



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

NOTA TÉCNICA Nº 05/2020/6ªCCR/MPF

Objeto: Lei nº 14.021/2020, que dispõe sobre medidas de proteção social 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; estipula medidas de apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais para o enfrentamento à Covid-19; e 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.

I.

Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde expediu declaração de situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional em razão da Covid-19 (novo coronavírus).

No Brasil, no dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou situação de Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (Portaria MS nº 188/2020) e posteriormente promulgou a Lei nº 13.979/2020 que “dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019”. Em 20 de março de 2020, o Congresso Nacional reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020).

O Projeto de Lei (PL) nº 1.142/2020 foi apresentado pela Deputada Professora Rosa Neide e outros parlamentares na Câmara dos Deputados, em 27 de março de 2020,

visando a adoção de medidas para conter o avanço da Covid-19 entre os indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e demais povos e comunidades tradicionais, reconhecendo-os como “grupos de extrema vulnerabilidade” durante a pandemia.

Aprovado na Câmara dos Deputados, o PL foi enviado ao Senado Federal, tendo sido aprovado em 16 de junho de 2020. O PL nº 1.142/2020 sofreu veto parcial e foi convertido na Lei nº 14.021, publicada no DOU de 8 de julho de 2020.

O PL teve 16 (dezesseis) dispositivos vetados, que resultou na supressão de pontos essenciais à proteção dos direitos fundamentais à saúde e à segurança alimentar dos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais. Na Mensagem nº 378, de 7 de julho de 2020, o argumento central é a criação de despesa obrigatória ao Poder Público, ausente o demonstrativo do respectivo impacto orçamentário e financeiro.

No capítulo que dispõe sobre o plano emergencial para enfrentamento à Covid-19 nos territórios indígenas, foi vetado o acesso universal à água potável. Vetou-se ainda a garantia de distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies para territórios tradicionais, oficialmente reconhecidos ou não, e para indígenas no contexto urbano. Suprimiu-se também a oferta emergencial de leitos hospitalares e de unidades de terapia intensiva (UTI) e aquisição ou disponibilização de ventiladores e de máquinas de oxigenação sanguínea (art. 5º do PL).

Ainda no art. 5º do PL, vetou-se a elaboração e distribuição de materiais informativos sobre os sintomas da Covid-19, respeitada a diversidade linguística dos povos indígenas, e o provimento de pontos de internet nas aldeias e comunidades.

Foi ainda objeto do veto presidencial o art. 7º do PL que dispunha sobre a previsão orçamentária para implementação do Plano Emergencial, que correria à conta da União, por meio de abertura de créditos extraordinários.

Ao tratar da segurança alimentar e nutricional, foi vetada a distribuição de cestas básicas, sementes e ferramentas agrícolas pela União diretamente aos beneficiários da lei (art. 9º, § 1º do PL). Vetaram-se ainda os dispositivos que garantiam a criação de um programa específico de crédito para povos indígenas e quilombolas para o Plano Safra 2020 e a inclusão das comunidades quilombolas certificadas como beneficiárias do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), assegurado o cadastramento das famílias na Relação de Beneficiários (RB) para acesso às políticas públicas (art. 10 do PL).

Com relação aos povos indígenas isolados e de recente contato, foram vetados os incisos I e II do art. 12 do PL que previam a elaboração de: plano de contingência para situações de contato para cada registro confirmado de indígenas isolados oficialmente reconhecido pela Funai (inciso I) e plano de contingência de surtos e epidemias específicos para cada povo de recente contato oficialmente reconhecido pela Funai (inciso II).

No capítulo que trata do apoio às comunidades quilombolas, aos pescadores

artesanais e aos demais povos e comunidades tradicionais, vetou-se o parágrafo único do art. 14 do PL, que tratava da aplicação a esses povos e comunidades das disposições referentes ao plano emergencial para os indígenas, e previa que caberia à União o planejamento e a execução das medidas. A seu turno, o art. 16 dispunha que os recursos necessários correriam à conta de dotações consignadas à União.

O Presidente vetou também o art. 18 do PL que trazia alterações ao art. 19-E, §§ 1º e 2º, incisos I e II, da Lei nº 8.080/1990, que passaria a vigorar com a seguinte redação: 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 (§ 1º) e em situações emergenciais e de calamidade pública (§2º): 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 (inciso I) e 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 (inciso II).

Em seguida, ainda no art. 18 do PL, modificava o § 1º-A e § 1º-B do art. 19-G da Lei nº 8.080/1990, in verbis: "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-A) (...) "e a União deverá integrar os sistemas de informação da rede do SUS com os dados do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena" (§ 1º-B).

E, por fim, vetou o art. 19, que dispunha sobre a adoção de mecanismos que facilitem o acesso, em áreas remotas, ao auxílio emergencial, aos benefícios sociais e previdenciários, de modo a possibilitar a permanência de indígenas, de comunidades quilombolas, de pescadores artesanais e de demais povos e comunidades tradicionais em suas próprias comunidades.

II.

O Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709 proposta pela APIB, PSB, PSOL, PCdoB, REDE, PT e PDT, declarou as vulnerabilidades imunológica, sociocultural e política dos povos indígenas. Nos autos, os autores solicitaram medida cautelar alegando risco iminente de genocídio com a expansão da pandemia nos territórios e sob os indígenas que vivem nas cidades. Dados do Comitê Nacional pela Vida e Memória Indígena da APIB, de 27 de junho de 2020, demonstravam que o índice de letalidade da Covid-19 entre povos indígenas é de 9,6%, enquanto na população brasileira em geral é de 5,6%.

O Min. Relator Luís Roberto Barroso, após prazo para manifestação do

Presidente da República, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União sobre o pedido de medida cautelar, nos autos da ADPF nº 709, decidiu:

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

1. ***Criação de barreiras sanitárias, que impeçam o ingresso de terceiros em seus territórios***, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação (infra), no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão.

2. ***Criação de Sala de Situação, para gestão de ações de combate à pandemia*** quanto aos Povos Indígenas em Isolamento e de Contato Recente (...).

III.2. QUANTO A POVOS INDÍGENAS EM GERAL

1. ***Inclusão, no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da Covid-19 para os Povos Indígenas (infra), de medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas*** ou providência alternativa, apta a evitar o contato.

2. ***Imediata extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos aldeados situados em terras não homologadas.***

3. ***Extensão dos serviços do Subsistema Indígena de Saúde aos povos indígenas não aldeados, exclusivamente, por ora, quando verificada barreira de acesso ao SUS geral.***

4. ***Elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros pela União***, no prazo de 30 dias contados da ciência desta decisão, com a participação do Conselho Nacional de Direitos Humanos e dos representantes das comunidades indígenas (...). (grifos nossos)

A decisão proferida pelo Min. Relator reconhece a gravidade e os riscos iminentes de mortalidade dos indígenas, notadamente no contexto da Covid-19. Ressaltou a urgência da implementação de políticas públicas para assegurar os direitos fundamentais à vida, à saúde e à participação das comunidades dispondo não se tratar de interferência do Poder Judiciário em matéria de política pública, mas de fazer cumprir norma que deixou de ser observada pelo Executivo.

A medida cautelar dialoga com a Lei nº 14.021/2020 e com os seus dispositivos vetados, sem, contudo, implicar na supressão das ausências geradas pelos vetos.

Em verdade, a decisão reafirma a importância e a presteza da lei no contexto pandêmico, notadamente em dispositivos não diretamente abrangidos pela decisão, como aqueles que asseguram o acesso à água potável; a oferta emergencial de leitos hospitalares e de UTI e aquisição ou disponibilização de ventiladores e de máquinas de oxigenação sanguínea; a elaboração e distribuição de materiais informativos sobre os sintomas da Covid-

19; e a distribuição gratuita de materiais de higiene, de limpeza e de desinfecção de superfícies.

Destaque-se, por fim, que a ADPF possui objeto mais restrito, uma vez que trata tão somente dos riscos e das consequências da Covid-19 entre os indígenas, ao passo que a Lei nº 14.021/2020 abrange também os demais povos e comunidades tradicionais.

III.

A Constituição Federal (CF) disciplina os direitos dos indígenas no Título VIII, da Ordem Social, no Capítulo VIII, estabelecendo um estatuto constitucional indígena. Nos arts. 231 e 232 é reconhecido aos índios o direito originário à sua organização social, costumes e tradições, à posse permanente sobre as terras por eles tradicionalmente ocupadas, o usufruto exclusivo de suas riquezas e o direito de ingressarem em juízo para defesa de seus interesses, dentre outros.

No que tange às demais comunidades tradicionais, a Constituição, em seus artigos 215 e 216, assegurou a sua defesa e proteção enquanto grupos sociais que contribuíram para o processo civilizatório e para a formação da identidade étnica, cultural e histórica de nossa sociedade.

A Constituição estabeleceu, nos dispositivos acima mencionados, um inequívoco vínculo entre a dignidade da pessoa humana e os direitos conferidos aos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais.

A Constituição consagrou no Título I, Dos direitos fundamentais, o princípio da dignidade da pessoa humana como fundamento do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso III). Ao longo do texto constitucional, em outros capítulos, a dignidade da pessoa humana é citada novamente, de forma expressa, no Títulos VII, Da ordem econômica e financeira, e no Título VIII, Da ordem social.

Segundo Ingo Sarlet (2007), a qualificação da dignidade da pessoa humana como princípio fundamental traduz a certeza de que o art. 1º, inciso III da Constituição se constitui em uma norma jurídico-positiva dotada, em sua plenitude, de status constitucional formal e material e, como tal, inequivocamente carregado de eficácia, alcançando, portanto, a condição de valor jurídico fundamental.

A interpretação sistêmica da Constituição pressupõe que seus artigos sejam lidos com o intuito de assegurar a maior eficácia possível às suas normas de direito fundamental. O STF já se manifestou sobre o tema: "diante de norma constitucional assim qualificada, recomenda a doutrina que se evite método interpretativo que reduza ou debilite, sem justo motivo, a máxima eficácia possível dos direitos fundamentais" (Min. Rosa Weber, ADI nº 3.239, 25/03/2015).

Nesse sentido, a Constituição norteia o Estado Brasileiro para que todos os atos do Estado, nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, assegurem a dignidade da pessoa humana. Sendo assim, este preceito, na condição de norma-valor e princípio normativo do Estado Democrático de Direito, deve guiar todos os esforços de formulação e implementação das políticas públicas, da política legislativa e das decisões judiciais para assegurar a sua máxima efetividade.

IV.

Os vetos ao PL nº 1.142/2020 (Lei nº 14.021/2020) tiveram como principal argumento a criação de despesa obrigatória ao Poder Público, "(...) ausente o demonstrativo do respectivo impacto orçamentário e financeiro, violando assim, as regras do art. 113 do ADCT" (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

O Constituinte de 1988 ao dispor no art. 113 do ADCT sobre proposições legislativas que criam ou alteram despesas obrigatórias estava pautado no juízo ordinário de tomada de decisão de gestores públicos. Entretanto, é necessário considerar o estado de excepcionalidade provocado pela pandemia da Covid-19 e seus riscos para grupos de extrema vulnerabilidade, como são os indígenas e também os demais povos e comunidades tradicionais.

Dessa forma, o art. 114 da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei nº 13.898/2019) e o art. 113 do ADCT devem ser interpretados à luz do estado de excepcionalidade, declarado com a situação de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020) em razão de emergência de saúde pública de importância internacional (Lei nº 13.979/2020).

O estado de calamidade pública pressupõe a observância da máxima efetividade do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), a garantia do direito à saúde (art. 6º, caput, e art. 196, CF), os valores sociais do trabalho, alimentação e a garantia da ordem econômica (art. 1º, inciso I; art. 6º, caput; art. 170, caput; art. 193 da CF).

Trata-se de uma excepcionalidade às regras de execução orçamentária anteriormente planejadas visando assegurar a aplicação imediata de direitos fundamentais à vida, à saúde e à subsistência frente a uma situação de extrema gravidade causada pelo novo coronavírus. Neste sentido, a Constituição Federal prevê, no art. 167, §3º, que "**A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes**, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou **calamidade pública**, observado o disposto no art. 62." (grifo nosso).

O STF, nos autos da ADI nº 6357, ajuizada pelo Presidente da República, deferiu, em 29 de março de 2020, em decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, posteriormente referendada pelo Plenário, o afastamento de exigências da Lei de

Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e da LDO (Lei nº 13.898/2020) relativas a programas de combate ao novo coronavírus e de proteção da população vulnerável à pandemia.

Vejamos:

(...) O surgimento da pandemia de COVID-19 representa uma condição superveniente absolutamente imprevisível e de consequências gravíssimas, que, afetará, drasticamente, a execução orçamentária anteriormente planejada, exigindo atuação urgente, duradoura e coordenada de todas as autoridades federais, estaduais e municipais em defesa da vida, da saúde e da própria subsistência econômica de grande parcela da sociedade brasileira, tornando, por óbvio, lógica e juridicamente impossível o cumprimento de determinados requisitos legais compatíveis com momentos de normalidade.

O excepcional afastamento da incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020, durante o estado de calamidade pública e para fins exclusivos de combate integral da pandemia de COVID-19, não conflita com a prudência fiscal e o equilíbrio orçamentário intertemporal consagrados pela LRF, pois não serão realizados gastos orçamentários baseados em propostas legislativas indefinidas, caracterizadas pelo oportunismo político, inconsequência, desaviso ou imprevisto nas Finanças Públicas; mas sim, gastos orçamentários destinados à proteção da vida, saúde e da própria subsistência dos brasileiros afetados por essa gravíssima situação; direitos fundamentais consagrados constitucionalmente e merecedores de efetiva e concreta proteção.

A Constituição Federal, em diversos dispositivos, prevê princípios informadores e regras de competência no tocante à proteção da vida e da saúde pública, destacando, desde logo, no próprio preâmbulo a necessidade de o Estado Democrático assegurar o bem-estar da sociedade. Logicamente, dentro da ideia de bem-estar, deve ser destacada como uma das principais finalidades do Estado a efetividade de políticas públicas destinadas à saúde.

O direito à vida e à saúde aparecem como consequência imediata da consagração da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil. Nesse sentido, a Constituição Federal consagrou, nos artigos 196 e 197, a saúde como direito de todos e dever do Estado, garantindo sua universalidade e igualdade no acesso às ações e serviços de saúde.

A gravidade da emergência causada pela pandemia do COVID-19 (Coronavírus) exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis para o apoio e manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde. **O desafio que a situação atual coloca à sociedade brasileira e às autoridades públicas é da mais elevada gravidade, e não pode ser minimizado.**

(...)

A temporariedade da não incidência dos artigos 14, 16, 17 e 24 da LRF e 114, caput, in fine, e § 14, da LDO/2020 durante a manutenção do estado de calamidade pública; a proporcionalidade da medida que se aplicará, exclusivamente, para o combate aos efeitos da pandemia do COVID-19 e a finalidade maior de proteção à vida, à saúde e a subsistência de todos os brasileiros, com medidas sócio econômicas protetivas (...) (Min. Relator Alexandre de Moraes, ADI 6357, DJE nº 78, divulgado em 30/3/2020). (grifos nossos)

Declarado o estado de calamidade pública decorrente da crise sanitária gerada pelo coronavírus, é possível a adequação de previsões orçamentárias ou a criação de créditos extraordinários para assegurar a dignidade da pessoa humana, o direito à vida e à saúde.

Além da decisão do STF, publicada em 31 de março de 2020, que por si só afasta a exigibilidade de observância estrita do art. 114 da LDO/2020, o Congresso Nacional promulgou, em 8 de maio de 2020, a Emenda Constitucional (EC) nº 106, que "institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia".

A EC nº 106, em seu art. 1º, estabelece que durante a vigência do estado de calamidade pública ocasionando pela pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações decorrentes da urgência sanitária naquilo que for incompatível com o regime regular.

O art. 3º da EC nº 106 dispõe que despesas que não sejam permanentes, advindas de proposições legislativas e de atos do Poder Executivo, que tenham o escopo de combater o estado de calamidade e as suas consequências socioeconômicas ficam dispensadas da observância das limitações legais no que se refere à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que implique no aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Art. 3º Desde que não impliquem despesa permanente, **as proposições legislativas e os atos do Poder Executivo com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas, com vigência e efeitos restritos à sua duração, ficam dispensados da observância das limitações legais quanto à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa e à concessão ou à ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.**

Parágrafo único. Durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, não se aplica o disposto no § 3º do art. 195 da Constituição Federal. (grifos nossos)

Ademais, o próprio PL nº 1.142/2020, atualmente a Lei nº 14.021/2020, em seu art. 7º (vetado), previa a abertura de créditos extraordinários para a consecução do Plano Emergencial, que garantia os direitos fundamentais aos indígenas e demais povos e comunidades tradicionais.

Art. 7º A União disponibilizará, de forma imediata, dotação orçamentária emergencial, que não poderá ser inferior ao orçamento do referido órgão no ano fiscal vigente, com o objetivo de priorizar a saúde indígena em razão da emergência de saúde pública decorrente da Covid-19, de que trata a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, e a implementação do Plano Emergencial de que trata este Capítulo.

§ 1º As despesas do Plano Emergencial correrão à conta da União, por meio de abertura de créditos extraordinários.

§ 2º A União transferirá aos entes federados recursos para apoio financeiro à implementação do Plano Emergencial.

V.

Destarte, e considerando que:

1. O PL nº 1.142/2020, convertido na Lei nº 14.021/2020, garantia a aplicação de direitos fundamentais aos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e demais povos e comunidades tradicionais através da previsão de medidas de proteção social e de formulação de um Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19;

2. O PL assegurava o direito à vida, à saúde e à alimentação como consequência imediata do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III da CF);

3. Os direitos fundamentais são para toda sociedade brasileira, sendo reconhecida a especial proteção aos indígenas, prevista nos arts. 231 e 232 da CF, e aos demais povos e comunidades tradicionais, conforme os arts. 215 e 216 da CF;

4. O STF, em sede da ADPF nº 709, reconheceu a vulnerabilidade dos indígenas, notadamente no contexto da pandemia de Covid-19. A decisão dialoga com o PL nº 1.142/2020, convertido na Lei nº 14.021/2020, entretanto não supre as lacunas dos dispositivos vetados e restringe-se apenas a um dos grupos beneficiários da Lei;

5. O estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020) em razão de emergência de saúde pública de importância internacional (Lei nº 13.979/2020) constitui uma excepcionalidade às regras de execução orçamentária anteriormente planejadas visando exclusivamente assegurar a aplicação imediata de direitos fundamentais à vida, à saúde e à

subsistência frente a uma situação de extrema gravidade causada pelo coronavírus;

6. A EC nº 106, que instituiu regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações durante a vigência do estado de calamidade pública, assegurou que despesas que não são permanentes, advindas de proposições legislativas e de atos do Poder Executivo, e com a finalidade de combater a pandemia e suas consequências sociais e econômicas serão dispensadas da observância das limitações legais no que se refere à criação, à expansão ou ao aperfeiçoamento de ações governamentais que resultem em aumento de despesa;

7. As razões dos vetos ao PL nº 1.142/2020 não se sustentam em face dos dispositivos constitucionais e legais em vigor, uma vez que se destinam a gastos orçamentários para a proteção da vida, saúde e subsistência dos indígenas, quilombolas, pescadores artesanais e demais povos e comunidades tradicionais no contexto de excepcionalidade instaurado com a pandemia da Covid-19;

A 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal manifesta-se pela rejeição dos vetos presidenciais, na forma dos artigos 57, IV e 66, § 4º da Constituição Federal.

Brasília, 21 de julho de 2020.

ELIANA PERES TORELLY DE CARVALHO
Subprocuradora-Geral da República
Coordenadora da 6ª Câmara/MPF