

**EMB.DECL. NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO
FUNDAMENTAL 742 DISTRITO FEDERAL**

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**
EMBTE.(S) : **COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO
DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS
QUILOMBOLAS (CONAQ)**
ADV.(A/S) : **VERCILENE FRANCISCO DIAS**
EMBTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**
ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**
EMBTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)**
ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**
EMBTE.(S) : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**
ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARAES**
EMBTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**
ADV.(A/S) : **ORIEL RODRIGUES DE MORAES**
EMBTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**
ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**
EMBDO.(A/S) : **UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO**
AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**
INTDO.(A/S) : **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**
INTDO.(A/S) : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL**
INTDO.(A/S) : **EDUCAFRO ; EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE
AFRODESCENTENS E CARENTES**
INTDO.(A/S) : **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**
INTDO.(A/S) : **INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E AMBIENTAL
- IARA**
INTDO.(A/S) : **FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES
QUILOMBOLAS**

ADPF 742 ED / DF

ADV.(A/S) : HUBERTO ADAMI SANTOS JUNIOR
INTDO.(A/S) : 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

DECISÃO: Retomo o relatório da decisão de 27 de maio de 2021 (eDOC 227) por meio da qual cindi o feito em relação ao cumprimento de questões específicas e abordei algumas questões gerais, em especial, a questão referente ao quantitativo populacional a ser considerado como sujeito passivo da decisão deste Supremo Tribunal Federal.

Na ocasião, intimei a União, a qual apresentou inicialmente a manifestação constante em eDOC 233, confirmando notícia da iminência da deliberação da Câmara Técnica de Imunização de Doenças Transmissíveis e apresentando a NOTA TÉCNICA Nº 794/2021-CGPNI/DEIDT/SVS/MS (eDOC 236, p. 4-7) e Nota Técnica não numerada da Fundação Cultural Palmares, em que esta *“recomenda a substituição do critério baseado no lugar de habitação pelo critério de ‘pertencimento étnico’, a ser atestado mediante autodefinição da própria comunidade.”* (eDOC 237).

Em seguida, a União apresentou a ata da mencionada deliberação (eDOC 244).

Os requerentes manifestaram-se, reiterando que a vacinação foi estimada a partir de dados defasados do censo de 2010, em que não havia a pergunta sobre identificação étnico-quilombola, sendo este fato incontroverso (eDOC 249).

Anota ser “perfeitamente possível a atualização da população quilombola. Basta, para isso, maior empenho da União em coordenar esforços junto aos estados e municípios, solicitando, por exemplo, respostas ao Ofício nº 236/2021/CGPNI/DEIDT/SVS/MS, de 11 de março de 2021, direcionado aos Coordenadores Estaduais de Imunizações, e, com as respostas, proceder a atualização dos dados e a distribuição de doses complementares.”

Considera equivocada a deliberação da Câmara Técnica aos restringir a ação de imunização aos residentes nas comunidades

ADPF 742 ED / DF

quilombolas, porque a referência à ADPF 709 é equivocada, uma vez que lá, ao contrário do afirmado, não houve a restrição ao indígenas residentes e tampouco em terras homologadas. A ausência de restrição permitiria alcançar diversas outras situações de vulnerabilidade dos quilombolas, além de estar prevista na Lei 14.021/2020.

Assevera ser faticamente inadequada a exigência de comprovação de residência, documento que normalmente não existe.

A identidade étnica, afirma, não está relacionada ao local de moradia. Requer que:

“a) A União solicite resposta aos ofícios enviados aos Coordenadores Estaduais de Imunizações e complete os dados populacionais em 72 horas, bem como distribua a pauta complementar de vacinas em prazo não superior a 72 horas;

b) Determine a retificação do PNI e a exclusão da palavra ‘habitando’ bem como determine a vacinação imediata de toda a população quilombola residente no País, independentemente de residir ou não em territórios quilombolas, ou da fase do processo de certificação ou titulação do território;

c) A vacinação não seja condicionada a comprovação de residência e possa ser realizada em todo o território nacional mediante declaração de pertencimento emitida pela associação quilombola ou lideranças comunitárias, visto que muitas comunidades não possuem comprovante de residência;

d) A União seja impedida de repassar orientações aos estados e aos municípios que configurem racismo estrutural, como a possibilidade de discriminar quilombolas residentes e não residentes nos territórios quilombolas, visto que tal medida estimula o racismo estrutural, preconceitos e violência identitária.

A Procuradoria-Geral da República, por sua vez, manifestou-se pela adoção do critério de “*declaração de pertencimento étnico*” sugerido pela Fundação Palmares, invocando a fundamentação do Min. Barroso na ADPF 709 e Convenção 169 da OIT.

ADPF 742 ED / DF

Feito esse breve relato, decido.

2. Como adiantei na decisão anterior, o Grupo de Trabalho reiteradamente discordou da restrição das ações protetivas determinadas na presente ADPF, especialmente à referente à imunização, aos “povos habitando” nas respectivas comunidades.

Apesar da deliberação do GT e das próprias referências constantes da decisão anterior, a Câmara Técnica deliberou, em consenso, *“manter a posição de vacinar como prioridade os quilombolas vivendo em comunidades quilombolas, podendo ser adotada a declaração de pertencimento e residência para apresentação em qualquer unidade de saúde da região; Reforçar junto aos entes federados que o Quilombola com declaração que comprove a condição como tal, residente da comunidade (declaração de pertencimento E residência);”*.

Na deliberação, consta que a questão já teria sido debatida anteriormente, mas reiterou-se:

“(....) Para fins de complementação em relação ao consenso da câmara técnica em relação a manutenção da priorização da população quilombola restrita aqueles que não apenas pertencem mas que também residem em área quilombola (mediante declaração de representante da comunidade reconhecido), a exemplo do entendimento adotado para a população indígena, reforçamos que o critério para inclusão dessas populações (tanto quilombolas quanto indígenas) não se dá por característica individuais dessas pessoas, como é o caso da população acima de 60 anos ou com condições de saúde que conferem sobrerisco relevante (população com fatores de risco/comorbidades), mas sim por conta do contexto sociodemográfico específico dessas comunidades, conforme explicitado no PNO. Portanto, indivíduos que pertencem a tais comunidades, mas cuja residência atual seja fora das mesmas não teriam, a priori, diferença de sobrerisco em relação aos demais membros da sociedade que residem em áreas não contempladas como prioritárias dado o quantitativo limitado de doses disponíveis e fluxos de repasse, ainda que possuam

ADPF 742 ED / DF

contextos específicos que confirmam sobrerisco, como é o caso das inúmeras comunidades carentes dos municípios brasileiros.

Esta câmara técnica já expressou, em diversas oportunidades, sua frustração pela impossibilidade de atender aos anseios dos diversos grupos da sociedade que legitimamente reivindicam reconhecimento como grupo prioritário, não por desconhecer as particularidades de cada grupo solicitante, mas por termos que adotar um plano operacional compatível com a realidade do ritmo de disponibilização de doses no país e que não confire sobrecarga em demasia na sua operacionalização nos postos de vacinação. É importante destacar que a inclusão de novos grupos corresponde a retardar os demais ainda não contemplados e a ampliação da vacinação por faixa etária. Desta forma, na ausência de apresentação de dados que evidenciem um sobrerisco significativo que justifique a inclusão de novos grupos até então não atendidos, conseqüentemente retardando a ampliação da vacinação por faixa etária para o restante da população com menos de 60 anos, entendemos faltarem argumentos para atendimento de tais demandas. Sendo assim, acreditamos ser o mais adequado manter o entendimento já adotado, de forma que esses indivíduos não contemplados sejam atendidos o mais rapidamente possível pelos critérios de vacinação por faixa etária junto ao restante da população.” (eDOC 244)

Como se lê, a decisão foi fundada em argumentos técnicos, conjugados à escassez de vacinas, no sentido de que não haveria vulnerabilidade sanitária a justificar a inclusão de quilombolas não residentes nas comunidades nos grupos prioritários.

No entanto, para além desses argumentos, a questão é jurídica e a exigência de que os quilombolas estejam residindo nas comunidades vai de encontro ao decidido por este Supremo Tribunal Federal, que, por sua vez, remete à Lei n. 14.021/2020.

Essa lei cria Plano Emergencial para Enfrentamento à Covid-19 a

ADPF 742 ED / DF

“grupos em situação de extrema vulnerabilidade e, portanto, de alto risco” (art. 2º), incluindo “quilombolas” (art. 1º, § 1º, V) e, em inciso distinto, “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.” (art. 1º, § 1º, VI).

Assim, a exigência de residência é ilegal, sendo adequada a adoção da “declaração de pertencimento étnico”, conforme indicação da Fundação Cultural Palmares, “documento pelo qual lideranças de um grupo quilombola reconhecem a pessoa como sendo integrante de sua comunidade.” (eDOC 237).

Essa indicação funda-se, ademais, no art. 1º, 2, da Convenção n. 169 da OIT, internalizada pelo Decreto n.º 5.051/2004 (consolidado pelo Decreto n.º 10.088/2019), segundo o qual, *“a consciência de sua identidade indígena ou tribal deverá ser considerada como critério fundamental para determinar os grupos aos que se aplicam as disposições da presente Convenção”*.

Trata-se, ademais, de critério do art. 1º, par. único, IV, c/c art. 34 da Lei n. 12.288/2010, Estatuto da Igualdade Racial:

Art. 1º Esta Lei institui o Estatuto da Igualdade Racial, destinado a garantir à população negra a efetivação da igualdade de oportunidades, a defesa dos direitos étnicos individuais, coletivos e difusos e o combate à discriminação e às demais formas de intolerância étnica.

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:
(...)

IV - população negra: o conjunto de pessoas que se autodeclaram pretas e pardas, conforme o quesito cor ou raça usado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ou que adotam autodefinição análoga;

Art. 34. Os remanescentes das comunidades dos quilombos se beneficiarão de todas as iniciativas previstas nesta e em outras leis para a promoção da igualdade étnica.

ADPF 742 ED / DF

Há, ademais, o Decreto n. 4.887/2003, que trata da titulação de terras, prevendo expressamente o critério de “auto-atribuição” no art. 2º, declarado constitucional no julgamento da ADI n. 3.239, e o Decreto n. 6.040/2007, que prevê o autorreconhecimento na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Enfim, tudo a indicar ser bastante a autodeclaração.

A referência da deliberação ao critério adotado para os indígenas é igualmente equivocada, uma vez que assim decidiu o min. Luís Roberto Barroso, em decisão de 16.03.2021, na ADPF 709:

“...16. Os mesmos critérios utilizados pelo Plano Nacional de Vacinação – maior vulnerabilidade epidemiológica, modo de vida coletivo e dificuldade de atendimento de saúde in loco – aplicam-se, ainda, aos indígenas urbanos que não dispõem de acesso ao SUS. Vale assinalar que estudos referenciados pelos peritos do Juízo confirmam que também os indígenas urbanos apresentam maior vulnerabilidade epidemiológica (Nota Técnica de 12.02,2021, p. 12-16). Além disso, aqueles que não têm acesso ao SUS necessitam de atendimento pelo Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, enfrentando as dificuldades de atenção primária já identificadas e colocando maior pressão sobre esse sistema. Por fim, a não inclusão dos indígenas urbanos sem acesso ao SUS na prioridade poderia gerar deslocamentos em massa para as aldeias, na busca da vacina, agravando o risco de contágio dos indígenas aldeados.

Portanto, com base nos mesmos critérios já eleitos pelo Plano Nacional de Vacinação, a prioridade na vacinação lhes deve ser estendida.”

Aqui, de igual modo, a vulnerabilidade não está limitada ao território quilombola, citando os requerentes a manifestação da ABRASCO:

“Assim como as populações indígenas, os quilombolas também se veem afetados pelos conflitos agrários e pela

ADPF 742 ED / DF

insegurança alimentar e nutricional em seus territórios e continuam a não ter o acesso à terra garantido, conforme determinado na Constituição Cidadã de 1988. Por outro lado, embora fora dos seus territórios, em sua maioria absoluta temporariamente, os quilombolas não deixam de manter seus vínculos com sua terra natal, suas tradições e de serem reconhecidos como tal por suas associações, devendo ter os mesmos direitos daqueles que conseguem permanecer em seus territórios. Em termos comparativos, o Ministro Luiz Roberto Barroso, no âmbito da ADPF 709, já determinou a extensão imediata das ações do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SASI-SUS) às populações indígenas em terras não homologadas e em áreas urbanas, de forma a que não haja barreiras de acesso ao SUS uma vez que, especialmente no caso das populações indígenas e quilombolas, a localização geográfica dos indivíduos não guarda relação direta com a identidade étnica e os riscos sanitários.

(...)

Em face ao cenário atual no qual a pandemia ainda se encontra fora de controle no país e os insumos para imunização não estão disponíveis para toda a população, e diante da negativa de alguns municípios de atender às demandas das associações, recomendamos que todas e todos os quilombolas, independentemente de seu local de residência, sejam imediatamente incluídos na campanha de vacinação. Nesse processo, é fundamental que não sejam criados entraves burocráticos através de exigências documentais, e que seja garantida a segunda dose respeitando os prazos estabelecidos no PNO.” (eDOC 249)

Assim, as ações protetivas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, em especial, o Plano Nacional de Imunização não deve ser restrita aos quilombolas residentes nos territórios.

No mais, a medida requerida de resposta aos ofícios já encaminhados é necessária à efetividade do Plano, considerando a incontroversa defasagem nos dados populacionais.

ADPF 742 ED / DF

3. Ante o exposto, determino que, no prazo de 15 dias, as ações protetivas determinadas pelo Supremo Tribunal Federal, seja no Plano de Enfrentamento, seja no Plano Nacional de Imunização, incluam “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”, adotando-se a “declaração de pertencimento étnico” como documento para comprovação.

Determino, ainda, que a União solicite resposta aos ofícios enviados aos Coordenadores Estaduais de Imunizações e complete os dados populacionais, no prazo de 15 dias, procedendo à complementação da distribuição das vacinas, no prazo de 30 dias.

3.1 Intime-se a União e, pessoalmente, o Ministro da Saúde, o Ministro da Cidadania e a Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

4. Translade a petição de edoc 247/248 para os autos da Pet 9697.

Publique-se. Intime-se.

Brasília, 29 de junho de 2021

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente