

24/02/2021

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. EDSON FACHIN
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
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)	: ORIEL RODRIGUES DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JOAO PAULO DE GODOY
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES
AM. CURIAE.	: CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO

ADPF 742 MC / DF

ADV.(A/S) :CAMILLA BORGES MARTINS GOMES
AM. CURIAE. :INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL
- IARA
AM. CURIAE. :FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES
QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) :HUMBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR
AM. CURIAE. :TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S) :GABRIELE GONCALVES DE SOUZA
ADV.(A/S) :PEDRO SERGIO VIEIRA MARTINS
ADV.(A/S) :CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS
ADV.(A/S) :LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO

EMENTA: LEGITIMIDADE PROCESSO OBJETIVO ASSOCIAÇÃO PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Associação possui legitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando verificada pertinência temática, ou seja, elo considerados o ato atacado e os objetivos estatutários. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL CABIMENTO SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público gênero. PROCESSO OBJETIVO PEDIDO DE LIMINAR CONVERSÃO JULGAMENTO DE MÉRITO POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, é possível a conversão do exame da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes. PANDEMIA VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS QUILOMBOLAS PROVIDÊNCIA. Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento. PANDEMIA VACINAÇÃO FASE PRIORITÁRIA PROVIDÊNCIA. **Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária.** PANDEMIA GRUPO DE TRABALHO PROVIDÊNCIA.

ADPF 742 MC / DF

A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas. PANDEMIA CASOS REGISTRO QUESITO PROVIDÊNCIA. A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária. PANDEMIA ACESSO À INFORMAÇÃO PROVIDÊNCIA. Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade. PANDEMIA SUSPENSÃO DE PROCESSOS JUDICIAIS. A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário de 12 a 23 de fevereiro de 2021**, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em converter o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Por maioria, julgou procedente o pedido para determinar, à União, que: (i) formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq; (ii) constitua, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano, dele

ADPF 742 MC / DF

participando integrantes, pelo menos, do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; (iii) providencie, no máximo em 72 horas, a inclusão, no registro dos casos de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas a notificação compulsória dos confirmados e ampla e periódica publicidade; (iv) restabeleça, no prazo de 72 horas, o conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola>, abstendo-se de proceder à exclusão de dados públicos relativos à população. E, ainda, deferiu o pedido para suspender os “processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombola” até o término da pandemia, nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, vencidos parcialmente os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Nunes Marques.

Brasília, 24 de fevereiro de 2021.

Ministro EDSON FACHIN

Redator para o acórdão

Documento assinado digitalmente

24/02/2021**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. EDSON FACHIN
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
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)	: ORIEL RODRIGUES DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JOAO PAULO DE GODOY
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES
AM. CURIAE.	: CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO

ADPF 742 MC / DF

ADV.(A/S)	:CAMILLA BORGES MARTINS GOMES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES QUILOMBOLAS
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR
AM. CURIAE.	:TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S)	:GABRIELE GONCALVES DE SOUZA
ADV.(A/S)	:PEDRO SERGIO VIEIRA MARTINS
ADV.(A/S)	:CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS
ADV.(A/S)	:LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Adoto, como relatório, as informações prestadas pelo assessor Hazenclever Lopes Cançado Júnior:

Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq, Partido Socialista Brasileiro – PSB, Partido Socialismo e Liberdade – Psol, Partido Comunista do Brasil – PCdoB, Rede Sustentabilidade e Partido dos Trabalhadores – PT ajuizaram arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, tendo por objeto atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal quanto ao enfrentamento da pandemia covid-19 nas comunidades quilombolas, a inviabilizarem o desenvolvimento social, étnico e cultural.

Ressaltam a legitimidade ativa dos partidos políticos, nos termos dos artigos 103, inciso VIII, da Constituição Federal e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999. Quanto à Conaq, destacam ser organização social de âmbito nacional. Referem-se às finalidades institucionais, de defesa dos interesses dos habitantes dos antigos quilombos – artigos 3º e 4º do Estatuto.

ADPF 742 MC / DF

Sublinham a atuação voltada à elaboração do Decreto nº 4.887/2003, mediante o qual regulamentado o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por esses remanescentes. Citam a arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 709, relator ministro Luís Roberto Barroso, na qual assentada a legitimidade da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil Apib para acionar o Supremo, em sede de controle concentrado de constitucionalidade – artigo 103, inciso IX, da Carta da República.

Sustentam adequada a arguição, ante a inexistência de outro meio adequado à solução da controvérsia. Frisam a eficácia de pronunciamento do Tribunal.

Apontam contrariados os preceitos fundamentais relativos à dignidade da pessoa humana, ao pluralismo, à autodeterminação dos povos, ao direito à vida e à saúde, à diversidade étnico-racial e às garantias individuais visando a preservação da organização socioeconômica e das práticas culturais – artigos 1º, incisos III a V; 3º, incisos I, III e IV; 4º, inciso III; 6º; 196; 215, cabeça e § 3º, incisos I e V; 216, inciso II e § 1º, da Constituição Federal e 68 do Ato das Disposições Transitórias.

Discorrem sobre a formação da sociedade brasileira. Realçam o estado de vulnerabilidade em decorrência do racismo. Sublinham que, segundo pesquisa do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, realizada em 2014, 75% dos integrantes dos quilombos vivem em situação de extrema pobreza, sem acesso aos serviços públicos. Argumentam ser dever do Estado a proteção dos modos de vida, bens de natureza material e imaterial associados à identidade e memória – artigos 215 e 216 da Constituição Federal.

ADPF 742 MC / DF

Mencionam Pesquisa Nacional de Saúde, de 2013, a revelar serem negros 67% dos cidadãos dependentes do Sistema Único de Saúde – SUS e a maioria dos pacientes com diabetes, tuberculose, hipertensão e doenças renais crônicas, todas comorbidades agravantes da covid-19. Assinalam que, de acordo com o Boletim Epidemiológico nº 28, de 26 de agosto de 2020, do Ministério da Saúde, 41% dos óbitos relacionados à doença ocorrem na população negra. Alegam não constarem, do Plano Plurianual de 2020-2023, políticas públicas específicas direcionadas às comunidades quilombolas. Reportam-se à Resolução nº 1/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, mediante a qual fixadas recomendações objetivando conter a pandemia considerados grupos em situação de vulnerabilidade.

Salientam inexistir plano de contingência ao novo coronavírus adequado às particularidades das comunidades quilombolas. Articulam com omissão da União, apontando:

(i) falta de monitoramento, divulgação pública e regular dos casos de infecção e óbitos nessas comunidades;

(ii) ausência de plano governamental de combate aos efeitos da covid-19 nos quilombos;

(iii) inobservância do direito de realizar isolamento social comunitário como medida de autoproteção;

(iv) abstenção no apoio à proteção sanitário-territorial por meio do fornecimento de equipamento de proteção individual;

(v) falta de proteção, durante a pandemia, à posse tradicional dos quilombos, gerando risco de deslocamento coletivo em período de máxima vulnerabilidade;

(vi) ausência, no âmbito do Poder Executivo federal, de

ADPF 742 MC / DF

instância destinada à consulta e participação da entidade representativa nacional quilombola;

(vii) inércia quanto à adoção de medidas a revelarem busca de equidade tendo em conta o acesso em menor escala a políticas públicas, a exemplo do auxílio emergencial; e

(viii) inexistência de ações em escala e com regularidade a viabilizarem segurança alimentar e nutricional, com distribuição de sementes, insumos agrícolas e cestas básicas.

Enfatizam a vulnerabilidade territorial, socioeconômica e em relação ao acesso a serviços públicos de saúde e saneamento básico. Asseveram não haver publicidade de informações sobre políticas governamentais dirigidas aos quilombos. Salientam o corte nos recursos orçamentários destinados a promover igualdade racial, assistência financeira e distribuição de alimentos. Dizem ser fundamental o acesso e a permanência nos territórios tradicionais a fim de garantir a segurança nutricional da população.

Realçam a subnotificação e imprecisão dos dados divulgados em boletins sobre a doença. Pontuam não disponibilizadas informações a respeito de faixa etária, sexo, raça/cor, etnia, população privada de liberdade ou comunidade quilombola.

Referem-se à edição da Lei nº 14.021, de 7 de julho de 2020, a versar medidas voltadas à prevenção do contágio e da disseminação do novo coronavírus em territórios indígenas e ao apoio a comunidades quilombolas, tradicionais e de pescadores artesanais.

Frisam não constar o quesito raça/cor nos registros atinentes à covid-19, tampouco monitoramento, pelo Poder Público, do impacto da pandemia nas comunidades. Acentuam

ADPF 742 MC / DF

a auto-organização dos quilombos a fim de resguardar a saúde dos habitantes, sendo promovidos isolamento social e controle do acesso.

Arguem necessário suspender, durante a crise sanitária, com o intuito de assegurar a manutenção das moradias, ordens de despejo, consideradas ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse e anulatórias de demarcação. Esclarecem que deslocamentos compulsórios agravam a situação de vulnerabilidade.

Assinalam fundamental formulação, implementação e monitoramento de plano nacional de enfrentamento da pandemia nas comunidades quilombolas, visando alocação de recursos, orientação programática e adoção de providências específicas, a partir de consulta aos beneficiários. Evocam documentos internacionais a justificarem as iniciativas.

Sob o ângulo do risco, dizem ameaçada, em virtude da pandemia, a população remanescente dos quilombos.

No campo precário e efêmero, buscam determinação à União para que elabore e implemente, com a participação da Conaq, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da covid-19 nos quilombos, sem prejuízo de outras ações previstas por grupo de trabalho interdisciplinar, a contemplarem:

(i) distribuição imediata, aos quilombolas, de equipamento de proteção individual, água potável e material de higiene e desinfecção, com indicação de cronograma;

(ii) segurança alimentar e nutricional, mediante entrega de cestas básicas, se necessário, com previsão de etapas e calendário de implementação;

ADPF 742 MC / DF

(iii) providências de logística a possibilitarem, aos habitantes de quilombos, acesso a leitos hospitalares, inclusive unidades de terapia intensiva e, em caso de transferência, disponibilização de ambulância dotada de suporte avançado – UTI móvel –, indicando-se fases e plano de execução;

(iv) fortalecimento, nas comunidades, dos programas de saúde da família, como estratégia de prevenção, sendo expressos passos e cronograma de efetivação;

(v) disponibilização de meios para testagem periódica de integrantes com suspeita ou efetiva contaminação pelo coronavírus, conforme orientação médica;

(vi) apoio às populações que adotarem protocolos de isolamento social comunitário, com atuação, a título de exemplo, no controle de acesso de terceiros aos territórios tradicionais, especificadas etapas de implantação das providências;

(vii) combate ao racismo no atendimento médico-hospitalar e criação de canal para recebimento e processamento de denúncias, sendo indicado cronograma para o implemento; e

(viii) extensão do plano na proporção dos efeitos da pandemia.

Requerem, também em sede liminar, determinação para que a União Federal constitua, em 48 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com o objetivo de debater, aprovar e monitorar a execução do plano, dele participando integrantes do Conselho Nacional de Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos

ADPF 742 MC / DF

Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas, além de um observador oriundo do Gabinete do Ministro Relator.

Ainda, determinação, à União, para providenciar a inclusão, no registro dos casos de covid-19, em prazo não superior a 48 horas, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas a notificação compulsória dos confirmados, ampla e periódica publicidade.

Adicionalmente, suspensão, nos termos do artigo 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/1999, da tramitação de ações judiciais e recursos vinculados envolvendo direitos territoriais das comunidades quilombolas.

Também, determinação de restabelecimento, em até 48 horas, do conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação – <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola> –, abstendo-se a União de promover a exclusão de dados públicos relativos à população quilombola.

Pretendem, alfim, a confirmação da tutela de urgência.

Vossa Excelência, em 17 de setembro de 2020, acionou o disposto no artigo 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/1999, determinando fossem providenciadas, no prazo comum de 5 dias, informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da República ressalta a ilegitimidade ativa da Conaq. Frisa taxativo o rol do artigo 103 da Constituição Federal. Aponta a inadequação da via escolhida ante a

ADPF 742 MC / DF

pretensão de salvaguarda de situações concretas. Realça a natureza regulamentar das normas sobre a matéria. Diz inobservado o princípio da subsidiariedade. Sustenta competir ao Executivo a definição de diretrizes visando a proteção territorial, segurança e integridade dos povos tradicionais e minorias étnico-raciais, a prestação de assistência médico-sanitária, o controle orçamentário para fins de distribuição de material de higiene, limpeza e medicamento, e o estabelecimento de ações nutricionais e alimentares. Argumenta que as providências requeridas são próprias à Administração Pública, no que envolvida a articulação e mobilização de múltiplas instituições com conhecimento técnico. Assinala criada, por meio do Decreto nº 6.261/2007, a Agenda Social Quilombola, no âmbito do Programa Brasil Quilombola, responsável por ações de melhoria na condição de vida dessas comunidades. Refere-se à Nota Técnica nº 10/2020, elaborada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da qual noticiadas iniciativas, durante a pandemia, direcionadas à conscientização sobre prevenção e enfrentamento da covid-19 e à distribuição de cestas básicas. Menciona instituídos, pelo Ministério da Saúde – Portarias nº 2.866/2011 e 14.445/2020 –, a Política Nacional de Saúde Integral das Populações do Campo, da Floresta e das Águas e os Centros de Atendimento para Enfrentamento à Covid-19. Afirma que a população quilombola é assistida pela Secretaria de Atenção Primária à Saúde, do Ministério da Saúde, à qual compete promover o acesso ao SUS. Assevera ocorrido aporte financeiro objetivando o fortalecimento das equipes de cuidado médico primário e a ampliação da capacidade assistencial. Discorre sobre o monitoramento dos casos de infecção via Estratégia de Informatização do SUS – e-SUS Notifica e Sistema de Vigilância Epidemiológica da Gripe – SIVEPGripe, nos quais registrados dados referentes a raça/cor/etnia. Alude à Nota Técnica nº 4/2020 da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, em que destacadas as medidas implementadas para fins de prevenção e controle da disseminação da covid-19 em serviços

ADPF 742 MC / DF

de saúde. Reporta-se às informações prestadas pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, por meio das quais citado o Acordo de Cooperação Técnica nº 1/2020, envolvendo a Companhia Nacional de Abastecimento, a Fundação Nacional do Índio, a Fundação Cultural Palmares e a Secretaria Especial de Saúde Indígena, e relatada a atuação em favor dos vulneráveis, com a ampliação dos canais de denúncia, a distribuição de 40.334 cestas de alimentos e o pagamento do Auxílio Emergencial.

A Advocacia-Geral da União manifesta-se no sentido da inadmissibilidade da arguição e do indeferimento da liminar, nos seguintes termos:

Saúde pública e povos tradicionais. Supostas falhas na condução da política de combate ao Covid-19 nas comunidades quilombolas. Alegada violação aos preceitos fundamentais expressos nos artigos 1º; 3º, incisos I, III e IV; 4º, inciso III; 6º; 196; 215, § 3º, incisos I e V; e 216, inciso II e § 1º, da Constituição de 1988, bem como no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Preliminares. Indicação genérica dos atos impugnados. Inobservância da subsidiariedade. Violações ao devido processo objetivo. Inadequação do processo objetivo como via para coordenação, supervisão e monitoramento de políticas públicas. Incompatibilidade com investigação probatória ampla. Ilegitimidade ativa da CONAQ. Mérito. Ausência de *fumus boni iuris*. A definição e a implementação das políticas públicas relacionadas ao combate à pandemia de Covid-19 encontram-se no rol de atribuições conferidas pelo legislador ao Poder Executivo, o qual, nada obstante as contingências inerentes ao momento, tem operacionalizado diversas medidas em favor das comunidades quilombolas que resguardam a tutela de seus direitos fundamentais. A ampliação do escopo de atuação dos órgãos competentes para a

ADPF 742 MC / DF

implementação do direito à saúde junto às comunidades quilombolas implicaria a mudança brusca e radical de toda a política de saúde, demandando integral reformulação administrativa, em evidente prejuízo aos referidos povos. Medida violadora do princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da CF). Ausência de *periculum in mora*. Manifestação pelo não conhecimento da arguição e, quanto ao pedido de medida cautelar, pelo seu indeferimento.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo implemento parcial da medida acauteladora, ante fundamentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. IMPUGNAÇÃO A CONDUTAS COMISSIVAS E OMISSIVAS DO GOVERNO FEDERAL NO ENFRENTAMENTO DA EPIDEMIA DE COVID-19 EM COMUNIDADES QUILOMBOLAS. MEDIDA CAUTELAR. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. PLEITO AMPLO. VULNERABILIDADE DO GRUPO. TUTELA CONSTITUCIONAL. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA DELINEADA EM LEI FEDERAL. CABIMENTO DE INTERVENÇÃO JURISDICIONAL. NECESSIDADE DE CONSOLIDAÇÃO DE PLANO PRÓPRIO DE ENFRENTAMENTO. CRIAÇÃO DE GRUPO DE TRABALHO INTERDISCIPLINAR. PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DO GRUPO AFETADO. PARECER PELO DEFERIMENTO PARCIAL DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

1. Atende ao princípio da subsidiariedade pleito de implementação, pelo poder público, de medidas de enfrentamento da epidemia da Covid-19 no que afeta as comunidades quilombolas, não havendo outro meio eficaz, com a mesma abrangência da ADPF, para sanar a

ADPF 742 MC / DF

alegada situação de lesividade a preceitos fundamentais.

2. A definição da melhor política pública para enfrentamento da epidemia de Covid-19 para as comunidades quilombolas há de ser definida pelos poderes públicos, sendo a atuação judicial voltada a garantir a implementação eficaz da lei federal que estabelece plano emergencial de enfrentamento da epidemia para esse e para outros grupos em situação de vulnerabilidade.

3. É adequada a elaboração e a implementação de plano de enfrentamento da epidemia de Covid-19 próprio para as comunidades quilombolas, com a participação de representantes do grupo afetado. — Parecer pelo conhecimento da arguição e pelo deferimento parcial da medida cautelar para que seja (i) determinada a constituição de grupo de trabalho interdisciplinar, integrado, no mínimo, pelo Ministério da Saúde, pelo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, pela Fundação Cultural Palmares, pela Defensoria Pública da União, pelo Ministério Público Federal, pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos e por representantes das comunidades quilombolas, destinado à avaliação das medidas já implementadas e à definição conjunta de eventuais providências complementares e formas de execução, adequadas às particularidades do segmento; e (ii) fixado prazo para a apresentação de “Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Epidemia de Covid-19 sobre as Comunidades Quilombolas”, com o detalhamento das medidas já previstas e a inclusão de outras relacionadas especificamente: à distribuição de equipamentos de proteção individual, água potável e materiais de higiene e desinfecção às comunidades quilombolas; à logística que viabilize o acesso de quilombolas a leitos hospitalares; à contenção do ingresso de terceiros em terras de ocupação do grupo, possibilitando-se o monitoramento do plano por essa Corte.

ADPF 742 MC / DF

A terceira Defensoria Pública da União diz da herança escravocrata no País, a ensejar discriminação das pessoas negras. Menciona racismo estrutural. Evoca a garantia fundamental à vida digna, considerados os direitos à saúde, à segurança alimentar e ao território. Assinala a precariedade do atendimento aos quilombolas no sistema de saúde. Sublinha crescente a insegurança alimentar nas comunidades. Assevera imprescindível a proteção dos territórios. Pretende a formação de barreiras sanitárias a resultarem na redução do contato com pessoas de fora da comunidade. Postula o deferimento da medida acauteladora e, quanto ao mérito, a procedência do pedido.

Os interessados Associação Educação e Cidadania para Afrodescendentes Carentes – Educafro e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade do Rio de Janeiro – Clínica UERJ Direitos destacam a gravidade do quadro referente aos remanescentes dos quilombos. Têm como omissos o Presidente da República. Defendem o deferimento das providências de urgência e, no mérito, a procedência do pedido.

Os terceiros Instituto de Advocacia Racial e Ambiental e Federação Nacional das Associações Quilombolas sustentam ser a arguição o meio adequado para sanar as violações alegadas na inicial. Realçam a ausência de políticas públicas em benefício da população quilombola. Afirmam agravada a condição de vulnerabilidade. Referem-se ao julgamento da medida acauteladora da arguição de nº 709, relator ministro Luís Roberto Barroso, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de outubro de 2020, articulando com a observância dos princípios da precaução e prevenção, uma vez em jogo risco à vida e à saúde. Pretendem a procedência do pedido.

Os interessados Conectas Direitos Humanos e Instituto Socioambiental tecem considerações sobre a relevância da

ADPF 742 MC / DF

matéria. Enfatizam os direitos fundamentais à vida e à saúde.

A terceira interessada Associação Terra de Direitos tem como contrariados preceitos fundamentais das comunidades quilombolas, em razão de atos comissivos e omissivos do Poder Público. Ressalta desfavorecida a população negra quanto ao acesso às políticas públicas. Alega que a taxa de letalidade da covid-19 é maior nos quilombos. Requer o implemento da cautelar e, no mérito, a procedência do pedido.

Os requerentes, mediante petição subscrita por procuradores habilitados, protocolada em 14 de dezembro de 2020, postularam o aditamento da petição inicial. Apontam fato superveniente consubstanciado na produção de vacina. Referem-se à formulação, pelo Governo Federal, no âmbito da arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 754, relator ministro Ricardo Lewandowski, do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação. Frisam não incluída, no grupo prioritário a ser imunizado, a população quilombola. Ressaltam o estado de vulnerabilidade e o quadro de violação dos direitos fundamentais desses remanescentes. Aludem à dignidade da pessoa humana, à saúde, à autodeterminação dos povos, à diversidade étnico-racial e à preservação da organização socioeconômica e das práticas culturais – artigos 1º, incisos III a V; 3º, incisos I, III e IV; 4º, inciso III; 6º; 196; 215, cabeça e § 3º, incisos I e V; 216, inciso II e § 1º, da Constituição Federal e 68 do Ato das Disposições Transitórias. Mencionam a taxa de letalidade por covid-19 nas comunidades. Assinalam ausente monitoramento da pandemia nos territórios. Realçam inexistir subsistema específico de saúde, a exemplo do disponibilizado aos povos indígenas. Pretendem a adoção de protocolos visando assegurar acesso prioritário à vacina. Discorrem sobre a necessidade de providências voltadas à orientação dos quilombolas e à manutenção dos procedimentos de acesso aos territórios. Pretendem que os técnicos das equipes de imunização sejam preferencialmente integrantes das

ADPF 742 MC / DF

comunidades. Requerem, no campo precário e efêmero, a inclusão dos povos quilombolas na primeira fase de vacinação, previstos protocolos sanitários voltados à efetividade da medida. Sob o ângulo do risco, referem-se à preservação da vida. No mérito, buscam a confirmação da tutela de urgência.

Em 15 de dezembro imediato, Vossa Excelência acolheu o pedido de aditamento, determinando fossem colhidas, no prazo comum de 5 dias, informações, manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República.

O Presidente da República, por meio da Nota Técnica nº 96/2020 da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Imunizações, vinculada à Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde, esclarece incluídos os remanescentes dos quilombos no grupo prioritário a receber a vacina. Anexa o conteúdo do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, publicado em 16 de dezembro de 2020. Ressalta planejado o início da imunização para o primeiro trimestre de 2021, com aplicação das 30 milhões de doses fornecidas pela empresa AstraZeneca. Sustenta a perda parcial do objeto.

O Advogado-Geral da União destaca a divulgação, em 16 de dezembro último, do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, a contemplar, na primeira fase, as populações quilombolas. Afirma a improcedência do pedido de aditamento formulado.

A Procuradoria-Geral da República opina pelo prejuízo do pedido de aditamento, ante fundamentos assim resumidos:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ADITAMENTO À INICIAL. COVID-19. INCLUSÃO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS COMO GRUPO PRIORITÁRIO NO PLANO NACIONAL DE IMUNIZAÇÃO. PLANO

ADPF 742 MC / DF

ATUALIZADO PELAS AUTORIDADES COMPETENTES.
PREJUDICIALIDADE.

1. A superveniente inclusão da população quilombola como grupo prioritário no Plano Nacional de Imunização contra a Covid-19 prejudica pedido complementar nesse sentido.

– Parecer pela prejudicialidade do pedido de aditamento.

Os requerentes apontam inconsistências no Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação. Frisam indefinidas as estimativas de população quilombola e de doses destinadas ao grupo. Salientam haver apenas menção a ele consideradas as primeiras fases da campanha de vacinação. Asseveram não previstas ações coordenadas objetivando a imunização, tampouco definido calendário. Ressaltam necessária campanha de nível nacional voltada a orientar as comunidades e os procedimentos de acesso aos territórios. Sustentam direcionado o pedido à inclusão dos quilombolas na primeira etapa de vacinação, com a adoção de protocolos sanitários a garantirem a eficácia. Sublinham a urgência da medida objetivando a preservação da vida e saúde.

24/02/2021

PLENÁRIO

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

LEGITIMIDADE – PROCESSO OBJETIVO – ASSOCIAÇÃO – PERTINÊNCIA TEMÁTICA. Associação possui legitimidade para ajuizar arguição de descumprimento de preceito fundamental quando verificada pertinência temática, ou seja, elo considerados o ato atacado e os objetivos estatutários.

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL – CABIMENTO – SUBSIDIARIEDADE. Ante a natureza excepcional da arguição de descumprimento de preceito fundamental, a adequação pressupõe inexistência de outro meio jurídico para sanar lesividade decorrente de ato do Poder Público – gênero.

PROCESSO OBJETIVO – PEDIDO DE LIMINAR – CONVERSÃO – JULGAMENTO DE MÉRITO – POSSIBILIDADE. Devidamente aparelhada a arguição de descumprimento de preceito fundamental para o exame definitivo da controvérsia constitucional submetida ao crivo do Supremo, é possível a conversão do exame da medida cautelar em decisão de mérito. Precedentes.

PANDEMIA – VIOLAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS – QUILOMBOLAS – PROVIDÊNCIA. Ante quadro de violação dos direitos fundamentais dos quilombolas considerada pandemia covid-19, cumpre à União a elaboração e implementação de plano nacional de enfrentamento e monitoramento.

ADPF 742 MC / DF

PANDEMIA – VACINAÇÃO – FASE PRIORITÁRIA – PROVIDÊNCIA. Deve o Governo Federal adotar providências e protocolos sanitários que assegurem a vacinação dos quilombolas na fase prioritária.

PANDEMIA – GRUPO DE TRABALHO – PROVIDÊNCIA. A instituição de grupo de trabalho viabiliza a fiscalização quanto à execução das iniciativas decorrentes do plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas.

PANDEMIA – CASOS – REGISTRO – QUESITO – PROVIDÊNCIA. A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos de covid-19 possibilita, ao Poder Público, a execução de políticas destinadas à mitigação da crise sanitária.

PANDEMIA – ACESSO À INFORMAÇÃO – PROVIDÊNCIA. Cabe ao Governo Federal, presente o interesse público, o restabelecimento de sítios eletrônicos voltados à divulgação de informações relativas à população quilombola, promovendo a atualização e a acessibilidade.

Os partidos políticos atuam de forma geral. Visam, há de presumir-se, a prevalência dos interesses da sociedade. São legitimados, contando com representação no Congresso, para propor arguição de descumprimento de preceito fundamental, a teor dos artigos 103, inciso X, da Constituição Federal e 2º, inciso I, da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.

No tocante à Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq, conforme venho sustentando em Plenário, coaduno, há muito, com a visão segundo a qual o constituinte originário teve como objetivo a amplitude maior do rol de legitimados. Restringir o conceito de entidade de classe implica, ao reduzir a potencialidade de interação do Supremo com a sociedade civil, amesquinhar o caráter democrático da jurisdição constitucional, em

ADPF 742 MC / DF

desfavor da Carta da República. Foi o que fiz ver em voto vencido no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.037, relator ministro Moreira Alves, acórdão publicado no Diário da Justiça de 7 de agosto de 1998.

Houve, quando dos trabalhos da Assembleia Constituinte, opção visando-se justamente elastecer os legitimados. O objetivo foi abrir a possibilidade, abandonando-se o nefasto monopólio da Procuradoria-Geral da República para deflagrar processo revelador do controle concentrado.

Estou convencido, a mais não poder, ser a hora de o Tribunal evoluir na interpretação do artigo 103, inciso IX, da Carta da República, vindo a concretizar o propósito nuclear do constituinte originário – a ampla participação social, no âmbito do Supremo, voltada à defesa e à realização dos direitos fundamentais.

A jurisprudência, até aqui muito restritiva, limitou o acesso da sociedade à jurisdição constitucional e à dinâmica de proteção dos direitos fundamentais inaugurada com a Constituição de 1988. Em vez da participação democrática e inclusiva de diferentes grupos e setores da sociedade civil, as decisões do Supremo produziram acesso seletivo. As portas estão sempre abertas aos debates sobre interesses federativos, estatais, corporativos e econômicos, mas fechadas às entidades que representam segmentos historicamente empenhados na defesa das liberdades públicas e da cidadania.

Ao examinar a legitimidade do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor – Idecon para formalizar a ação direta de nº 5.291, de minha relatoria, assentei que tal defeito foi constatado empiricamente:

[...]

Pesquisa recente, financiada pelo CNPq e coordenada por professores da Universidade de Brasília – UnB, Alexandre Araújo Costa e Juliano Zaiden Benvindo, apontou traços seletivos do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade exercido pelo Supremo, de repercussões negativas na efetiva proteção e promoção dos direitos

ADPF 742 MC / DF

fundamentais estabelecidos na Carta da República. Para os pesquisadores, combinação de fatores em torno da legitimação ativa vem implicando modelo “que privilegia a garantia dos interesses institucionais ou corporativos” em detrimento da “proteção adequada aos direitos dos cidadãos”. Segundo o trabalho desenvolvido, tem prevalecido a garantia de interesses próprios dos legitimados e não a do interesse público.

[...]

Especificamente com relação às entidades de classe, os pesquisadores afirmam que o alcance emprestado pelo Supremo ao inciso IX do artigo 103 da Carta “limitou a participação dessas entidades à defesa dos interesses corporativos”. Segundo asseveram, a interpretação constitucional que promoveu restrições ao acesso aos tribunais em desfavor de entidades da sociedade civil contribui, negativamente, para a promoção dos direitos. Por fim, defendem a necessidade de o Tribunal repensar o acesso das entidades civis à jurisdição constitucional concentrada para a promoção de uma agenda de direitos fundamentais (COSTA, Alexandre Araújo; BENVINDO, Juliano Zaiden (Coord.). *A Quem Interessa o Controle Concentrado de Constitucionalidade? O Descompasso entre Teoria e Prática na Defesa dos Direitos Fundamentais*. Brasília: UnB, 2014).

A conclusão é a mesma a que chegou o professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, Rodrigo Brandão. Na coluna “Constituição e Sociedade”, publicada no periódico JOTA em 10 de novembro de 2014, o autor enfatizou que a interpretação conferida pelo Supremo a “entidades de classe de âmbito nacional”, restringindo-as a grupos econômicos ou profissionais, excluiu do rol de legitimados entidades sociais importantes e implicou, não por acaso, a preponderância de temas econômicos, profissionais ou corporativos apreciados no âmbito do controle concentrado.

ADPF 742 MC / DF

Para Rodrigo Brandão, “questões morais relevantes, como as uniões homoafetivas, o aborto de fetos anencéfalos e as cotas em universidades públicas, embora amplamente divulgadas, correspondem a pequena parte” do acervo decisório do Tribunal (BRANDÃO, Rodrigo. *Constituição e Sociedade*. JOTA, 10 de novembro de 2014).

Na ação versando o aborto de fetos anencefálicos, da qual fui relator – Arguição de Descumprimento Fundamental nº 54/DF –, percebeu-se um sintoma do problema apontado. O resultado do julgamento foi o de assegurar a gestantes o direito de interromper a gravidez de feto anencefálico, prestigiando a liberdade sexual e reprodutiva, a saúde, a dignidade e a autodeterminação dessas mulheres. Entretanto, a formulação do pedido não partiu de qualquer entidade que tenha por objeto a defesa de direitos fundamentais das mulheres, e sim da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Saúde – CNTS. A pertinência temática veio a ser assentada, como requisito inafastável para a sequência do processo, em razão da insegurança jurídica dos associados da requerente, profissionais médicos e enfermeiros, em poderem sofrer medidas penais se atuassem em procedimentos de antecipação terapêutica do parto de feto anencefálico sem respaldo judicial. Assim, a proteção dos direitos da mulher deu-se por via reflexa dos interesses dos profissionais médicos, revelando a anomalia do sistema.

O quadro requer mudança. Há de se buscar, como bem destacado pelo professor Daniel Sarmiento, a “abertura da interpretação judicial da Constituição às demandas e expectativas provenientes de atores não institucionais da sociedade civil”, de forma a possibilitar que diferentes interessados possam “participar efetivamente dos processos constitucionais [...] como agentes e não como meros expectadores”. Segundo defende o autor, a fim de não “comprometer a legitimidade democrática da jurisdição constitucional” e empobrecer a própria agenda, o Supremo deve rever o alcance do inciso IX do artigo 103 da Carta da

ADPF 742 MC / DF

República:

Não há qualquer razão que justifique a interpretação restritiva do Supremo. Ela não é postulada pela interpretação literal, pois a palavra “classe” é altamente vaga, comportando leituras muito mais generosas. Ela não se concilia com a interpretação teleológica da Constituição, pois, como se viu acima, frustra o objetivo do texto magno, que foi democratizar o acesso ao controle concentrado de constitucionalidade. Pior, ela colide frontalmente com a interpretação sistemática da Carta, afrontando o postulado de unidade da Constituição.

Com efeito, não há, na Constituição de 88, uma priorização dos direitos e interesses ligados às categorias econômicas e profissionais, em detrimento dos demais. Pelo contrário, a Constituição revelou preocupação no mínimo equivalente com a garantia de outros direitos fundamentais.

(SARMENTO, Daniel. Dar voz a quem não tem voz: por uma nova leitura do art. 103, IX, da Constituição. In: SARMENTO, Daniel. *O direito constitucional como arte marcial*. Rio de Janeiro: Forense, 2015, no prelo).

Assento a legitimidade ativa da Conaq, uma vez sinalizada pertinência temática, ou seja, elo dos atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal, quanto ao enfrentamento da pandemia covid-19 nas comunidades quilombolas, com os objetivos institucionais da entidade – artigos 3º e 4º do Estatuto Social.

Os requerentes sustentam adequada a via escolhida, uma vez atendidos os requisitos de inobservância de preceitos fundamentais, impugnação de atos do Poder Público e inexistência de outro meio capaz de sanar a lesividade. Tenho-os como satisfeitos.

Os direitos à vida, à dignidade da pessoa humana, à saúde, à autodeterminação, à diversidade étnico-racial e à proteção, valorização e difusão das manifestações culturais das comunidades quilombolas, apontados como violados, revelam preceitos fundamentais.

Há relação de causa e efeito considerados atos comissivos e

ADPF 742 MC / DF

omissivos do Governo Federal, atacados nesta arguição, e o quadro de transgressão às garantias fundamentais dos quilombolas. A irresignação veiculada na peça primeira é específica, direcionada à atuação da União no enfrentamento da crise sanitária, ante a condição de vulnerabilidade territorial, socioeconômica e de acesso a serviços públicos dos remanescentes dos quilombos.

Verifica-se a harmonia com o princípio da subsidiariedade, encerrado no artigo 4º, § 1º, da Lei nº 9.882/1999, porquanto inexistente, no âmbito do controle abstrato de normas, instrumento diverso mediante o qual possam ser impugnados, de forma abrangente, linear, os atos relacionados às lesões apontadas.

O Supremo, ao apreciar a medida acauteladora na arguição de nº 635, relator ministro Luiz Edson Fachin, proclamou o cabimento considerada violência generalizada a direitos humanos em virtude de omissão estrutural do Poder Público no cumprimento de deveres.

Com a superveniente publicação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, o Governo Federal limitou-se a incluir a população quilombola na fase prioritária, ante o estado de vulnerabilidade, sem estabelecer protocolos sanitários visando a eficácia da medida. Ausente especificação relativamente ao quantitativo, cronograma e sistemática de imunização, é pertinente o crivo do Supremo mediante controle concentrado.

Rejeito as preliminares suscitadas.

O processo está aparelhado para análise definitiva da controvérsia, presentes manifestação da Advocacia-Geral da União e parecer da Procuradoria-Geral da República. Levando em conta o ataque, em pedido liminar, a todo o objeto da ação, cumpre converter a medida de urgência em julgamento final.

O cenário de emergência sanitária está na ordem do dia do Tribunal.

Por meio da ação direta de inconstitucionalidade nº 6.343, o partido Rede Sustentabilidade impugnou a Medida Provisória nº 926/2020, por intermédio da qual previstos procedimentos voltados à aquisição de bens, insumos e contratação de serviços. O Tribunal implementou parcialmente

ADPF 742 MC / DF

a cautelar, assentando a competência comum, no campo da saúde, da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, cabendo-lhes a adoção de providências restritivas, precedidas de recomendação técnica e fundamentada, observada a circulação de produtos e a prestação de serviços essenciais.

Nas ações diretas de nº 6.342, 6.344, 6.346, 6.348, 6.349, 6.352, 6.354, 6.375, 6.377 e 6.380, todas da minha relatoria, redator do acórdão ministro Alexandre de Moraes, o Pleno examinou, no campo precário e efêmero, a higidez constitucional da Medida Provisória nº 927/2020, a versar medidas trabalhistas, suspendendo a eficácia dos artigos 29 e 31. Ausente conversão em lei, constatou-se o prejuízo das ações.

O Tribunal, em sede de referendo da tutela provisória incidental deferida na medida acauteladora na arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 635, relator ministro Luiz Edson Fachin, acórdão publicado no Diário da Justiça de 9 de novembro de 2020, determinou, sob pena de responsabilização civil e criminal, a não realização de operações policiais, durante a pandemia, em comunidades do Rio de Janeiro, salvo ante excepcionalidade justificada, adotando-se cuidados para não colocar em risco a prestação de serviços públicos e ajuda humanitária.

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil formalizou a arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 672, relator ministro Alexandre de Moraes, acórdão veiculado no Diário da Justiça de 10 de novembro de 2020, tendo por objeto atos comissivos e omissivos do Poder Executivo federal considerada a gravidade da crise sanitária. Formulou pedido direcionado ao cumprimento do protocolo de isolamento social preconizado pela Organização Mundial da Saúde e ao implemento de benefício emergencial a desempregados, trabalhadores autônomos e informais. O Supremo julgou-o parcialmente procedente, consignando o papel central da União no planejamento e coordenação das iniciativas no campo da saúde pública, observada a atuação, presente interesse local, dos Estados, Distrito Federal e Municípios, objetivando a redução do contágio, mediante imposição de distanciamento ou

ADPF 742 MC / DF

isolamento social, inclusive com restrição à circulação de pessoas e às atividades de ensino, culturais e comerciais.

A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – Apib, o Partido Socialista Brasileiro – PSol, o Partido Comunista do Brasil – PCdoB, a Rede Sustentabilidade, o Partido dos Trabalhadores – PT e o Partido Democrático do Brasil – PDT ajuizaram a arguição de nº 709, relator ministro Luís Roberto Barroso, versando atos comissivos e omissivos em relação ao enfrentamento da pandemia, pelo Governo Federal, nas comunidades indígenas. Este Tribunal, ao apreciar a medida acauteladora, determinou: (i) a elaboração e monitoramento, no prazo de 30 dias, de plano de enfrentamento da pandemia covid-19 voltado à proteção dos povos indígenas, com a participação de representantes das comunidades e do Conselho Nacional de Direitos Humanos; (ii) quanto aos povos em isolamento ou de recente contato, a criação de barreiras sanitárias a impedirem o ingresso de terceiros nos territórios e a instalação de Sala de Situação, no prazo de 10 dias, para gestão das iniciativas relacionadas à crise sanitária; e, (iii) relativamente aos indígenas em geral, a inclusão, no plano de enfrentamento e monitoramento, de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores, ou providência alternativa apta a evitar o contato, além da acessibilidade dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados, em terras homologadas ou não.

No que diz respeito às arguições de nº 754 e 756, relator ministro Ricardo Lewandowski, o Colegiado decidirá sobre a aquisição de vacina.

Na ação ora em julgamento, tem-se problemática atinente ao dever do Poder Público de elaborar e implementar plano para enfrentar a pandemia consideradas as particularidades das comunidades quilombolas, instituindo grupo de trabalho interdisciplinar e paritário. Os requerentes buscam a inclusão, nos registros de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas notificação dos casos confirmados e ampla e periódica publicidade. Pretendem a suspensão da tramitação de demandas judiciais envolvendo direitos territoriais, a exemplo de ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse e

ADPF 742 MC / DF

anulatórias de demarcação.

A matéria é sensível. Em que pese a atenção que o Supremo deve ter em favor das reivindicações sociais majoritárias, não pode esquecer a missão de defender minorias, o papel contramajoritário de reconhecer direitos daqueles que a sociedade marginaliza e os poderes políticos olvidam, ou fazem questão de ignorar.

Ao Tribunal, à semelhança das demais cortes constitucionais, apenas cabe exercer o papel de legislador negativo, devendo atuar com parcimônia, sob pena de ter-se desprezada a reserva institucional. A delimitação do alcance da atuação pressupõe a fixação das premissas para o exame dos pedidos.

Os órgãos políticos são a arena preferencial de deliberação e decisão, considerada a democracia representativa, quanto às diretrizes que norteiam o Estado na condução de políticas públicas. Interpretação em sentido diverso esvaziaria importante espaço de diálogo entre os Poderes.

O raciocínio justifica-se quando levadas em conta as bases estruturais do Estado de Direito consagrado em 1988.

Democracia deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, igual participação política dos membros da comunidade. O adequado funcionamento pressupõe o controle, pela sociedade, das decisões públicas. Povo que não a exerce não se autogoverna.

É impróprio reduzir-se a vida democrática à representação clássica de matriz oitocentista, devendo envolver também deliberação pública, a racionalizar e legitimar a tomada de decisão (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação pública, constitucionalismo e cooperação democrática. In: BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 44).

A República encontra-se assentada no postulado da separação dos poderes, os quais devem, no relacionamento recíproco, agir com independência e harmonia, predicados cuja adequada concretização implica a atuação de cada qual no campo respectivo garantido pela Constituição Federal – artigo 2º. Cumpre ter presente a tríplice reserva

ADPF 742 MC / DF

institucional, sob pena de não se alcançar patamar civilizatório aceitável.

Essas preocupações guiaram os integrantes da Assembleia Nacional Constituinte, cuja Carta, produzida em meio a intensos debates, foi chamada de Cidadã. Estatuto do Homem, da Liberdade e da Democracia, consideradas as palavras de Ulisses Guimarães.

O compromisso do Estado Constitucional e Democrático de Direito está encerrado no artigo 1º: a cidadania e a dignidade da pessoa humana. E não nos esqueçamos jamais: os homens não são feitos para as leis, as leis é que são feitas para os homens.

Do artigo 3º nos vem luz suficiente ao agasalho de ação afirmativa, a percepção de que a única maneira de corrigir desigualdades é colocar o peso da lei, com a imperatividade que deve ter em um mercado desequilibrado, a favor do discriminado, do tratado de modo desigual. São considerados como objetivos fundamentais de nossa República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Os vocábulos sinalizam não atitude simplesmente estática, mas posição ativa. A postura agora é, acima de tudo, de implemento de medidas voltadas a uma verdadeira união nacional.

Mais: a Carta da República trouxe princípios e normatizou regras essenciais, direitos positivos e negativos, de matizes liberal e social, individuais e coletivos, impondo ao Estado o compromisso com o desenvolvimento da pessoa em bases livres e igualitárias. Visa a promoção dos direitos fundamentais, dotada de mecanismos a protegê-los. De acordo com o § 1º do artigo 5º, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

O respeito à pessoa humana é devido em qualquer circunstância. Nem a pobreza, nem a cor da pele, nem a opção sexual, tampouco a culpabilidade criminal, retiram do homem a dignidade que lhe é inerente. O ser humano, para ser visto e tratado como tal, há de ser considerado na

ADPF 742 MC / DF

totalidade, porque sujeito de direitos.

Os princípios constitucionais revelam tríplice função: a informativa, presente o legislador ordinário; a normativa, para a sociedade como um todo, e a interpretativa, considerados os operadores do Direito. Para efetivá-los, a Constituição estabelece serviços públicos obrigatórios e verdadeiro estatuto moral e jurídico de atuação, nos diferentes níveis federativos, da Administração Pública direta e indireta.

O Estado, ante o figurino constitucional, é vinculado a realizar prestações positivas. Não basta abster-se em prol da autodeterminação do cidadão. Deve prevalecer o sistema intervencionista quanto à satisfação das necessidades básicas. Nessa seara, o Judiciário, em diferentes instâncias, vem proferindo decisões sobre a execução de políticas públicas.

Não obstante os preceitos fundamentais e incontáveis normas legais, a realidade mostra as mazelas brasileiras. Chega-se – com pesar – à conclusão de a ineficiência na prestação dos serviços básicos, resultante de ações e omissões do Poder Público, resultar na violação massiva de direitos fundamentais.

O colapso do sistema de saúde provém da redução dos investimentos, do mau gerenciamento de bens e recursos, da falta de manutenção de hospitais e equipamentos, da não valorização dos profissionais da área. É hora de perceber que a Constituição Federal precisa ser observada tal como se contém. Respeitar os direitos implica proteger o cidadão de forma integral. A ausência de medidas legislativas e administrativas eficazes representa falha estrutural a gerar violação sistemática, com a perpetuação e o agravamento da situação.

O empenho de forças e verbas públicas deve ser dirigido a proporcionar ao cidadão o acesso ao sistema básico de saúde, escola, segurança, moradia, trabalho e lazer, a fim de desenvolver capacidades e ser útil ao próximo, passando a contribuir para o progresso social.

Levando em conta a pandemia covid-19, é grave a crise no sistema público de saúde. Informações do Ministério da Saúde¹ dão conta de o

1 Disponível em: covid.saude.gov.br. Acesso em: 1º fev. 2021.

ADPF 742 MC / DF

País haver ultrapassado a marca de 9,2 milhões de casos e 224 mil mortes.

O quadro agrava-se consideradas as comunidades quilombolas. Embora os dados oficiais relacionados à pandemia não utilizem o quesito raça/cor/etnia, pesquisas revelam o estado de vulnerabilidade do grupo ante a insegurança alimentar e a precariedade sanitária e de acesso aos serviços essenciais de água, coleta de lixo e tratamento de esgoto.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística² aponta 5.972 localidades quilombolas em 1.672 municípios. Mediante levantamento do Ministério do Desenvolvimento Social, constatou-se, em 2013, que 75% dessa população vive em situação de extrema pobreza. De acordo com a Pesquisa de Avaliação da Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em Comunidades Quilombolas Tituladas, 78,3% dos domicílios são elegíveis ao Programa Bolsa Família e 31,4% à ação emergencial Cestas de Alimentos.

As informações prestadas pelo Presidente da República, acompanhadas de Notas Técnicas produzidas pelos Ministérios da Saúde, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, não evidenciam atuação adequada ante a gravidade da pandemia e o estado de vulnerabilidade dessas comunidades.

As notícias de medidas pontuais adotadas não sinalizam atuação abrangente e coordenada do Executivo federal. Inexiste planejamento e destinação de recursos específicos às garantias de acesso a cuidado médico, testagem periódica e material de desinfecção.

Os remanescentes de quilombos constituem grupo tradicional constituído a partir da resistência e luta pela liberdade, considerado o período de escravidão. Situam-se, majoritariamente, em zona rural, dedicando-se a atividades atinentes a agropecuária e extrativismo.

O que nos vem da Constituição Federal? Dever do Estado de proteger e promover o patrimônio cultural material e imaterial, inclusive modos de criar, fazer e viver, sítios, artefatos e expressões:

2 Disponível

em:

agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/9eab8499f5479b9751d5a6ef03bc38f.pdf. Acesso em 11 dez. 2020.

ADPF 742 MC / DF

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

§ 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

[...]

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I – as formas de expressão;

II – os modos de criar, fazer e viver;

III – as criações científicas, artísticas e tecnológicas;

IV – as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.

[...]

O Supremo, ao apreciar a ação popular nº 3.388, relator ministro Carlos Ayres Britto, acórdão publicado no Diário da Justiça de 1º de julho de 2010, na qual questionada a definição dos limites da Terra Indígena Raposa Serra do Sol, proclamou o espírito fraternal e solidário dos citados preceitos, voltados à compensação de desvantagens historicamente acumuladas e à efetivação de integração comunitária.

Relativamente às terras ocupadas, o artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias é categórico ao garantir a propriedade e a responsabilidade do Estado de emitir os títulos:

Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos

ADPF 742 MC / DF

quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos.

A Declaração Universal sobre Diversidade Cultural de 2001 versa, no artigo 4º, a conexão entre liberdade cultural e dignidade humana:

Artigo 4º – Os direitos humanos, garantes da diversidade cultural

A defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito pela dignidade da pessoa humana. Implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones. Ninguém pode invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional, nem para limitar seu alcance.

Nessa esteira, pertinente a lição de João Carlos Bemerguy Camerini no tocante à atuação do Supremo para a concretização dos direitos culturais (Os quilombos perante o STF: a emergência de uma jurisprudência de direitos étnicos (ADIN 3.239-9). *Revista Direito GV*, São Paulo, 8(1), p. 157-182):

A defesa da diversidade cultural é um imperativo ético, inseparável do respeito à dignidade humana. Ela implica o compromisso de respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, em particular os direitos das pessoas que pertencem a minorias e os dos povos autóctones. Ninguém pode invocar a diversidade cultural para violar os direitos humanos garantidos pelo direito internacional, nem para limitar seu alcance.

Oxalá evoluamos para compreender que o problema de um é de todos. A pluralidade é a maior riqueza da sociedade e deve ser

ADPF 742 MC / DF

aproveitada em benefício de todos.

Firme nessas premissas, passo ao exame dos pedidos lançados na peça primeira:

A) Plano nacional de enfrentamento da pandemia nas comunidades quilombolas:

O Governo Federal tem papel central na coordenação e padronização das iniciativas destinadas ao enfrentamento da pandemia, no sentido de mitigar os nefastos prejuízos. Não cabe olvidar a dimensão territorial do País, uma vez disseminada, a comunidade quilombola, em todos os Estados.

Ante o quadro de violação generalizada de direitos fundamentais dos quilombolas em virtude da pandemia covid-19, a agravar o estado de vulnerabilidade e a marginalização histórica, é imprescindível elaborar e executar, sem prejuízo de outras providências estabelecidas no âmbito de grupo de trabalho, plano governamental nacional, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq, por meio do qual formulados objetivos, metas, ações programáticas, cronograma de implementação e metodologias de avaliação, contemplando-se, ao menos, providências visando a ampliação das estratégias de prevenção e do acesso aos meios de testagem e aos serviços públicos de saúde, controle de entrada nos territórios por terceiros considerado isolamento social comunitário e distribuição de alimentos e material de higiene e desinfecção.

B) Grupo de trabalho interdisciplinar e paritário com o objetivo de debater, aprovar e monitorar a execução do mencionado Plano:

O processo democrático deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar da tomada de decisões com as quais presidida a vida comunitária. Cuida-se de condição da própria

ADPF 742 MC / DF

existência da democracia.

Na dicção de Paulo Sérgio Novais de Macedo, cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas indivíduo participante e fiscalizador da atividade estatal (Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 178, abr./jun. 2008, p. 187).

Ante o interesse público, surge pertinente a constituição de grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, por meio do qual viabilizado o controle da execução dos programas e ações decorrentes do Plano de enfrentamento à pandemia nas comunidades quilombolas.

Deverá ser assegurada a participação, pelo menos, de representantes do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e das comunidades quilombolas.

C) Inclusão, no registro dos casos de covid-19, em prazo não superior a 48 horas, do quesito raça/cor/etnia, com notificação compulsória dos confirmados, ampla e periódica publicidade:

A verificação da efetividade de certa política pública exige monitoramento e avaliação qualificada, garantindo-se a adequada alocação de recursos considerados os objetivos e metas propostos.

Para a consecução desse objetivo, é imprescindível a consolidação de insumos a subsidiarem a adequada atuação dos órgãos, autarquias e instituições.

O rígido acompanhamento da doença, levando em conta evolução do contágio, da taxa de recuperação e de letalidade, pressupõe consideração das especificidades da população que se pretende atender.

A inclusão do quesito raça/cor/etnia no registro dos casos propicia o levantamento, pelo Poder Público, de marcadores sociais que permitem a definição de programas destinados à adequada resposta à crise sanitária.

D) Suspensão, nos termos do artigo 5º, § 3º, da Lei nº 9.882/1999, da

ADPF 742 MC / DF

tramitação de demandas judiciais e recursos vinculados envolvendo direitos territoriais das comunidades quilombolas, tais como ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse e anulatórias de demarcação:

Improcede, no ponto, a irresignação. Eventual pronunciamento jurisdicional contrário à ordem jurídica há de merecer glosa ante o sistema de cautelas e contracautelas ínsitas ao devido processo legal, sendo dado chegar-se, se for o caso, à Presidência do Supremo visando o afastamento da determinação.

O deslinde da controvérsia há de encontrar guarida no direito instrumental, tão desprezado em tempos de crise, mesmo sendo essencial à adequada realização do direito material, inclusive no âmbito do processo objetivo.

Não cabe tomar a arguição, instrumento nobre de controle concentrado e de excepcionalidade maior, como verdadeira advocatória, manietando Tribunais de determinadas unidades da Federação.

E) Restabelecimento do conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação:

Com o intuito de garantir efetividade ao direito fundamental à informação – artigos 5º, inciso XXXIII, 37, inciso II, § 3º, e 216, § 2º, da Constituição Federal –, foi editada a Lei nº 12.527/2015, aplicável a toda a Administração Pública, cujas diretrizes são, entre outras, a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

O diploma tem por princípio a transparência ativa, incumbindo aos órgãos e entidades o dever de promover a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitação. É insuficiente atender pedidos de acesso, fazendo-se imperativo que a Administração, por iniciativa própria, avalie e disponibilize, sem embaraço, documentos e dados de interesse coletivo, por si produzidos ou custodiados – artigos 3º, inciso II, e 8º.

ADPF 742 MC / DF

A Lei esclarece, no artigo 7º, inciso VII, alíneas “a” e “b”, o alcance do direito fundamental de acesso à informação, de obtenção de dados relativos à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, além de metas e indicadores propostos e o resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo.

Cumpra ao Executivo o restabelecimento dos sítios eletrônicos nos quais divulgadas as políticas públicas, programas, ações e pesquisas direcionadas à população quilombola no contexto da pandemia – <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola> –, promovendo a atualização e a acessibilidade das informações.

F) Inclusão dos quilombolas na fase prioritária de vacinação, com a adoção de protocolos sanitários visando a eficácia da medida:

Considerada a publicação do Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação, o Governo Federal procedeu à inclusão dos povos quilombolas na fase prioritária, em virtude do estado de vulnerabilidade. Limitou-se a fazer indicação genérica, deixando de prever protocolos sanitários voltados à efetividade da medida e de articular ações programáticas a fim de evitar descompasso nas unidades da Federação.

Das páginas 39 e 40 do Plano depreende-se que, na primeira fase, na qual inseridos trabalhadores de saúde, pessoas de 75 anos ou mais, de 60 anos ou mais institucionalizadas, indígenas aldeados em terras demarcadas e povos e comunidades tradicionais, não há especificação nem do quantitativo populacional nem das doses a serem destinadas aos remanescentes dos quilombos. Tampouco foram estabelecidos objetivos, metas, cronograma e providências para a imunização prioritária.

Não basta a inclusão formal dos quilombolas no grupo dos primeiros a serem imunizados, se desacompanhada de planejamento conducente à eficácia da medida. É preciso viabilizar a concretização dos

ADPF 742 MC / DF

preceitos fundamentais atinentes à dignidade da pessoa humana, à vida e à saúde.

Os direitos fundamentais são a medula do projeto constitucional de 1988, cabendo ao Supremo, guardião da Carta da República e do Estado Democrático de Direito, atuar em diálogo com os Poderes e a sociedade, visando o cumprimento de prestações positivas em favor dos necessitados.

Levando em conta a aprovação, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária, do uso emergencial das vacinas de Oxford (AstraZeneca/Fiocruz) e CoronaVac (Instituto Butantan/Sinovac), e o início, em 18 de janeiro de 2021, da distribuição, é pertinente determinar a adoção de providências que assegurem a efetividade da imunização prioritária dos quilombolas.

Julgo parcialmente procedente o pedido, para determinar, à União, que:

(i) formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq;

(ii) constitua, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano, dele participando integrantes, pelo menos, do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas;

(iii) providencie, no máximo em 72 horas, a inclusão, no registro dos casos de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas a notificação

ADPF 742 MC / DF

compulsória dos confirmados e ampla e periódica publicidade;

(iv) restabeleça, no prazo de 72 horas, o conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola>, abstendo-se de proceder à exclusão de dados públicos relativos à população.

24/02/2021**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO	: MIN. EDSON FACHIN
ACÓRDÃO	
REQTE.(S)	: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
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)	: ORIEL RODRIGUES DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JOAO PAULO DE GODOY
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES
AM. CURIAE.	: CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO

ADPF 742 MC / DF

ADV.(A/S)	:CAMILLA BORGES MARTINS GOMES
AM. CURIAE.	:INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
AM. CURIAE.	:FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES QUILOMBOLAS
ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR
AM. CURIAE.	:TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S)	:GABRIELE GONCALVES DE SOUZA
ADV.(A/S)	:PEDRO SERGIO VIEIRA MARTINS
ADV.(A/S)	:CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS
ADV.(A/S)	:LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO

VOTO

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório do e. Min. Marco Aurélio, divergindo, no entanto, do seu voto no ponto em que indefere o pedido de suspensão de “*processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombolas;*”

A importância desse pedido foi especialmente ressaltada nas sustentações orais da “Terra de Direitos” e da “Educafro”, assim como nos respectivos Memoriais.

De fato, a efetivação de ordens executivas nesses processos pode comprometer as medidas de saúde, higiene e isolamento social nessas localidades. E o próprio exercício pleno e efetivo do contraditório queda-se precarizado.

A Lei n.14.021, de 7 de julho de 2020, cria Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 a “grupos em situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, de alto risco” (art. 2º), incluindo as comunidades quilombolas (art. 1º, § 1º, V e VI).

O reconhecimento dessa condição demanda medidas proporcionais

ADPF 742 MC / DF

e a suspensão de processos é a técnica cautelar que, acompanhada dos demais pedidos, permite a efetivação do direito à proteção das comunidades dos quilombos (CRFB, art. 216, §5º e ADCT, art. 68) nesse especial momento de emergência sanitária.

Por se aplicarem as mesmas razões, repiso aqui o fundamento que adotei para deferir medida similar no RE 1.017.365, em 06 de maio de 2020, às comunidades indígenas.

De uma parte, concretamente, as ações que envolvem questões de titularidade e posse em locais remanescentes de quilombos são deveras sensíveis, com dilação probatória de grande complexidade e que, ordinariamente, abrangem uma diversidade de temas.

Nada obstante, de outra parte, vivenciamos uma emergência de saúde pública, assim reconhecida no território nacional em face do surgimento do novo coronavírus (COVID-19) pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Posteriormente, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde – OMS caracterizou a dissipação da infecção causada pelo vírus Sars-CoV-2 como uma pandemia.

Como essa pandemia ainda não possui data para se encerrar, uma vez que a ciência ainda não descobriu remédio e, embora felizmente já tenha descoberto vacina, a sua aplicação ainda é incipiente para esse vírus que tem demonstrado grande potencial de contágio e de letalidade, especialmente em populações vulneráveis, a OMS persiste orientando governos e populações, dentre outras medidas, a adotar práticas de isolamento social, a fim de impedir ao máximo a disseminação da infecção.

A manutenção da tramitação de processos, com o risco de determinações de reintegrações de posse, agravam a situação das comunidades quilombolas, que podem se ver, repentinamente, aglomerados, desassistidos e sem condições mínimas de higiene e isolamento para minimizar os riscos de contágio pelo coronavírus.

Incide, no caso, o princípio da precaução, com assento no artigo 225 da Constituição da República, a exigir do Poder Público um atuar na direção da mitigação dos riscos socioambientais, em defesa da

ADPF 742 MC / DF

manutenção da vida e da saúde.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

“A primeira questão versa sobre a existência do risco ou da probabilidade de dano ao ser humano e à natureza. Há certeza científica ou há incerteza científica do dano ambiental? Há ou não unanimidade no posicionamento dos especialistas? Devem, portanto, ser inventariadas as opiniões nacionais e estrangeiras sobre a matéria. Chegou-se a uma posição de certeza de que não há perigo ambiental? A existência de certeza necessita ser demonstrada, porque vai afastar uma fase de avaliação posterior. Em caso de certeza do dano ambiental, este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou de incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção.” (MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 103-104)

Apesar do e. relator considerar a medida incabível no âmbito do processo objetivo, trata-se de previsão expressamente prevista no art. 5, §3º, da Lei n.9.882/99 e, ainda que apenas em sede liminar, apoia-se na especial vocação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de servir de elo entre a generalidade da abstração e urgência da realidade.

Defende-se, ademais, a adoção de medidas estruturantes na ADPF a partir da leitura do art. 10 da Lei n. 9.882/99 (SARLET, Ingo Wolfgang; JOBIM, Marco Félix. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental e o Mandado de Injunção: condições de fixação de técnicas estruturantes para o exercício de direitos assegurados constitucionalmente. In: CLÈVE, Clemerson. M; SCHIER, Paulo Ricardo; LORENZETTO, Bruno M. *Jurisdição Constitucional em Perspectiva*. Revista dos Tribunais, Página RB-2.4, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/2468>

ADPF 742 MC / DF

01985/v1/page/RB-2.4, acesso em 16.02.2021).

Há tempos, ademais, diz que a técnica processual deve servir à específica necessidade de tutela do direito material:

“O direito somente é uma posição juridicamente tutelada quando dispõe de ‘formas de tutela’ adequadas às suas necessidades de proteção. Porém, tais formas de tutela não são atribuídas pelo direito processual ou pelo direito de ação, mas sim pelo próprio direito material. Pende-se, por exemplo, nas tutelas ressarcitória e inibitória. Como ‘evidente, ainda que o CPC não existisse, haveria direito às tutelas inibitória e ressarcitória. O processo deve se estruturar de modo a permitir a prestação das formas de tutela prometidas pelo material. Portanto, entre as tutelas dos direitos e as técnicas processuais deve haver uma relação de adequação. Mas essa relação de adequação não pergunta apenas sobre as formas de tutela, mas também a respeito das técnicas processuais a elas adequadas. (MARINONI, Luiz Guilherme. Novo Código de Processo Civil comentado. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015, p. 502/503)

No caso, o direito material demanda a salvaguarda de comunidades quilombolas do risco sanitário exacerbado pela execução de medidas constritivas em seus territórios e a preservação de sua condição de acesso igualitário à justiça (CRFB, art. 5º, XXXV), ao devido processo legal (CRFB, art. 5º, LIV) e ao contraditório e à ampla defesa (CRFB, art. 5º, LIV) sem comprometer à especial necessidade de isolamento social decorrente da sua grave condição de vulnerabilidade, reconhecida em lei.

Assim, voto pela procedência também do pedido de suspensão dos *“processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombola”* até o término da pandemia.

É como voto.

24/02/2021**PLENÁRIO****MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REDATOR DO ACÓRDÃO	: MIN. EDSON FACHIN
REQTE.(S)	: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
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)	: ORIEL RODRIGUES DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JOAO PAULO DE GODOY
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES
AM. CURIAE.	: CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO

ADPF 742 MC / DF

ADV.(A/S) : CAMILLA BORGES MARTINS GOMES
AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL
- IARA
AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES
QUILOMBOLAS
ADV.(A/S) : HUMBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR
AM. CURIAE. : TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S) : GABRIELE GONCALVES DE SOUZA
ADV.(A/S) : PEDRO SERGIO VIEIRA MARTINS
ADV.(A/S) : CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS
ADV.(A/S) : LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO

VOTO VOGAL

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental apresentada pela COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ), entidade associativa, além do Partido Socialista Brasileiro – PSB e outros partidos políticos com representação no Congresso Nacional.

Após discorrerem sobre a situação de vulnerabilidade socioeconômica dos quilombolas, agravada pela pandemia de COVID-19, os autores requereram o seguinte:

“Diante do exposto, requer-se que seja determinado à União Federal que, no âmbito de sua competência e com a participação da CONAQ, elabore e implemente um plano nacional de combate aos efeitos da pandemia de Covid-19 nas comunidades quilombolas, em um prazo de no máximo 30 dias, devendo observar, no mínimo:

1. Distribuição imediata de equipamentos de proteção individual (máscaras e outros), água potável e materiais de higiene e desinfecção às comunidades quilombolas, com indicação de cronograma;

ADPF 742 MC / DF

2. Medidas de segurança alimentar e nutricional que incluam ações emergenciais de distribuição de cestas básicas, indicando ações específicas e cronograma de implementação;

3. Medidas de logística que viabilizem a todas as pessoas integrantes de comunidades quilombolas acesso regular a leitos hospitalares, incluindo Unidade de Terapia Intensiva (UTI), indicando cronograma e ações específicas;

4. Fortalecimento dos Programas de Saúde da Família nos Quilombos como estratégia fundante da ação de prevenção aos efeitos da Covid-19, indicando ações específicas e cronograma de implementação;

5. Disponibilização de meios para testagem regular e periódica em integrantes das comunidades quilombolas com suspeita ou ocorrência de contaminação pelo novo coronavírus, conforme orientação médica;

6. Medidas que evitem o contágio de quilombolas pela Covid-19 em função da existência de empreendimentos estatais e de particulares com potencial de afetar territórios tradicionais, nos termos da Portaria Interministerial 60/2015, por meio da elaboração e adoção de protocolo de prevenção ao contágio;

7. Medidas de apoio às comunidades quilombolas que adotarem ações e/ou protocolos de isolamento social comunitário, incluindo atividades de controle sanitário de acesso de terceiros aos territórios tradicionais, indicando cronograma de implementação;

8. Medidas de combate ao racismo a quilombolas no atendimento médico e hospitalar que contem com canal específico para recebimento e processamento de denúncias, indicando medidas específicas e cronograma de implementação;

9. A aplicação do referido plano deve se estender na mesma medida e proporção dos efeitos da pandemia do novo coronavírus nas comunidades quilombolas."

A Advocacia-Geral da União prestou informações, nas quais sustentou: **a)** a ilegitimidade ativa da CONAQ; **b)** o não cabimento da ADPF, inclusive com a notícia de que há ações civis públicas ajuizadas

ADPF 742 MC / DF

em, pelo menos, dois estados do Brasil tratando do mesmo assunto; e c) no mérito, que já há adoção de políticas públicas adequadas, não sendo o caso de substituí-las por outras, determinadas judicialmente.

Diversos outros órgãos do Governo também tiveram as suas manifestações, em sentido semelhante ao da AGU, juntadas aos autos.

O eminente Relator admitiu diversas entidades como *amici curiae* (peças 74 a 77; 88).

A Procuradoria-Geral da República pronunciou-se no sentido de que a ADPF deve ser conhecida e parcialmente acolhida, apenas para que se determine a constituição de um grupo de trabalho interdisciplinar e conceda-se prazo para apresentação de um “Plano Nacional de Combate aos Efeitos da Epidemia de COVID-19 sobre as Comunidades Quilombolas” (peça 89).

Houve aditamento à inicial para requerer prioridade no Plano Nacional de Vacinação, admitido pelo Relator (peça 104).

A Advocacia-Geral da União informou que o aditamento perdeu o objeto, uma vez que o Governo Federal concedeu aos quilombolas prioridade na vacinação. O pronunciamento da PGR foi no mesmo sentido (peça 120).

O Relator determinou a inclusão do feito no Plenário Virtual.

Houve a manifestação de diversos *amici curiae*.

É o relatório.

Acompanho parcialmente o voto do eminente Relator, Ministro Marco Aurélio.

ADPF 742 MC / DF

Em respeito ao *quorum* quase majoritário que se forma nesta Suprema Corte em dinâmica de Plenário Virtual, consigno, vencido, que, a rigor, esta arguição não seria cabível por diversos óbices processuais. **Elenco os fundamentos abaixo apenas para que não fiquem sem registro. Tenho, contudo, que, excepcionalmente e em reconhecimento ao relevante teor deste caso, o caminho mais viável é a análise do mérito e o acolhimento parcial desta arguição.** Ressalvo, pois, o meu entendimento pessoal quanto ao não cabimento da ação.

Embora a CONAQ, com a devida vênia, não possua legitimidade ativa para o ajuizamento da ADPF (visto não se tratar de entidade de classe ou de categorias de pessoas ligadas por circunstâncias profissionais ou econômicas, conforme art. 103, IX, CF/88), os demais partidos políticos possuem representação no Congresso Nacional, o que afasta tal óbice.

A rigor, porém, falta à ADPF um de seus requisitos objetivos, qual seja, o **ato impugnado**. No caso, os autores aduzem ter havido supostas **omissões** – e não ações – do Poder Público. Assim, a inicial (p. 4) menciona suposta “omissão do Estado”:

“Ocorre que em função da omissão do Estado em agir para viabilizar o enfrentamento aos efeitos da pandemia da Covid-19 nos quilombos, estes experimentam graves e evitáveis lesões que afetam de forma relevante a possibilidade de continuidade de reprodução física, social, étnica e cultural de cada comunidade.” (grifei)

A ADPF, em sua gênese, não se presta a corrigir **omissões** do Estado, mas, sim, “**ato do Poder Público**” do qual possa resultar lesão a preceito fundamental, conforme art. 1º da Lei nº 9.882/99:

*“Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, **resultante de ato do Poder Público**.” (com meus grifos)*

ADPF 742 MC / DF

Aliás, a Lei nº 9.882/99, em seu art. 3º, inciso II, determina, como requisito formal para o recebimento da inicial, que ela aponte o “ato questionado”. O debate remonta à Constituição de 1988, ocasião em que a ADPF foi criada com foco em atos, em condutas positivas que violassem “preceito fundamental”. No caso, quando a parte autora indica os “atos lesivos”, elenca uma série de supostas omissões que estariam em curso, consoante itens 70 e 71 da inicial (p. 24):

“70. Desse modo, em grande medida, a lesividade é observada na omissão da União, destacando-se:

(i) ausência de monitoramento, divulgação pública e regular dos casos envolvendo quilombolas infectados;

(ii) ausência de monitoramento, divulgação pública e regular de óbitos entre quilombolas;

(iii) ausência de plano governamental destinado ao combate aos efeitos da Covid-19 nos quilombos;

(iv) violações ao direito de realizar isolamento social comunitário como medida de autoproteção;

(v) ausência de medidas governamentais de apoio à proteção sanitária territorial por meio do fornecimento de equipamentos de proteção individual;

(vi) ausência de medidas de proteção da posse tradicional quilombola durante a pandemia, gerando riscos de deslocamentos forçados coletivos dessas comunidades em período de máxima vulnerabilidade;

(vii) ausência de instância institucional de Estado no âmbito do Poder Executivo Federal voltada à consulta e participação da entidade representativa nacional quilombola;

(viii) ausência de medidas de busca da equidade diante do acesso em menor escala a políticas públicas destinadas a toda a população, a exemplo do acesso ao auxílio emergencial;

(ix) ausência de ações em escala e com regularidade minimamente eficazes que viabilizem segurança alimentar e nutricional, a exemplo da distribuição de sementes, outros insumos agrícolas e cestas básicas.

ADPF 742 MC / DF

71. As omissões acima apontadas indicam que o Estado, mais precisamente o Poder Executivo Federal, deixou de adotar ações que são de execução absolutamente viável e que têm o condão de minimizar significativamente os efeitos da pandemia decorrente da Covid-19 e, assim, resguardar a garantia de reprodução física, social e cultural das comunidades quilombolas. (sublinhei)

O único item que não trata de omissão é o de número IV, porém está expresso com tal vagueza que não se pode extrair dele nenhuma obrigação jurídica concreta. É dizer, a ADPF não preencheria, a rigor, requisito objetivo para sua admissibilidade.

Certo, ainda, que, no julgamento da célebre ADPF 347/DF, na qual o Supremo Tribunal Federal reconheceu o chamado “estado de coisas inconstitucional”, de alguma maneira determinou-se a correção de omissões inconstitucionais. Ali se estava no contexto em que havia vários atos lesivos também, de tal maneira que não se podia destrinchá-los das omissões lesivas. Por isso, a Corte avançou no tema de um modo mais geral. De fato, o caráter massivo e persistente da violação provocada por políticas públicas existentes, embora falhas, foi decisivo para o conhecimento da ação.

A propósito disso, surgiria outro obstáculo para o conhecimento do pleito. É que se está lançando mão da ADPF como vanguarda da postulação judicial. Há diversos remédios que podem ser usados para corrigir as omissões apontadas pelos autores, inclusive coletivamente, como é a ação civil pública. Por esse ângulo, também, a ADPF não atende ao requisito da subsidiariedade. É dizer, haveria outros instrumentos legais de eficácia superior a esta arguição. Nesse sentido, precedente de relatoria do eminente Ministro Dias Toffoli:

“Vale ressaltar, ademais, que a expressão ‘outro meio eficaz’, contida no artigo 4º, § 1º, da Lei da 9.882/99, engloba não apenas

ADPF 742 MC / DF

instrumentos de controle concentrado, mas outros meios processuais existentes em nosso ordenamento jurídico que tenham aptidão de solver satisfatoriamente a controvérsia suscitada na ADPF. Neste sentido leciona, em sede doutrinária, o Ministro Luís Roberto Barroso:

‘O descabimento de outros mecanismos concentrados de controle de constitucionalidade, como assinalado, é um elemento necessário para caracterizar a presença da subsidiariedade que justifica a ADPF. Não se trata, porém, de elemento suficiente. Além da presença dos demais requisitos referidos acima, é preciso que os mecanismos subjetivos existentes sejam insatisfatórios justificando uma intervenção concentrada por parte do STF. Se tais mecanismos forem adequados para afastar eventual lesão, não se justifica o uso da ADPF.

O sistema brasileiro de controle concentrado de constitucionalidade não se destina a absorver toda e qualquer discussão subjetiva envolvendo questões constitucionais. Por tal razão, os jurisdicionados não detêm a expectativa legítima de verem todas as suas disputas apreciadas pelo STF em sede de uma ação abstrata. Para conhecer as lides e dar-lhes solução, existe um complexo sistema orgânico e processual que, eventualmente, poderá até mesmo chegar ao STF – pelas vias recursais próprias de natureza subjetiva.

Nesse contexto, portanto, a ADPF não é uma ação abstrata subsidiária, no sentido de que seria cabível sempre que a ação direta de inconstitucionalidade ou a ação declaratória de constitucionalidade não o fossem. Como explicado acima, a subsidiariedade significa apenas que não caberá ADPF se outro meio idôneo capaz de sanar a lesividade estiver disponível, não podendo ser extraída da regra da subsidiariedade a conclusão de que seria possível o ajuizamento de ADPF sempre que não coubesse ADIn e ADC’ (BARROSO, Luís Roberto. O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 289).”

(ADPF 319/PB, Ministro Dias Toffoli, j. 14/05/2014)

ADPF 742 MC / DF

Isso, visto ainda por outro ângulo, demonstra que, em verdade, as condutas que se pede sejam realizadas pelo Poder Público pertencem mesmo à seara do Executivo.

Não haveria, ainda, a *justiciabilidade* necessária para conhecimento desta arguição, pois, em primeiro lugar, não há ato ou omissão. Ou seja, o interesse de agir surgiria apenas no caso de inércia do Poder Público cabalmente demonstrada.

Observo, contudo, que já existe, em andamento, previsão legal de ampla política pública emergencial específica para **as comunidades quilombolas**.

Com efeito, a recente Lei Federal nº 14.021/2020 tratou não apenas das comunidades quilombolas, mas também das indígenas. O texto dessa lei prevê diversas medidas de atendimento às **comunidades quilombolas** (art. 1º, V) e também à **população quilombola** que esteja fora de tais comunidades *“em razão de estudos, de atividades acadêmicas ou de tratamento de sua própria saúde ou da de seus familiares”* (art. 1º, VI).

Para que se tenha ideia da amplitude de tal legislação, segue ela colacionada:

*“Art. 1º Esta Lei institui medidas de vigilância sanitária e epidemiológica para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19 nos territórios indígenas, cria o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas, prevê ações de garantia de segurança alimentar, dispõe sobre ações relativas a povos indígenas isolados e de recente contato no período de calamidade pública em razão da Covid-19, estipula medidas de apoio às **comunidades quilombolas**, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19 e*

ADPF 742 MC / DF

altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a fim de assegurar aporte de recursos adicionais nas situações emergenciais e de calamidade pública.

§ 1º Estão abrangidos pelas disposições desta Lei:

I – indígenas isolados e de recente contato;

II – indígenas aldeados;

III – indígenas que vivem fora das terras indígenas, em áreas urbanas ou rurais;

IV – povos e grupos de indígenas que se encontram no País em situação de migração ou de mobilidade transnacional provisória;

V – quilombolas;

VI – quilombolas que, em razão de estudos, de atividades acadêmicas ou de tratamento de sua própria saúde ou da de seus familiares, estão residindo fora das comunidades quilombolas;

VII – pescadores artesanais;

VIII – demais povos e comunidades tradicionais.

§ 2º As disposições desta Lei não excluem outras formas de proteção aos indígenas, aos quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais por ações governamentais direcionadas à prevenção e ao enfrentamento dos efeitos da Covid-19.

*Art. 2º Os povos indígenas, as **comunidades quilombolas**, os pescadores artesanais e os demais povos e comunidades tradicionais serão considerados como grupos em situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, de alto risco e destinatários de ações relacionadas ao enfrentamento de emergências epidêmicas e pandêmicas.*

*Art. 3º Todas as medidas e garantias previstas nesta Lei levarão em consideração a organização social, as línguas, os costumes, as tradições e o direito à territorialidade dos povos indígenas, nos termos do art. 231 da Constituição Federal, das **comunidades quilombolas**, nos termos do § 5º do art. 216 da Constituição Federal e do art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dos pescadores artesanais e dos demais povos e comunidades tradicionais.*

ADPF 742 MC / DF

CAPÍTULO II

DO PLANO EMERGENCIAL PARA ENFRENTAMENTO À COVID-19 NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS

Art. 4º Fica criado o Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 nos Territórios Indígenas (Plano Emergencial), com o objetivo de assegurar o acesso aos insumos necessários à manutenção das condições de saúde para prevenção do contágio e da disseminação da Covid-19, bem como para o tratamento e a recuperação dos infectados, com observância dos direitos sociais e territoriais dos povos indígenas.

Art. 5º Cabe à União coordenar o Plano Emergencial e, conjuntamente com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as demais instituições públicas que atuam na execução da política indigenista e com a participação efetiva dos povos indígenas por meio de suas entidades representativas, executar ações específicas para garantir, com urgência e de forma gratuita e periódica, as seguintes medidas, entre outras:

~~I – (VETADO);~~

I – acesso universal a água potável; Promulgação partes vetadas

~~II – (VETADO);~~

II – distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para aldeias ou comunidades indígenas, oficialmente reconhecidas ou não, inclusive no contexto urbano; Promulgação partes vetadas

III – participação de Equipes Multiprofissionais de Saúde Indígena (EMSIs) qualificadas e treinadas para enfrentamento à Covid-19, com disponibilização de local adequado e equipado para realização de quarentena pelas equipes antes de entrarem em territórios indígenas, bem como de equipamentos de proteção individual (EPIs) adequados e suficientes;

IV – acesso a testes rápidos e RT-PCRs, a medicamentos e a equipamentos médicos adequados para identificar e combater a Covid-19 nos territórios indígenas;

V – organização de atendimento de média e alta complexidade nos centros urbanos e acompanhamento diferenciado de casos que

ADPF 742 MC / DF

envolvam indígenas, com planejamento estruturado de acordo com a necessidade dos povos, que incluam:

~~a) (VETADO);~~

a) oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidade de terapia intensiva (UTI); Promulgação partes vetadas

~~b) (VETADO);~~

b) aquisição ou disponibilização de ventiladores e de máquinas de oxigenação sanguínea; Promulgação partes vetadas

c) contratação emergencial de profissionais da saúde para reforçar o apoio à saúde indígena;

d) disponibilização, de forma a suprir a demanda, de ambulâncias para transporte – fluvial, terrestre ou aéreo – de indígenas de suas aldeias ou comunidades até a unidade de atendimento mais próxima, ou para transferência para outras unidades;

e) construção emergencial de hospitais de campanha nos Municípios próximos das aldeias ou comunidades com maiores números de casos de contaminação por Covid-19;

~~VI – (VETADO);~~

VI – elaboração e distribuição, com participação dos povos indígenas ou de suas instituições, de materiais informativos sobre os sintomas da Covid-19, em formatos diversos e por meio de rádios comunitárias e de redes sociais, com tradução e em linguagem acessível, respeitada a diversidade linguística dos povos indígenas, em quantidade que atenda às aldeias ou comunidades indígenas de todo o País; Promulgação partes vetadas

VII – transparência e publicização dos planos de contingência, notas e orientações técnicas, vigilância e monitoramento epidemiológico dos casos relacionados à Covid-19 em territórios indígenas;

~~VIII – (VETADO);~~

VIII – provimento de pontos de internet nas aldeias ou comunidades, a fim de viabilizar o acesso à informação e de evitar o deslocamento de indígenas para os centros urbanos; Promulgação partes vetadas

ADPF 742 MC / DF

IX – elaboração e execução de planos emergenciais, bem como estabelecimento de protocolos de referência para atendimento especializado, transporte e alojamento dos indígenas;

X – estabelecimento de rigoroso protocolo de controle sanitário e vigilância epidemiológica do ingresso nas terras indígenas e nas aldeias ou comunidades, preferencialmente com a disponibilização de testes rápidos para as EMSIs, com o objetivo de evitar a propagação da Covid-19 nos territórios indígenas;

XI – adequação das Casas de Apoio à Saúde Indígena (Casais) para as necessidades emergenciais de acompanhamento e isolamento de casos suspeitos, confirmados e de contatos com a Covid-19, garantindo medicamentos, equipamentos de proteção individual e contratação de profissionais;

XII – financiamento e construção de casas de campanha para situações que exijam isolamento de indígenas nas suas aldeias ou comunidades.

§ 1º Os comitês, comissões ou outros órgãos colegiados direcionados ao planejamento, coordenação, execução, supervisão e monitoramento dos impactos da Covid-19 no âmbito da saúde dos povos indígenas devem contar com a participação e o controle social indígena e de suas instâncias representativas.

§ 2º As medidas de isolamento e de quarentena de casos suspeitos de Covid-19 deverão considerar que os povos indígenas têm maior vulnerabilidade do ponto de vista epidemiológico e têm como característica a vida comunitária, com muitos membros convivendo em uma mesma moradia.

Art. 6º Nenhum atendimento de saúde ou de assistência social na rede pública pode ser negado às populações indígenas por falta de documentação ou por quaisquer outros motivos.

Art. 7º (VETADO).

Art. 8º O atendimento de saúde aos indígenas residentes fora das terras indígenas e àqueles povos e grupos de indígenas que se encontram no País em situação de migração ou de mobilidade transnacional provisória será feito diretamente pela rede do Sistema Único de Saúde (SUS), com as devidas adaptações na estrutura, respeitadas as especificidades culturais e sociais dos povos e observado

ADPF 742 MC / DF

o disposto nos §§ 1º-A, 1º-B, 2º e 3º do art. 19-G da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, com exceção daqueles de aldeias ou comunidades indígenas localizadas nas áreas urbanas, para os quais o atendimento será articulado pela União com o apoio da rede do SUS.

Parágrafo único. Para efeitos de comprovação documental, será aceito o Registro Administrativo de Nascimento do Indígena (Rani) ou o registro civil de nascimento com a identificação étnica expedido pelos cartórios de registro civil, conforme disposto na Resolução Conjunta nº 3 do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, de 19 de abril de 2012.

CAPÍTULO III**DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL**

*Art. 9º Considerada a abrangência prevista no § 1º do art. 1º desta Lei, fica instituída a garantia da segurança alimentar e nutricional aos povos indígenas, às **comunidades quilombolas**, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais enquanto perdurar o estado de emergência decorrente da pandemia da Covid-19.*

§ 1º (VETADO).

§ 2º A União disponibilizará remédios, itens de proteção individual e materiais de higiene e de desinfecção, observados os protocolos de proteção dos profissionais e dos povos indígenas, bem como as diretrizes do Plano Emergencial de que trata o Capítulo II desta Lei.

*§ 3º Os atos de distribuição de cestas básicas e de outros produtos relacionados às medidas de enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas, nas **comunidades quilombolas** e nos territórios de pescadores artesanais e de povos e comunidades tradicionais serão preferencialmente realizados pelo Poder Público, com a participação das comunidades interessadas.*

*§ 4º A União garantirá suporte técnico e financeiro à produção dos povos indígenas, das **comunidades quilombolas**, dos pescadores artesanais e dos demais povos e comunidades tradicionais e ao escoamento da produção daqueles prejudicados em função da Covid-19, por meio da aquisição direta de alimentos no*

ADPF 742 MC / DF

âmbito dos programas da agricultura familiar, assegurando a infraestrutura e a logística necessárias, de acordo com cada região.

*Art. 10. Serão simplificadas, para o enfrentamento à Covid-19, as exigências documentais para acesso a políticas públicas que visam a criar condições para garantir a segurança alimentar aos povos indígenas, às **comunidades quilombolas**, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais.*

§ 1º Em processos de compra pública, doação simultânea e alimentação escolar, quando a aquisição e o consumo da mercadoria ocorrerem na mesma terra indígena, fica estendido o conceito de autoconsumo, dispensando-se o atesto dos órgãos de vigilância animal e sanitária.

§ 2º Em processos de compra pública, doação simultânea e alimentação escolar, se houver uma única pessoa jurídica na terra indígena e se a aquisição e o consumo da mercadoria ocorrerem nessa mesma terra indígena, será dispensado o chamamento público.

§ 3º As Declarações de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) para pessoas físicas indígenas podem ser substituídas pelas Certidões de Atividade Rural ou outros documentos comprobatórios simplificados que já sejam emitidos pelo órgão indigenista oficial.

§ 4º (VETADO).

~~§ 5º (VETADO).~~

*§ 5º Será garantida a inclusão das **comunidades quilombolas** certificadas pela Fundação Cultural Palmares como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), assegurado o cadastramento das famílias na Relação de Beneficiários (RB), para acesso às políticas públicas. Promulgação partes vetadas*

CAPÍTULO IV

DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS OU DE RECENTE CONTATO

Art. 11. Nos casos dos povos indígenas isolados ou de recente contato, com o objetivo de resguardar seus direitos e de evitar a propagação da Covid-19, somente em caso de risco iminente, em caráter excepcional e mediante plano específico articulado pela União, será permitido qualquer tipo de aproximação para fins de prevenção e combate à pandemia.

ADPF 742 MC / DF

Art. 12. A União adotará as seguintes medidas:

~~I — (VETADO);~~

I – elaboração, no prazo de 10 (dez) dias, dos planos de contingência para situações de contato para cada registro confirmado de indígenas isolados oficialmente reconhecido pela Funai; Promulgação partes vetadas

~~H — (VETADO);~~

II – elaboração, no prazo de 10 (dez) dias, dos planos de contingência para surtos e epidemias específicos para cada povo de recente contato oficialmente reconhecido pela Funai; Promulgação partes vetadas

III – quarentena obrigatória para todas as pessoas autorizadas a interagir com povos indígenas de recente contato;

IV – suspensão de atividades próximas às áreas de ocupação de indígenas isolados, excetuadas aquelas de fundamental importância para a sobrevivência ou o bem-estar dos povos indígenas, na forma do regulamento;

V – disponibilização imediata de testes para diagnóstico da Covid-19 e de EPIs para todos os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dseis) que atuam em áreas onde existam registros oficiais de povos indígenas isolados ou presença de povos indígenas de recente contato.

Art. 13. Fica vedado o ingresso de terceiros em áreas com a presença confirmada de indígenas isolados, salvo de pessoas autorizadas pelo órgão indigenista federal, na hipótese de epidemia ou de calamidade que coloque em risco a integridade física dos indígenas isolados.

§ 1º As missões de cunho religioso que já estejam nas comunidades indígenas deverão ser avaliadas pela equipe de saúde responsável e poderão permanecer mediante aval do médico responsável.

§ 2º A vedação de que trata este artigo não se aplica aos agentes públicos, desde que observados os parâmetros de segurança epidemiológica orientados pela Organização Mundial da Saúde e pelo Ministério da Saúde.

ADPF 742 MC / DF

CAPÍTULO V

**DO APOIO ÀS COMUNIDADES QUILOMBOLAS,
AOS PESCADORES ARTESANAIS E AOS DEMAIS POVOS
E COMUNIDADES TRADICIONAIS NO ENFRENTAMENTO À
COVID-19**

Art. 14. Enquanto perdurar o período de calamidade pública em saúde decorrente da pandemia da Covid-19, serão adotadas medidas urgentes para mitigar os seus efeitos entre os quilombolas, os pescadores artesanais e os demais povos e comunidades tradicionais do País.

~~*Parágrafo único. (VETADO).*~~

Parágrafo único. Aplicam-se às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais as disposições referentes ao Plano Emergencial de que trata o Capítulo II desta Lei, e cabe à União o planejamento e a execução das medidas de que trata o 'caput' deste artigo, no que couber. Promulgação partes vetadas

Art. 15. Serão desenvolvidas ações emergenciais de saúde, sem prejuízo de outras, em prol das comunidades quilombolas, dos pescadores artesanais e dos demais povos e comunidades tradicionais, que incluam, no mínimo:

I – medidas de proteção territorial e sanitária, com a restrição de acesso a pessoas estranhas à comunidade, ressalvadas as de missões religiosas que já estejam atuando e os responsáveis pela prestação de serviços públicos devidamente credenciados, como profissionais da saúde e de demais órgãos públicos, visando a impedir a disseminação da Covid-19 e a circulação do coronavírus entre os quilombolas e os pescadores artesanais;

II – ampliação emergencial do apoio por profissionais da saúde, com ampla utilização de EPIs pelos profissionais envolvidos, além da garantia de testagem rápida para os casos suspeitos de Covid-19 nos quilombos ou em territórios de pescadores artesanais e de demais povos e comunidades tradicionais;

III – inclusão do quesito raça ou cor no registro dos casos de Covid-19, asseguradas a notificação compulsória dos casos confirmados entre quilombolas e sua ampla e periódica publicidade.

ADPF 742 MC / DF

Art. 16. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES E FINAIS

Art. 17. A União poderá firmar convênio com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para executar as medidas previstas nesta Lei, autorizados o ajuste de dotações e a transferência direta de recursos para os entes federativos.

~~*Art. 18. (VETADO).*~~

Art. 18. A Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações: Promulgação partes vetadas

‘Art. 19-E.

§ 1º A União instituirá mecanismo de financiamento específico para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sempre que houver necessidade de atenção secundária e terciária fora dos territórios indígenas.

§ 2º Em situações emergenciais e de calamidade pública:

I – a União deverá assegurar aporte adicional de recursos não previstos nos planos de saúde dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas (Dseis) ao Subsistema de Atenção à Saúde Indígena;

II – deverá ser garantida a inclusão dos povos indígenas nos planos emergenciais para atendimento dos pacientes graves das Secretarias Municipais e Estaduais de Saúde, explicitados os fluxos e as referências para o atendimento em tempo oportuno.’ (NR)

‘Art.19-G.

§ 1º-A. A rede do SUS deverá obrigatoriamente fazer o registro e a notificação da declaração de raça ou cor, garantindo a identificação de todos os indígenas atendidos nos sistemas públicos de saúde.

§ 1º-B. A União deverá integrar os sistemas de informação da rede do SUS com os dados do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena.

..... ‘ (NR)’

~~*Art. 19. (VETADO).*~~

ADPF 742 MC / DF

*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. Promulgação partes vetadas*

Art. 20. Ressalvado o disposto no art. 18, os demais dispositivos desta Lei terão validade apenas enquanto vigorar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, nos termos do Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Parágrafo único. As aquisições de materiais e serviços e as contratações em cumprimento a esta Lei deverão seguir os termos dos arts. 4º, 4º-A, 4º-B, 4º-C, 4º-D, 4º-E, 4º-F, 4º-G, 4º-H e 4º-I da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.” (com meus grifos)

Vê-se que a extensão da lei aponta existir previsão legal de política pública específica que atende, assim, as comunidades quilombolas (bem como as indígenas), que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Também induz ao raciocínio do quanto o debate é profundo, complexo e plúrimo. Ainda, os debates para promulgação de tal lei, além de ampla discussão no Parlamento, também foram precedidos de prévia oitiva dos Ministérios da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, da Economia e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

Concordo que a situação é grave. Noto, contudo, que a própria existência de lei específica a respeito do enfrentamento da COVID-19 às comunidades quilombolas, acompanhada do Plano Nacional de Imunização, afasta, ao menos neste momento, a omissão de política pública por parte do Legislativo.

ADPF 742 MC / DF

Em relação ao Poder Executivo, a AGU traz notícias mais atualizadas sobre as contínuas ações do Ministério da Saúde concretizadas no Plano Nacional de Imunização (PNI).

A vacinação prioritária a grupos de risco, não só à população quilombola, mas também a trabalhadores da área da saúde, pessoas idosas com 60 anos ou mais, indígenas, pessoas com comorbidades, entre outras, é expressamente informada pelo PNI:

*“Desta forma foram elencadas as seguintes populações como grupos prioritários para vacinação: trabalhadores da área da saúde (incluindo profissionais da saúde, profissionais de apoio, cuidadores de idosos, entre outros), pessoas de 60 anos ou mais institucionalizadas, população idosa (60 anos ou mais), indígena aldeado em terras demarcadas aldeados, comunidades tradicionais ribeirinhas e **quilombolas**, população em situação de rua, morbididades (Diabetes mellitus; hipertensão arterial grave (difícil controle ou com lesão de órgão alvo); doença pulmonar obstrutiva crônica; doença renal; doenças cardiovasculares e cérebro-vasculares; indivíduos transplantados de órgão sólido; anemia falciforme; câncer; obesidade grau III), trabalhadores da educação, pessoas com deficiência permanente severa, membros das forças de segurança e salvamento, funcionários do sistema de privação de liberdade, trabalhadores do transporte coletivo, transportadores rodoviários de carga, população privada de liberdade. Os detalhamentos das especificações dos grupos prioritários e recomendações para vacinação dos grupos elencados acima encontram-se no Anexo II.”*

(https://www.gov.br/saude/pt-br/media/pdf/2020/dezembro/16/plano_vacinacao_versao_eletronica-1.pdf – fl. 22 – grifei)

Percebe-se que estão incluídos no plano não só os quilombolas, mas também os demais grupos vulneráveis protegidos constitucionalmente.

ADPF 742 MC / DF

No caso em cotejo, reconhece-se a fragilidade a que as comunidades quilombolas estão expostas. Isso, porém, não afasta a urgência e fragilidade dos demais grupos de risco, que também são merecedores da atenção do Poder Público, até mesmo por isonomia constitucional.

É compreensível que toda a população brasileira esteja apreensiva com a pandemia. O vírus, porém, não reconhece distinções étnicas, econômicas ou sociais. Está claro que vulnerabilidades socioeconômicas acentuam os riscos da doença, e, nesse sentido, o tratamento sanitário diferenciado aos quilombolas, tendo em vista dados objetivos que o justifiquem, pode e deve ser dispensado pelo Governo.

Entretanto, a escolha das medidas diferenciadas, os contextos que devem ser considerados, a modulação das distinções compensatórias, tudo isso é assunto próprio da formulação de políticas públicas e depende da coleta e processamento de um conjunto vastíssimo de dados e informações.

Daí, adentrar-se nessa seara, sem informações logísticas constantemente atualizadas para determinar os comandos específicos requeridos, sem corpo técnico altamente qualificado, ressentir-se da cautela que deve permear a atuação do Judiciário.

Deve-se guardar respeito ao Pacto Republicano com o princípio da separação dos Poderes, observando-se a atuação harmônica entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, para, assim, evitar-se eventual comando que, em vez de ajudar toda a população quilombola, acabe por obstar ação já em andamento.

E, por mais zelo que possua a parte autora, ela descreve, na petição inicial, um quadro muito amplo e genérico, todo assentado em estatísticas que enfatizam a relevância do quilombola, sem entrar, contudo, nos

ADPF 742 MC / DF

inumeráveis detalhamentos concretos que uma política pública de saúde deve levar em conta nos mais de 5 mil municípios do país.

Prova disso está na ausência de dado básico que sequer foi informado na inicial ou no correspondente aditamento. **Os autores não trouxeram o número aproximado da população quilombola, ou seja, inexistente estimativa de quantas pessoas se pretende sejam vacinadas prioritariamente.**

De fato, é tamanha a dificuldade que o próprio IBGE informa, em matéria de 24/04/2020, o seguinte:

“(...) Já a população que se considera quilombola será identificada pela primeira vez no próximo Censo, adiado para 2021. Embora não tenha estimativa dessa população, o IBGE calcula que o país possua 5.972 localidades quilombolas, que estão divididas em 1.672 municípios brasileiros, mais que o dobro com localidades indígenas (827).

Do total de localidades, 404 são territórios oficialmente reconhecidos, 2.308 são denominados agrupamentos quilombolas e o restante, 3.260, identificados como outras localidades quilombolas. Entre os agrupamentos, 709 estão localizados dentro dos territórios quilombolas oficialmente delimitados e 1.599 fora dessas terras.

O Nordeste possui 3.171 localidades quilombolas, pouco mais da metade do total. Em seguida vem o Sudeste com 1.359 quilombos. O restante está dividido nas regiões Norte (873), Sul (319) e Centro-Oeste (250).

A Bahia tem o maior número de localidades quilombolas entre todos os estados do país. São 1.046 no total. Em segundo lugar está Minas Gerais com 1.021 comunidades do tipo. Outros destaques são o Maranhão com 866 e o Pará, que soma 516. Acre e Roraima não possuem localidades quilombolas.

No Nordeste também está localizado o maior número de territórios quilombolas oficialmente reconhecidos, somando 176 ocorrências. Mas é no estado do Pará, no Norte, que está a

ADPF 742 MC / DF

maioria das localidades com delimitação oficial (75). O Maranhão vem em seguida com 60 e a Bahia, com 40 quilombos. Entre as grandes regiões, depois do Nordeste, está o Norte (94), Sudeste (76), Sul (36) e Centro-Oeste (22) também com territórios reconhecidos oficialmente.

Barreirinha, no Amazonas, é a cidade com mais localidades quilombolas do país (167), seguida de Alcântara (74) e Itapecuru Mirim (45), ambas no Maranhão, e Oriximiná (41) e Moju (38), no Pará.

‘Essa é a primeira estimativa de dados quilombolas produzida pelo IBGE. Como o Instituto nunca divulgou informações sobre essa população, os dados apresentados estão em fase de consolidação e, portanto, sujeitos a revisões até o próximo Censo, em 2021, quando poderão ser confirmados’, destacou Damasco.”

(<https://censo2021.ibge.gov.br/2012-agencia-de-noticias/noticias/27487-contracovid-19-ibge-antecipa-dados-sobre-indigenas-e-quilombolas.html> – grifei)

Assim, sem nem mesmo se saber ao certo quantas pessoas se pretende vacinar, é prudente que tal política pública emergencial para vacinação da população quilombola (e, aliás, de toda a população brasileira) seja primordialmente encampada pelo Executivo.

Deveras, observo que não só a União, como também os Estados-membros e até os Municípios estão a realizar planos estaduais de vacinação por suas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.

Daí porque a determinação de qualquer comando específico pelo Judiciário, sem informações constantemente atualizadas do país todo, poderá não apenas ter eficácia questionável (até ineficácia), como, pior, poderá obstar ou, no mínimo, gerar conflitos na **ação** do Poder Público em suas três esferas (União, Estados e Municípios), que já está a ser implementada em caráter de emergência.

ADPF 742 MC / DF

Há evidente risco de indevida sobreposição de determinações, a levar a um estado conflituoso de condutas a serem observadas pela União e pelos demais entes públicos.

Só para ficar num exemplo. A parte autora requereu, entre outras providências, a “*distribuição imediata de equipamentos de proteção individual (máscaras e outros), água potável e materiais de higiene e desinfecção às comunidades quilombolas, com indicação de cronograma*”.

Admitamos que essa medida fosse deferida. Em primeiro lugar, quantas máscaras seriam distribuídas para cada quilombola? Seriam máscaras descartáveis? A água potável a que se refere a inicial seria aquela que sai da torneira (e pode ser filtrada ou fervida antes de ser consumida), que decorre de um serviço público municipal, ou teria que ser água mineral engarrafada? Os materiais de higiene e desinfecção, quais seriam e em que quantidade?

Mais não fosse, embora reconheça e também acredite que o Poder Público não deve tangenciar *omissão inconstitucional*, existe política pública em andamento.

Feitas tais ponderações, tenho que esta Corte, de um lado, não deve manter-se inerte ante o grave quadro da pandemia e, também, em respeito a outras ações e medidas aqui já adotadas; de outro, deve guardar, como já mencionei, respeito à separação dos Poderes.

Desse modo, na medida em que não se pode deixar de ver que a Lei nº 14.021/2020 já traça política pública em amparo às comunidades quilombolas, bem assim que o Plano Nacional de Imunização prevê vacinação prioritária a essas comunidades, é eficaz, prudente e ponderada a solução adotada pelo eminente Ministro Marco Aurélio, no sentido de deferir-se à União prazo de 30 dias para elaboração e esclarecimento da política pública a ser adotada, além de prazo de 72 horas para inclusão de mais informações a respeito.

ADPF 742 MC / DF

O acolhimento da sugestão proposta pelo eminente Ministro Edson Fachin traria possível e indevida restrição ao acesso à justiça, visto que, sem mais informações, a suspensão de ações possessórias e demais medidas colidem com a proteção do direito de propriedade, de grandeza constitucional.

Pontuo, contudo, que, de forma específica, e essa a ressalva principal que faço, o acolhimento do item “ii” quanto à constituição de grupo de trabalho interdisciplinar não possui lastro na própria legislação mencionada pelos autores. Carece de previsão clara das Leis nºs 12.228/2010 e 14.021/2020 ou mesmo do Decreto nº 6.261/2017. Por outro lado, esclareço que o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos já foi ouvido por ocasião da promulgação da Lei nº 14.021/2020, a indicar que a própria União poderá novamente colher informações e trazê-las no bojo do item “i”, doravante determinado. Acolher o item “ii” esbarra na exiguidade do prazo exigido para que se formem tais grupos interdisciplinares. **E a premência da implementação da vacinação (aliás, fundamento principal desta ADPF) indica a exiguidade do tempo, a afastar, também por esse ângulo, o acolhimento de tal item.**

Ante o exposto, ressaltando o meu entendimento pessoal quanto ao não cabimento da presente ação, voto pela sua parcial procedência, acompanhando, em parte, o voto do eminente Relator, dissentindo, tão somente, quanto ao item II da parte dispositiva de seu voto.

É como voto.

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR	: MIN. MARCO AURÉLIO
REQTE.(S)	: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)
ADV.(A/S)	: VERCILENE FRANCISCO DIAS
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB
ADV.(A/S)	: RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO
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)	: ORIEL RODRIGUES DE MORAES
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
INTDO.(A/S)	: UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
AM. CURIAE.	: ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE
AM. CURIAE.	: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
ADV.(A/S)	: JULIANA DE PAULA BATISTA
ADV.(A/S)	: JULIA MELLO NEIVA
ADV.(A/S)	: GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO
ADV.(A/S)	: JOAO PAULO DE GODOY
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	: EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES
AM. CURIAE.	: CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
ADV.(A/S)	: CAMILLA BORGES MARTINS GOMES
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA
AM. CURIAE.	: FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES QUILOMBOLAS

ADPF 742 MC / DF

ADV.(A/S)	:HUMBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR
AM. CURIAE.	:TERRA DE DIREITOS
ADV.(A/S)	:GABRIELE GONCALVES DE SOUZA
ADV.(A/S)	:PEDRO SERGIO VIEIRA MARTINS
ADV.(A/S)	:CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS
ADV.(A/S)	:LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO

VOTO

O MINISTRO RICARDO LEWANDOWSKI (VOGAL): Bem examinados os autos, adoto o relatório do emitente Ministro Marco Aurélio, votou pela procedência parcial do o pedido,

“para determinar, à União, que: (i) formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas Conaq; (ii) constitua, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano, dele participando integrantes, pelo menos, do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; (iii) providencie, no máximo em 72 horas, a inclusão, no registro dos casos de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas a notificação compulsória dos confirmados e ampla e periódica publicidade; (iv) restabeleça, no prazo de 72 horas, o conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e

ADPF 742 MC / DF

<https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola>,
abstendo-se de proceder à exclusão de dados públicos relativos
à população.”

Estou de acordo com Sua Excelência quanto ao deferimento de tais pedidos, porém acompanho a divergência pontual do Ministro Edson Fachin, pois, como bem observou, “a suspensão de processos é a técnica cautelar que, acompanhada dos demais pedidos, permite a efetivação do direito à proteção das comunidades dos quilombos (CRFB, art. 216, §5º e ADCT, art. 68) nesse especial momento de emergência sanitária”.

Acrescento, tal como já destaquei na Reclamação (RCL) 45319-MC, que, na atual pandemia que vivenciamos, o contágio do coronavírus é crescente, e os serviços de saúde podem não suportar a demanda de internações de pacientes infectados, em estado grave de saúde.

Observo, ainda, que o direito à moradia foi especialmente enfatizado na Resolução 1/2020 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (PANDEMIA E DIREITOS HUMANOS NAS AMÉRICAS, aprovada pela CIDH em 10 de abril de 2020), particularmente no que tange a grupos afrodescendentes.

Transcrevo, por oportuno, os seguintes trechos da citada norma, que elucida aspectos importantes para a solução da questão *sub judice*:

“III. Grupos em situação de especial vulnerabilidade

Recordando que, ao emitir medidas de emergência e contenção frente à pandemia da COVID-19, os Estados da região devem aplicar perspectivas interseccionais e prestar especial atenção às necessidades e ao impacto diferenciado dessas medidas nos direitos humanos dos grupos historicamente excluídos ou em especial risco, tais como idosos e pessoas de qualquer idade que tenham doenças preexistentes,

ADPF 742 MC / DF

pessoas privadas de liberdade, mulheres, povos indígenas, pessoas em situação de mobilidade humana, crianças e adolescentes, pessoas LGBTI, afrodescendentes, pessoas com deficiência, trabalhadores e pessoas que vivem em pobreza e pobreza extrema, especialmente trabalhadores informais e pessoas em situação de rua, bem como defensores de direitos humanos, líderes sociais, profissionais da saúde e jornalistas.

[...]

Em virtude do exposto anteriormente, no exercício das funções que lhe são conferidas pelo artigo 106 da Carta da Organização dos Estados Americanos e aplicando o artigo 41.b da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o artigo 18.b de seu Estatuto, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos formula as seguintes recomendações aos governos dos Estados membros:

[...]

Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais

4. Garantir que as medidas adotadas para enfrentar a pandemia e suas consequências incorporem de maneira prioritária o conteúdo do direito humano à saúde e seus determinantes básicos e sociais, os quais se relacionam com o conteúdo de outros direitos humanos, como a vida e a integridade pessoal, e de outros DESCAs, tais como acesso a água potável, acesso a alimentação nutritiva, acesso a meios de limpeza, moradia adequada, cooperação comunitária, suporte em saúde mental e integração de serviços públicos de saúde, bem como respostas para a prevenção e atenção da violência, assegurando efetiva proteção social, inclusive, entre outros, a concessão de subsídios, renda básica ou outras medidas de apoio econômico.

[...]

Pessoas afrodescendentes

72. Prevenir o uso excessivo da força baseado na origem étnico-racial e padrões de perfilagem racial, no âmbito dos estados de exceção e toques de recolher adotados pela pandemia.

ADPF 742 MC / DF

73. Implementar medidas de apoio econômico, bônus e subsídios, entre outros, para as pessoas afrodescendentes e comunidades tribais que se encontram em situação de pobreza e pobreza extrema, e outras situações de especial vulnerabilidade no contexto da pandemia.

74. Incluir nos registros de pessoas contagiadas, hospitalizadas e falecidas pela pandemia da COVID-19 dados desagregados de origem étnico-racial, gênero, idade e deficiência.

75. Garantir o acesso a serviços de saúde pública integral de forma oportuna a pessoas afrodescendentes e comunidades tribais, incorporando um enfoque intercultural e garantindo a esta população informação clara, acessível e inclusiva sobre os procedimentos médicos nelas praticados.”

Por tais razões, voto para que também seja deferido o pleito de suspensão de processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombolas.

É como voto.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 742

PROCED. : DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. EDSON FACHIN

REQTE.(S) : COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (CONAQ)

ADV.(A/S) : VERCILENE FRANCISCO DIAS (49924/GO)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (25120/DF, 409584/SP)

REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)

ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT)

REQTE.(S) : PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL

ADV.(A/S) : PAULO MACHADO GUIMARAES (05358/DF)

REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE

ADV.(A/S) : ORIEL RODRIGUES DE MORAES (81608/PR)

REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES

ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)

INTDO.(A/S) : UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

AM. CURIAE. : ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE

AM. CURIAE. : INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL

ADV.(A/S) : JULIANA DE PAULA BATISTA (60748/DF)

ADV.(A/S) : JULIA MELLO NEIVA (223763/SP)

ADV.(A/S) : GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO (55891/DF, 252259/SP)

ADV.(A/S) : JOAO PAULO DE GODOY (365922/SP)

AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

AM. CURIAE. : EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES

AM. CURIAE. : CLÍNICA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ)

ADV.(A/S) : CAMILLA BORGES MARTINS GOMES (63549/DF, 179620/RJ)

AM. CURIAE. : INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL - IARA

AM. CURIAE. : FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES QUILOMBOLAS

ADV.(A/S) : HUMBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR (000830/RJ)

AM. CURIAE. : TERRA DE DIREITOS

ADV.(A/S) : GABRIELE GONCALVES DE SOUZA (200637/RJ)

ADV.(A/S) : PEDRO SERGIO VIEIRA MARTINS (017976/PA)

ADV.(A/S) : CAMILA CECILINA DO NASCIMENTO MARTINS (61165/DF)

ADV.(A/S) : LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO (59751/DF)

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Por maioria, julgou procedente o pedido para determinar, à União, que: (i) formule, no prazo de 30 dias, plano nacional de enfrentamento

da pandemia covid-19 no que concerne à população quilombola, versando providências e protocolos sanitários voltados a assegurar a eficácia da vacinação na fase prioritária, com a participação de representantes da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - Conaq; (ii) constitua, em até 72 horas, grupo de trabalho interdisciplinar e paritário, com a finalidade de debater, aprovar e monitorar a execução do Plano, dele participando integrantes, pelo menos, do Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Fundação Cultural Palmares, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Associação Brasileira de Saúde Coletiva e representantes das comunidades quilombolas a serem indicadas pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; (iii) providencie, no máximo em 72 horas, a inclusão, no registro dos casos de covid-19, do quesito raça/cor/etnia, asseguradas a notificação compulsória dos confirmados e ampla e periódica publicidade; (iv) restabeleça, no prazo de 72 horas, o conteúdo das plataformas públicas de acesso à informação <http://monitoramento.seppir.gov.br/> e <https://www.gov.br/mdh/pt-br/comunidadestradicionais/programa-brasil-quilombola>, abstendo-se de proceder à exclusão de dados públicos relativos à população. E, ainda, deferiu o pedido para suspender os "processos judiciais, notadamente ações possessórias, reivindicatórias de propriedade, imissões na posse, anulatórias de processos administrativos de titulação, bem como os recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades quilombola" até o término da pandemia. Tudo nos termos do voto do Ministro Edson Fachin, Redator para o acórdão, vencidos parcialmente os Ministros Marco Aurélio (Relator) e Nunes Marques. Falaram: pelo requerente Partido dos Trabalhadores, o Dr. Miguel Filipi Pimentel Novaes; pela requerente Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ, a Dra. Vercilene Francisco Dias; pelos *amici curiae* Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes - Educafro e Clínica de Direitos Fundamentais da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Dr. Daniel Sarmiento; pelo *amicus curiae* Instituto Socioambiental, a Dra. Juliana de Paula Batista; pelo *amicus curiae* Associação Direitos Humanos em Rede, a Dra. Julia Mello Neiva; pelos *amici curiae* Federação Nacional das Associações Quilombolas e Instituto de Advocacia Racial e Ambiental - IARA, o Dr. Humberto Adami Santos Junior; pelo *amicus curiae* Terra de Direitos, o Dr. Gabriele Gonçalves de Souza; e, pelo *amicus curiae* Defensoria Pública da União, o Dr. Gustavo Zortéa da Silva, Defensor Público da União. Plenário, Sessão Virtual de 12.2.2021 a 23.2.2021.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes e Nunes Marques.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário