

**MEDIDA CAUTELAR NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 991 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. EDSON FACHIN</b>
<b>REQTE.(S)</b>	<b>: ARTICULAÇÃO DOS POVOS E ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO BRASIL - APIB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MAURICIO SERPA FRANCA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CAROLINA RIBEIRO SANTANA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MIGUEL GUALANO DE GODOY</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: TITO DE SOUZA MENEZES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CATARINA MENDES VALENTE RAMOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUCAS CRAVO DE OLIVEIRA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ELIESIO DA SILVA VARGAS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PATRICIA VIANA BORBA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: ELAINE JACOME DOS SANTOS LABES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NATHALY CONCEICAO MUNARINI OTERO</b>
<b>INTDO.(A/S)</b>	<b>: UNIÃO</b>
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	<b>: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO</b>

**DECISÃO:** Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB propõe arguição de descumprimento de preceito fundamental, com o objetivo de que sejam adotadas providências voltadas a evitar e reparar graves lesões a preceitos fundamentais desta Constituição, relacionadas às falhas e omissões no que concerne à proteção e à garantia dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC).

Aponta a Autora que por meio de ações e omissões voltadas aos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, o Governo Federal viola preceitos fundamentais da Constituição da República, quais sejam: direito à vida e integridade psicofísica (art. 5º, *caput*), direito de viver em seus territórios de acordo com sua cultura, costumes e tradições (art. 231), e ameaça socioambiental (art. 225) a esses povos tradicionais.

Afirma que *“As ações e omissões do Poder Público estão colocando alguns povos indígenas em risco real de genocídio, podendo resultar no extermínio de etnias inteiras. Muitos territórios com a presença de isolados apresentam demora injustificada de demarcação, dependendo de atos administrativos precários como as portarias de restrição de uso, com breve validade. Do mesmo modo, as Bases e*

**ADPF 991 MC / DF**

*Frentes de Proteção Etnoambiental são ameaçadas cotidianamente pela presença dos mais variados invasores nos territórios indígenas, sendo eles: madeireiros, garimpeiros, pescadores, caçadores, narcotraficantes, missionários, latifundiários e grileiros” (eDOC 1, p. 6).*

Sustenta a Requerente que *“Dentre as afrontas a tais preceitos, destacam-se principalmente: i) a abertura das Terras Indígenas de isolados e povos de recente contato à entrada de terceiros, como missionários, garimpeiros, madeireiros e outros ocupantes ilegais que buscam explorar ilicitamente o território, ou desrespeitar a autodeterminação dos povos; ii) o sucateamento e aparelhamento de entidades estatais especializadas em prover proteção para os povos isolados, como as Frentes e Bases de Proteção EtnoAmbiental, a Coordenação Geral de Índios Isolados e Recém Contatados (CGIIRC), dentre outras; iii) os ataques institucionalizados governamentais às terras dos povos isolados”.*

Alega a Arguente que o Estado Brasileiro reconhece 114 registros da presença desses povos, sendo 28 desses registros *Referências Confirmadas* do Povos Indígenas Isolados. No entanto, segundo os dados obtidos juntos à Fundação Nacional do Índio – FUNAI, seriam 86 registros em fase de pesquisas, com presenças ainda não confirmadas e, portanto, vivendo sem qualquer espécie de proteção territorial e expostos a riscos extremos.

Aduz que os Povos Isolados são aqueles que conscientemente decidem não contatar a sociedade envolvente, dentro da autodeterminação que lhes é constitucional e convencionalmente reconhecida, e essa característica, somada à vulnerabilidade imunológica, sociocultural, territorial, política e demográfica dessas comunidades, a FUNAI vinha pautando sua atuação, até 2018, pelo paradigma do não-contato e o respeito à autonomia dos povos isolados, e em atenção aos princípios da precaução e da prevenção; nada obstante, a partir de 2019, a política para esses povos foi substancialmente alterada, acarretando risco de genocídio e etnocídio dos povos isolados e de recente contato.

Em relação ao risco de desaparecimento desses povos, sustenta a arguente que o Governo Federal se omite em promover uma atuação

**ADPF 991 MC / DF**

específica do Estado na proteção de seus direitos, principalmente considerando a omissão da União em impedir a entrada de terceiros nas terras indígenas, como missionários, ocupantes ilegais, ou detentores de CARs que ainda não foram anulados devido à proteção precária que as Restrições de Uso oferecem. Ainda, por meio da Lei Federal nº 14.021/2020, passou-se a permitir a presença de missões religiosas em terras indígenas ocupadas por povos isolados ou de recente contato, acarretando riscos de epidemias e doenças aos indígenas, insegurança alimentar e aculturação.

Anota que em 2021 foi confirmada a presença de um grupo indígena isolado, chamado de “Isolados do Mamoriá Grande”; contudo, a CGIIRC vem ignorando providências para garantir a sobrevivência e a proteção territorial dessa comunidade.

Aponta, ainda, o problema da precariedade das Portarias de Restrição de Uso para a tutela das terras dos povos isolados que vivem em territórios não demarcados. Esse instrumento administrativo “*visa garantir a proteção dos indígenas isolados, quando Registro Confirmado, até a emissão do Decreto de Homologação e, quando Referência em Estudo ou Referência de Informação até que sejam finalizados os estudos para a comprovação ou não da existência do grupo*” (eDOC 1, p. 53). Contudo, o Governo Federal tem atuado intensamente para o desfazimento dessas proteções, inclusive em áreas com presença confirmada de povos isolados e de recente contato. Exemplifica com os relatos das situações verificadas na Terra Indígena Ituna-Itatá, na Terra Indígena Piripkura, e dos Povos Jacareúba Katauixi e Pirititi, criando-se uma instabilidade jurídica que impede a proteção efetiva dos povos que habitam essas áreas.

Apresenta a Arguente os diversos Instrumentos Internacionais Regionais e Universais aos quais o Brasil aderiu, e que protegem a autodeterminação, o direito a viver em isolamento voluntário e o direito aos territórios pelos povos isolados e de recente contato, e que podem levar à responsabilização do País no cenário internacional, tais como Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU,1948), Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do

**ADPF 991 MC / DF**

Trabalho (OIT) – das Nações Unidas (ONU,1989), Convenção sobre Prevenção e Sanção do Genocídio (ONU,1948), Declaração Universal sobre Diversidade Cultural da UNESCO (UNESCO, 2001), Convenção de Paris sobre Proteção do Patrimônio Intangível (UNESCO, 2003), Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), Diretrizes de Proteção para os Povos Indígenas Isolados e Contato Inicial da Região Amazônica, Grã Chaco e Região Oriental do Paraguai (ONU, 2012), e Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016).

Narra também as várias situações de ilícitos ambientais e de violações aos direitos indígenas nas Terras do Vale do Javari – onde recentemente foram assassinados o indigenista Bruno Pereira e o jornalista Dom Phillips – que figura dentre os territórios de maior vulnerabilidade do País com a invasão por narcotraficantes, garimpeiros, pescadores ilegais que adentram no território preservado, além do contingenciamento orçamentário que atingiu a atividade de proteção e fiscalização promovida pelos servidores da FUNAI. Também relata a situação da TI Piripkura, que era conhecida pelo alto nível de proteção ambiental, mas que a partir de 2020 passa a ser, dentre as Terras Indígenas com presença confirmada de povos indígenas isolados, a mais desmatada do Brasil, e que sofre com interesses minerários e aumento da grilagem. Citam também a situação do Povo Uru-Eu-Wau-Wau, atingido por intensa pressão de grileiros, madeireiros, fazendeiros, garimpeiros, pescadores e caçadores, por projetos de desenvolvimento e colonização, além de áreas de assentamento próximas que acarretam cada vez mais pressão ao território indígena. Em relação à Terra Indígena Yanomami, aponta-se o conhecido histórico de genocídio e violências, causados por ataques de garimpeiros e intimidações que também atingem as comunidades isoladas que habitam a TI, além dos riscos às meninas indígenas e as doenças infectocontagiosas que assolam o território. Ainda, apontam a situação do Povo Zo'é, de recente contato, ameaçado pela presença de missões religiosas, caçadores, garimpeiros e coletores de castanhas, e que correm grave risco pela proposta de reabertura da

**ADPF 991 MC / DF**

Floresta Estadual do Trombetas na área.

Aborda, também, as ameaças aos indigenistas e aos defensores de direitos humanos e as péssimas condições de trabalho nas Frentes de Proteção Etnoambiental, levada a efeito por meio do crescimento de indicados políticos, na maior parte das vezes sem experiência, inclusive nas chefias das Coordenações Regionais, perseguições contra servidores e indígenas, entraves à ação indigenista, ausência de demarcações de terras indígenas, incentivo à abertura das terras à exploração econômica, e precarização das unidades administrativas que deveriam atuar na garantia dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato.

Em sede cautelar, requer:

“i) Determinar à União Federal que adote todas as medidas necessárias para garantir a proteção integral dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, garantindo-se em específico, que as portarias de restrição de uso sejam sempre renovadas antes do término de sua vigência, até a conclusão definitiva do processo demarcatório ou até a publicação de estudo fundamentado que descarte a existência de indígenas isolados em determinada área, com fundamento no princípio da precaução e prevenção.

ii) Determinar à União Federal que apresente, no prazo de 60 dias (sessenta), um *Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato*, contendo as seguintes informações:

a) Cronograma de ação para a realização de expedições voltadas a iniciar ou dar continuidade aos estudos dos *Registros de Referência em Estudo* e um cronograma de ação para qualificar os *Registros de Informações*;

b) Dados que, em tese, deveriam ser públicos: i) o quantitativo de servidores lotados em cada FPE e em cada uma das BAPE, ii) o patrimônio de cada FPE e de cada BAPE (com respectivo registro no SPU), iii) as condições destes bens (se em condições de uso ou imprestáveis) e iv) os contratos atualmente vigentes nestas unidades (contratos de pessoal, serviços e

**ADPF 991 MC / DF**

aquisição de bens e insumos);

c) Quais BAPes estão em funcionamento efetivo e o orçamento dedicado a cada uma delas, bem como quais encontram-se desativadas e por quais razões;

d) Cronograma de elaboração e publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação das terras indígenas onde incidem Restrições de Uso com *Referência Confirmada de Povo Indígena Isolado*, a saber: Pirititi, Piripkura e Tanaru;

e) Cronograma para conclusão da demarcação da terra indígena Kawahiva do Rio Pardo, localizado no estado do Mato Grosso, que tem presença de povo indígena isolado;

f) Cronograma de ação para realização de atividades de vigilância, fiscalização e proteção, visando garantir a integridade das terras indígenas e conter as invasões.

iii) Determinar à União Federal, no prazo de 30 dias, que implemente aporte financeiro de novos recursos à Funai, de forma que ela possa executar o *Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato*, incluindo rubricas específicas para a reestruturação física, abertura de novas unidades de proteção e contratação de pessoal para atuar nas Frentes de Proteção Etnoambientais (FPEs) e Bases de Proteção Etnoambientais (BAPes), para fiel cumprimento da previsão normativa da Portaria Funai n. 666/17, que institui o Regimento Interno da Funai;

iv) Determinar ao CNJ, no âmbito do *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão*, a instalação de um Grupo de Trabalho com prazo indeterminado, para acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC), a fim de que haja cumprimento do direito fundamental à razoável duração do processo, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988.

**ADPF 991 MC / DF**

v) Que seja reconhecida a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados, sendo o ato do isolamento considerado suficiente para fins de consulta, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, normas internacionais de direitos humanos internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

vi) Considerando o passivo de estudos com vistas à confirmação ou descarte da existência de povos indígenas isolados e que a Portaria de Restrição de Uso é medida protetiva; que seja determinado à União Federal, no prazo de até 60 dias, a emissão de Portarias de Restrição de Uso para as referências de povos indígenas isolados que se encontram fora ou parcialmente fora de terras indígenas, bem como planos de proteção das referidas áreas, sob pena de, em não se cumprindo o prazo, que o STF determine a Restrição de Uso por decisão judicial dessas áreas.

No mérito, requer a confirmação, em caráter definitivo, de todas as providências postuladas.

Determinei a oitiva dos órgãos responsáveis, nos termos do art. 12-F da Lei 9.868, de 1999 e, na sequência, do Procurador-Geral da República.

A Presidência da República, por meio da Advocacia-Geral da União, prestou as informações com amparo nos subsídios fornecidos pela Procuradoria Federal Especializada da Funai e pela Subchefia para Assuntos Jurídicos da Secretaria-Geral da Presidência da República, nos termos assim sumariados (eDOC 22, p. 2):

“ADPF. SUPOSTAS FALHAS E OMISSÕES RELACIONADAS À PROTEÇÃO E À GARANTIA DOS DIREITOS DO POVOS INDÍGENAS ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO (PIIRC). REJEIÇÃO DA INICIAL E, SUBSIDIARIAMENTE, IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. 1. A

**ADPF 991 MC / DF**

DEMANDA NÃO ULTRAPASSA O JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE, POR NÃO HAVER LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL E EM FACE DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. 2. NO MÉRITO, OS PEDIDOS DEVEM SER JULGADOS IMPROCEDENTES, UMA VEZ O PODER PÚBLICO ESTÁ A ATUAR EFETIVAMENTE NA PROTEÇÃO DOS INDÍGENAS DE RECENTE-CONTATO E GRUPOS ISOLADOS, SENDO IMPRÓPRIO FALAR-SE EM OMISSÃO.”

Preliminarmente, destaca a inadequação da via processual eleita, afirmando-se que os fatos apontados (e não provados) não autorizam inferir a existência, *initio litis*, sem qualquer espécie de dilação probatória, de lesão a preceitos fundamentais.

Ressalta que o mérito da ação consiste na proteção de situações individuais, contrariando a natureza objetiva da ADPF. Aponta-se, ainda, mácula à subsidiariedade, tendo em vista que o instrumento processual adequado seria uma ação ordinária de obrigação de fazer, de competência da Justiça Federal comum, e não uma ADPF.

Sustenta que o deferimento dos pedidos, além de ofensa à separação de poderes, tendo em vista que a parte autora pretende formular políticas públicas pela via inadequada, implicaria violação ao próprio princípio democrático, diante da tentativa de controle indevido do orçamento.

No mérito, assinala que o pedido vertido na inicial mais se assemelha à manifestação de discordância com as políticas públicas adotadas pela entidade vocacionada à defesa dos direitos indígenas, qual seja, a FUNAI. Enumera, em seguida, as principais ações promovidas pelo referido órgão, a demonstrar que a FUNAI alocou vultosos recursos financeiros, adquiriu viaturas e material relevante para o desenvolvimento de suas funções, está a promover significativo incremento em seus quadros e realizou inúmeras ações na proteção dos indígenas de recente contato e grupos isolados (eDOC 22, pp. 5-9):

“Desde 2019, a FUNAI já investiu mais de R\$ 82,5 milhões em ações de fiscalização em Terras Indígenas. Os valores

**ADPF 991 MC / DF**

superam em 151% o total investido entre os anos de 2016 e 2018, cujo aporte ficou em torno de R\$ 32,8 milhões. Como resultado, de 2019 para 2020 houve uma redução de 23,3% no desmatamento em áreas indígenas da Amazônia Legal, segundo dados do Centro de Monitoramento Remoto (CMR) da fundação. A redução na taxa de desmatamento apurada reflete o resultado dos esforços das ações de proteção territorial do Governo Federal, que ganharam força por meio de grandes operações como a Operação Verde Brasil, Plano Amazônia 2021/2022 e Operação Guardiões do Bioma.

Além disso, a FUNAI publicou, em outubro de 2021, oito editais de processo seletivo simplificado para contratação de pessoal a fim de atender necessidade temporária de excepcional interesse público (...)

Outrossim, foram ofertadas 776 vagas para os cargos de Supervisor dos Agentes de Proteção Etnoambiental, Chefe dos Agentes de Proteção Etnoambiental e Agentes de Proteção Etnoambiental. Para atuação no âmbito da CFPE Vale do Javari, foram destinadas 115 vagas. Tal contratação temporária foi renovada em junho de 2022 por mais 6 meses para atender a necessidade temporária de atuação em barreiras sanitárias e postos de controle de acesso. Esta prorrogação exigiu da FUNAI cerca de R\$ 12 milhões.

(...)

Outra ação relevante realizada por esta FUNAI se deu em relação aos indígenas isolados e de recente contato. Nesse quadro, o investimento da FUNAI em ações de proteção chegou a R\$ 51,4 milhões entre 2019 e 2021. Os valores superam em 335% o total investido entre os anos de 2016 e 2018, cujo aporte ficou em torno de R\$ 11,8 milhões. Os recursos foram empregados principalmente em ações de fiscalização territorial e combate à COVID-19 em áreas habitadas por essas populações

(...)

A Funai promove ações permanentes de vigilância, fiscalização e monitoramento de áreas onde vivem indígenas

**ADPF 991 MC / DF**

isolados e de recente contato por meio de suas 11 Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE), descentralizadas em 29 Bases de Proteção Etnoambiental (Bapes), que são estruturas localizadas estrategicamente em Terras Indígenas da região da Amazônia Legal. As atividades dessas unidades são conduzidas pela Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC), vinculada à Diretoria de Proteção Territorial (DPT) da fundação.

(...)

Demais disso, a atual gestão da FUNAI inaugurou a Operação do Centro de Monitoramento Remoto (CMR) da FUNAI, que é uma plataforma web que disponibiliza informações geradas a partir de imagens de satélites de média e alta resolução espacial, oferece subsídios indispensáveis à avaliação das ocorrências de ilícitos em TIs e ao planejamento de ações de Proteção Territorial. Através destes dados tem sido possível detectar, com menor lapso temporal, alterações na cobertura vegetal das TIs e, por consequência, realizar intervenções mais rápidas e acuradas em campo, visando a repressão dos ilícitos em curso.

(...)

Para fomentar a atuação dos servidores da FUNAI, foram instaladas 67 antenas GESACs em parceria entre o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) e para a disponibilização de conexão de internet, por via terrestre e satélite, em localidades remotas na Amazônia Legal. A comunicação nesses locais é estratégica porque permitirá às equipes tomarem as melhores decisões em caso de remoção, trocas, logísticas e todas as demandas que advirem. As unidades da Funai para atendimento da Vale do Javari estão equipadas com essa tecnologia. Outro destaque foi a aquisição de mais de 120 viaturas da FUNAI entregues em todo o país.”

Prossegue esclarecendo, nos termos da manifestação da Presidência da FUNAI, que aquela entidade apenas excepcionalmente permite o contato com povos indígenas isolados, e notifica os órgãos de segurança

**ADPF 991 MC / DF**

pública no caso de invasão de territórios. Salienta que, quanto às missões religiosas, a Lei n. 14.021/2020 não autoriza o ingresso em terras indígenas, mas somente a permanência daqueles que já haviam ingressado ostentando a devida autorização, por meio do preenchimento dos requisitos necessários a tanto.

Quanto à suposta deficiência estrutural da FUNAI, anota que a carência de recursos materiais e humanos na estrutura administrativa é fator comum a diversos órgãos, de modo que não cabe ao Poder Judiciário imiscuir-se no papel de gestor, de modo a definir quais áreas reclamam a alocação prioritária de investimentos, sob pena de grave ofensa à Separação de Poderes.

Conclui que a presente ação não ultrapassa o juízo de admissibilidade e, no mérito, sustenta que não merece prosperar o pedido autoral.

A Subchefia para Assuntos Jurídicos da Presidência da República (eDOC 23) aponta, ainda, a ilegitimidade da requerente para a propositura da ação uma vez que não se trata de entidade de classe de âmbito nacional, na forma do art. 103, inciso IX, CF/88, c/c art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.882/1999.

A FUNAI encaminhou esclarecimentos corroborando as ações mencionadas na manifestação da Presidência da República (eDOC 29).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo não conhecimento da ação e, superada a preliminar, manifestou-se pela instituição de Grupo de Trabalho, com a participação de representantes das comunidades de indígenas isolados e de recente contato, da Funai, do Ministério Público Federal, por meio de sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, e de outros órgãos e entidades que se reputar relevantes, para avaliação do contexto fático e definição conjunta, com o acompanhamento dessa Corte, de plano e providências concretas e eficazes a serem tomadas, a partir dos pedidos da inicial, no campo da proteção do grupo ora tutelado. O parecer foi assim ementado (eDOC 33):

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

**ADPF 991 MC / DF**

ISOLADOS E DE RECENTE CONTATO. IDENTIFICAÇÃO E PROTEÇÃO DE TERRAS EM QUE LOCALIZADOS. POLÍTICA DO NÃO CONTATO. ALEGAÇÃO DE FALHAS E OMISSÕES DO PODER PÚBLICO. OBRIGAÇÕES DE FAZER À UNIÃO. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. NECESSIDADE DE AMPLA DILAÇÃO PROBATÓRIA. NÃO OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. INVIABILIDADE DE O JUDICIÁRIO SUBSTITUIR-SE AOS DEMAIS PODERES NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E EM QUESTÕES COM IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. RECOMENDAÇÃO AO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) PARA CRIAÇÃO DE GRUPO DE ACOMPANHAMENTO DE AÇÕES JUDICIAIS DIRECIONADAS À PROTEÇÃO DE DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS. RAZOABILIDADE DA PROPOSTA. ACOMPANHAMENTO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DE PARTICIPAÇÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS. POSSIBILIDADE.

1. A despeito da especial relevância de demanda direcionada à proteção dos direitos dos povos indígenas e de recente contato, a ADPF não é o instrumento adequado para o acompanhamento e a fiscalização da política pública em vigor e da atuação de seus gestores nesse campo, por exigirem ampla dilação probatória e observância do contraditório e da ampla defesa, que não são próprias da via eleita.

2. Impede o conhecimento da ADPF a existência de outros meios capazes de sanar a lesividade arguida (princípio da subsidiariedade), e a comprovam, na situação em exame, as ações civis públicas que tramitam em instâncias diversas, voltadas a garantir os direitos pleiteados no campo da proteção de indígenas isolados e de recente contato.

3. Tutela, via ação objetiva única, de amplo conjunto de situações alegadamente lesivas a preceitos fundamentais em regiões e contextos distintos acaba por inviabilizar a rápida solução das questões procedimentais e estruturais arguidas, considerada a necessidade de análise particularizada e de colheita de elementos probatórios em cada um dos casos

**ADPF 991 MC / DF**

concretos, a exigir monitoramento de vários contextos por órgão julgador distante dos fatos.

4. Não é dado ao Supremo Tribunal Federal substituir-se aos demais Poderes para determinar aporte financeiro à Funai, interferindo em questões orçamentárias cujo impacto não é conhecido, ou para ordenar e definir a reestruturação e a abertura de novas unidades e a contratação de pessoal para atuar nos órgãos de proteção de povos indígenas, pretensão vinculada à implementação de política pública e dependente de análise de caráter financeiro-orçamentário.

5. É adequado que se recomende ao Conselho Nacional de Justiça, por meio de seu Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, a criação de Grupo de Trabalho direcionado ao acompanhamento de ações judiciais que tenham como objeto a efetivação de direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato, para garantia da razoável duração do processo.

6. Na hipótese de ser conhecida a ADPF, é prudente a instituição de Grupo de Trabalho, a ser acompanhado por essa Corte, com a participação de representantes das comunidades de indígenas isolados e de recente contato (PIIRC), da Funai, do Ministério Público Federal, por meio de sua 6ª Câmara de Coordenação e Revisão, e outros, para avaliação do contexto fático e definição conjunta de plano e providências concretas e eficazes a serem tomadas no campo da proteção do grupo ora tutelado.

— Parecer pelo não conhecimento da arguição, com o encaminhamento de recomendação ao CNJ para a eventual criação de GT, no âmbito do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, direcionado ao acompanhamento de ações judiciais que tenham como objeto a efetivação de direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato. Ultrapassadas as preliminares, o parecer é pela instituição de Grupo de Trabalho, a ser acompanhado por essa

**ADPF 991 MC / DF**

Corte, com a participação de representantes dos PIIRC, da Funai, do MPF e outros órgãos interessados, para avaliação do contexto fático e definição conjunta de plano e providências concretas e eficazes a serem tomadas no campo da proteção do grupo ora tutelado.”

A Autora formula pedido de aditamento à inicial (eDOC42), pleiteando a concessão da medida cautelar de manutenção da portaria de restrição de uso nº 1.040, de 16 de outubro de 2015, do Grupo Indígena Tanaru, até que uma destinação condizente com a importância e memória desse grupo de indígenas que foi totalmente dizimado, seja adotada.

Em petição de eDOC 44, também se pleiteia que o Relator:

“a) Determine à União a prestação imediata de informações detalhadas sobre nosso parente;

b) Determine à União a disponibilização de documentos comprobatórios da perícia a fim de comprovar os procedimentos utilizados e do resultado da autópsia realizada no cadáver de nosso parente;

c) Determine à União que informe as razões da demora do sepultamento de nosso parente na terra que ele tradicionalmente ocupou;

c) Determine à União que informe qual destinação será dada à Terra Indígena Tanaru.”

Em síntese, eis o relatório do essencial.

**Decido.**

**Das preliminares ao conhecimento da ação**

A Presidência da República e a Procuradoria-Geral da República sustentam preliminares, a impedir, em seu entendimento, o seguimento da presente ação.

Primeiramente, afirma a Presidência da República que a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil consistiria em parte ilegítima para

**ADPF 991 MC / DF**

ingressar com ação de controle de constitucionalidade, diante da jurisprudência da Corte que, interpretando o contido no artigo 103, inciso IX da Constituição, considerou como entidade de classe de âmbito nacional apenas aquelas representativas da mesma atividade econômica ou profissional.

No entanto, frise-se que este Plenário já reconheceu a legitimidade da Associação Autora na oportunidade do julgamento do Referendo em Medida Cautelar na ADPF 709 (DOU 07.10.2020), na qual se busca a correção da insuficiência ou mesmo inexistência de políticas públicas adequadas à garantia dos direitos à vida, saúde, dignidade e manutenção da vivência em seus próprios territórios aos indígenas, acometidos de maneira agressiva pela pandemia ocasionada pela COVID-19, com o risco de verdadeiro etnocídio em diversas Terras Indígenas.

Como bem pontuou o i. Ministro Luís Roberto Barroso, Relator daquela ação, a interpretação restritiva da legitimidade ativa para ajuizamento de ações de controle concentrado *“acabou reduzindo as oportunidades de atuação do Tribunal na proteção a direitos fundamentais, já que não reconheceu às associações defensoras de direitos humanos (que não constituem representação de categoria profissional ou econômica) a possibilidade de acessá-lo diretamente, em sede concentrada”*.

Portanto, o Tribunal possibilitou que também as associações como a Autora, representativa de um grupo minoritário que pretende a defesa de seus direitos fundamentais, possam atuar como legitimada ativa para a propositura de ações de controle concentrado.

Como já asseverou a doutrina: *“Uma tal restrição ao direito de propositura não se deixa compatibilizar, igualmente, com a natureza do controle abstrato de normas, e criaria uma injustificada diferenciação entre os entes os órgãos autorizados a propor a ação – diferenciação, esta, que não encontra respaldo na Constituição”* (MEIRELLES, Hely Lopes. Atual. Por WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. 29.ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 356).

Ademais, especificamente em relação à APIB, a permissão de sua condição de legitimada ativa para o ajuizamento da presente ação

**ADPF 991 MC / DF**

representa consolidação do contido no artigo 232 da Constituição da República, no sentido de que “Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses”.

Se numa ação que pretende evitar, no extremo das graves alegações ali contidas, verdadeiro genocídio de etnias indígenas inteiras, que vivem em isolamento integral ou parcial em relação à sociedade envolvente, não se mostra razoável glosar sua capacidade para figurar como parte legítima para ingressar com o presente feito, especialmente em se considerando que a Constituição de 1988 representa, em verdade, a superação do paradigma tutelar relativo aos indígenas, alçando-os à cidadania plena. Assim, a garantia da representação judicial dos mais diversos povos indígenas por meio de um entidade de âmbito nacional, constituída pelos próprios índios, com atribuições de defesa de seus direitos, concretiza essa transição paradigmática e deve, pois, ser plenamente acolhida por esta Corte.

Assim, entendo subsistir legitimidade ativa à Associação dos Povos Indígenas do Brasil para ingressar com a presente ação.

Ainda, a Presidência da República e a PGR suscitam inadequação da via eleita, ao afirmar ausente lesão a preceito fundamental, sendo necessária a aferição de normas infraconstitucionais e de dilação probatória para o deslinde da questão.

*Prima facie*, contudo, não depreendo que a afirmação esteja correta, diante do evidente questionamento das ações e omissões do Executivo Federal e do órgão indigenista em relação à sobrevivência dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato, em descumprimento ao contido no artigo 231 da Carta Magna e de outros dispositivos constitucionais. Como se vê, a demanda encontra franco fundamento na Constituição da República, e trata, a toda evidência, cumprindo os requisitos para seu conhecimento.

De outra parte, tampouco a alegação da necessidade de dilação probatória merece relevo, uma vez facultado aos partícipes em processo objetivo a demonstração documental de suas alegações de ferimento ou

**ADPF 991 MC / DF**

não à Constituição, descabendo desqualificar a presente ação por essa razão.

Finalmente, quanto ao fundamento da ausência de verificação do requisito da subsidiariedade, a arguição de descumprimento de preceito fundamental tem por objetivo evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público, sendo certo que, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei 9.882/99, “*não será admitida ADPF quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade*”.

Entendo, com a devida vênia, que está atendido na presente ação o pressuposto da subsidiariedade, haja vista que não se impugna a constitucionalidade de lei ou ato normativo a atrair a propositura da ação direta de inconstitucionalidade ou declaratória de constitucionalidade. Tampouco, subjaz discussão acerca da omissão do dever de legislar a provocar a jurisdição constitucional. Em verdade, aponta-se uma situação limite em que as normas existentes e as eventuais providências administrativas não se mostram adequadas, suficientes e eficazes à proteção do direito fundamental à existência dos povos indígenas que voluntariamente mantêm-se em isolamento ou com contato intermitente com a sociedade envolvente, bem como à adequada proteção de seus territórios.

Compreendo que nenhuma medida que impugne separadamente os atos ou omissões estatais apontados é capaz de sanar a lesão a preceitos fundamentais afirmados na presente ação.

Nenhum outro meio judicial pode abranger a integralidade dos pedidos formulados pelos requerentes e, portanto, compreendo que o requisito da subsidiariedade encontra-se devidamente preenchido, razão pela qual afasto as preliminares apontadas e conheço da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Cumpra nesse passo avançar e tratar do recebimento e do processamento da ADPF em face de suscitadas violações generalizadas de direitos humanos.

**Da admissão da Arguição de Descumprimento de Preceito**

ADPF 991 MC / DF

**Fundamental – omissão reiterada e sistemática no cumprimento de deveres constitucionais**

Em relação ao próprio cabimento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental para questionar atos e omissões dos Poderes Públicos que venham a violar o núcleo essencial de um direito fundamental de forma a importar enquadramento numa violação generalizada de direitos humanos, compreendo pela admissão da ação, de modo que reproduzo os fundamentos de que me utilizei quando da declaração de conhecimento da ADPF 635.

De fato, os requisitos de cabimento da arguição de descumprimento de preceito fundamental não traduzem mera formalidade jurídica que possa ser dispensada quando o direito material, por relevante, assim o exigir. As formalidades exigidas pela lei servem de amparo para o funcionamento das instituições constitucionais e, por isso, são parâmetros estruturantes do Estado Democrático de Direito que visam preservar a competência própria de cada um de seus órgãos.

A luta pela efetividade da Constituição é obrigação de todos os poderes constituídos – e não apenas do Supremo Tribunal Federal. Todos devem colaborar para que cada órgão público possa cumprir sua missão institucional. Noutras palavras, efetividade da Constituição não significa inflação de direitos fundamentais, sob pena de perder-se por completo um sentido mínimo do conteúdo desses direitos. Como aponta Raz, “a doutrina ética dos direitos deve articular *standards* pelos quais a prática de direitos humanos possa ser julgada, *standards* que irão indicar quais direitos humanos nós temos” (RAZ, Joseph. *Human Rights without Foundations*. In: BESSON, Samantha; Tasioulas, John. *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010).

Os requisitos de admissibilidade da arguição de descumprimento de preceito fundamental visam, precisamente, preservar a esfera de atuação de cada uma das instituições públicas. Ao Supremo, cabe o exame da violação, ou de sua ameaça, de um preceito fundamental. Ao arguente, cabe a demonstração dessa violação ou do justo receio de que ela venha a

**ADPF 991 MC / DF**

ocorrer. A adequada definição do ato violador é indispensável para que o Supremo não avance nas esferas de atribuições de outros poderes.

O conceito constitucional de políticas públicas é uma inovação do constituinte reformador. Ele aparece, por exemplo, nas modificações introduzidas no texto pela Emenda Constitucional n. 65, de 2010, e pela Emenda Constitucional n. 71, de 2012:

“Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

(...)”

“Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

§ 8º A lei estabelecerá:

(...)

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a execução de políticas públicas.”

Na jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal, a expressão “políticas públicas” tem sido utilizada para designar um espaço de atuação dos demais poderes que é distante da atribuição originária do Poder Judiciário, como ocorre, *v.g.*, no RE 1.131.552-AgR, Rel. Ministra

**ADPF 991 MC / DF**

Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe 22.11.2019 e no ARE 1.197.779-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 18.11.2019.

Do que se depreende desses julgados, a atuação do Poder Judiciário na definição de políticas públicas é excepcional, seja porque ele não pode elaborar as leis, seja porque não pode alocar recursos do orçamento para obrigar os demais poderes a fazê-lo. Os precedentes reconhecem, porém, que, em quadro de grave inércia dos órgãos estatais competentes, que comprometa a eficácia de um mínimo sentido de direito fundamental, caberia, excepcionalmente, a intervenção do Poder Judiciário.

Noutras palavras, a concretização dos direitos fundamentais por meio de políticas públicas depende de um conjunto de atos a cargo dos Poderes Legislativo e Executivo e, excepcionalmente, do próprio Poder Judiciário.

A questão jurídica posta sob o exame desta Corte em ações como a presente é a de saber se a atuação excepcional do Poder Judiciário não apenas é justificada em face de omissões de uma dada política pública, mas o de saber se tais omissões autorizam a também excepcional atribuição originária de realizar controle de constitucionalidade de tais omissões.

Da leitura das alegações da Presidência da República e da Procuradoria-Geral da República, requer-se que esta Corte promova deferência às competências constitucionais do Poder Executivo e do Poder Legislativo, escapando ao reconhecimento da demanda como uma ação de cunho estrutural, para acatar uma concepção de Separação de Poderes como mais tradicionalmente compreendida.

Efetivamente, a utilização do denominado litígio estrutural não pode servir de válvula de escape ao respeito dos limites procedimentais de atuação desta Suprema Corte, como adverte Breno Baía Magalhães (MAGALHÃES, Breno Baía. *A Incrível Doutrina de um Caso Só: Análise do Estado de Coisas Inconstitucional na ADPF 347*. In: Revista Eletrônica do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria, v. 14, n. 3, 2019):

“A utilização de uma doutrina que pretende inserir

**ADPF 991 MC / DF**

medidas estruturais para alterar um estado fático criado por uma complexa mistura de fatores suscita válidas objeções no campo da separação de poderes, em função de uma possível intromissão do Judiciário em assuntos, supostamente, exclusivos do Executivo e do Legislativo”.

É preciso, portanto, que se apresentem argumentos suficientes para afastar o justo receio de que uma intervenção excepcional não se transforme em indevida intromissão. Novamente: são os requisitos para o conhecimento da ação que permitem esparcar qualquer dúvida sobre a forma como deve ser assegurada a efetividade da Constituição.

A violação generalizada é a consequência da omissão estrutural do cumprimento de deveres constitucionais por parte de todos os poderes.

Conquanto não tenha havido uma delimitação exauriente do conceito de violação generalizada, a categoria constitucional que mais se aproxima é a de “grave violação de direitos humanos”, constante do art. 109, § 5º, da CRFB:

“Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:  
(...)

§ 5º Nas hipóteses de grave violação de direitos humanos, o Procurador-Geral da República, com a finalidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil seja parte, poderá suscitar, perante o Superior Tribunal de Justiça, em qualquer fase do inquérito ou processo, incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal.”

Inserido pela Emenda Constituição n. 45/2004, o dispositivo estabelece o incidente de deslocamento de competência para a Justiça Federal, sempre que, no curso do inquérito ou processo, houver, a critério do Procurador-Geral da República, necessidade de assegurar o cumprimento de obrigações decorrentes de tratados internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Quando do exame do instituto pelo Superior Tribunal de Justiça,

**ADPF 991 MC / DF**

assentou-se que “o deslocamento de competência (...) deve atender ao princípio da proporcionalidade (...), compreendido na demonstração concreta de risco de descumprimento de obrigações decorrente de tratados internacionais firmados pelo Brasil, resultante da inércia, negligência, falta de vontade política ou de condições reais do Estado-membro, por suas instituições, em proceder à devida persecução penal” (IDC 1-PA, Rel. Min. Arnaldo Esteve Lima, Terceira Seção, DJ 10.10.2005).

Dito de outro modo, o incidente, quando julgado pelo Superior Tribunal de Justiça, permite que o Poder Judiciário corrija eventuais violações em processos de sua própria competência.

Há casos, no entanto, em que a violação é mais ampla e envolve as atribuições de outros poderes, seja por reconhecer omissões inconstitucionais, seja pela necessidade de se declarar a inconstitucionalidade de norma já promulgada. Em casos tais, a propositura de uma arguição permite reparar violações que demandam pronunciamento em sede de controle abstrato.

Essa interpretação do instituto da arguição não representa um alargamento das atribuições do Supremo Tribunal Federal. Ao contrário, ela permite que se faça justiça à opção do constituinte pela equiparação da proteção interna dos direitos humanos com a proteção internacional.

A utilização da expressão “grave violação” no âmbito da jurisdição constitucional permite identificar o liame não apenas entre a magnitude da violação, mas também o elo entre suas características, ao se exigir do Tribunal que examine o tema à luz da jurisprudência das organizações internacionais de direitos humanos. Instrumentaliza-se, assim, a jurisdição nacional para a plena realização do que André de Carvalho Ramos chama de “diálogo das cortes”:

“Outro ponto importante da ratificação, pelo Brasil, dos tratados internacionais de direitos humanos é o reconhecimento da supervisão e controle internacionais sobre o cumprimento de tais normas.

(...)

Assim, temos a seguinte situação: no plano nacional, há

**ADPF 991 MC / DF**

juízes e tribunais que interpretam cotidianamente esses tratados de direitos humanos. No plano internacional, há órgão internacionais que podem ser acionados, caso a interpretação nacional desses tratados seja incompatível com o entendimento nacional.

Por isso, foi mencionada acima a necessidade de compatibilização entre o resultado do controle de convencionalidade nacional com o decidido no controle de convencionalidade internacional. Não seria razoável, por exemplo, que, ao julgar a aplicação de determinado artigo da Convenção Americana de Direitos Humanos, o STF optasse por interpretação não acolhida pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, abrindo a possibilidade de eventual sentença desta Corte *contra* o Brasil.

Esse “Diálogo das Cortes” deve ser realizado internamente, para impedir violações de direitos humanos oriundas de interpretações nacionais equivocadas dos tratados. Para evitar que o “Diálogo das Cortes” seja mera peça de retórica judicial, há que se levar em consideração os seguintes parâmetros na análise de uma decisão judicial nacional, para que se determine a existência de um “Diálogo” efetivo:

1) a menção à existência de dispositivos internacionais convencionais ou extra-convencionais de direitos humanos vinculantes ao Brasil sobre o tema;

2) a menção à existência de caso internacional contra o Brasil sobre o objeto da lide e as consequências disso reconhecidas pelo Tribunal;

3) a menção à existência de jurisprudência anterior sobre o objeto da lide de órgãos internacionais de direitos humanos aptos a emitir decisões vinculante ao Brasil;

4) o peso dado aos dispositivos de direitos humanos e à jurisprudência internacional.”

(RAMOS, André de Carvalho. *Curso de direitos humanos*. 2ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 408-410).

No presente caso, nos termos da doutrina acima mencionada,

**ADPF 991 MC / DF**

compreendo que a demonstração do quadro de violação generalizada pode ser demonstrado por meio da contrariedade entre a situação atual de desmantelo das políticas públicas voltadas à proteção dos povos indígenas e de seus territórios, em especial dos povos isolados e de recente contato, o que inclusive já foi reconhecido por esta Corte na apreciação do referendo na Medida Cautelar na ADPF 709, e as alegações de atuação efetiva da União e da FUNAI na adequada atenção às demandas territoriais e de sobrevivência dos indígenas na atual quadratura. A ineficiência da Administração Pública no tema é evidente, como abaixo restará mais minudentemente demonstrado.

Em decisão recente, inclusive, no contexto narrado na petição inicial, a Comissão Interamericana de Direito Humanos – CIDH proferiu decisão cautelar determinando ao Estado Brasileiro que promova as medidas necessárias para a proteção da vida e integridade física de onze membros da União dos Povos Indígenas do Vale do Javari – UNIVAJA (Resolução de Medias Cautelares 59/2022).<sup>1</sup>

Ademais, a alegação de descumprimento dos compromissos internacionais assumidos pela República Federativa do Brasil, em particular na Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU,1948), Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – das Nações Unidas (ONU,1989), Convenção sobre Prevenção e Sanção do Genocídio (ONU,1948), Declaração Universal sobre Diversidade Cultural da UNESCO (UNESCO, 2001), Convenção de Paris sobre Proteção do Patrimônio Intangível (UNESCO, 2003), Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), Diretrizes de Proteção para os Povos Indígenas Isolados e Contato Inicial da Região Amazônica, Grã Chaco e Região Oriental do Paraguai (ONU, 2012), e Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2016), não veio acompanhada, nos instrumentos de defesa dos responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas direcionadas aos povos indígenas, pela demonstração de efetivo cumprimento da tutela à vida, integridade física e territórios

---

1 [https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/mc/2022/res\\_59-22\\_mc\\_449-22\\_pt.pdf](https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/mc/2022/res_59-22_mc_449-22_pt.pdf)

**ADPF 991 MC / DF**

das Comunidades Indígenas Isoladas e de Recente Contato.

Portanto, as alegações da exordial demonstram, *quantum satis*, a presença do requisito da “violação generalizada” como lido pelo direito internacional dos direitos humanos, sendo mister reconhecê-lo como efetivamente preenchido no caso dos autos, ao menos para efeitos de concessão das cautelares pretendidas.

Como já se aduziu, a omissão estrutural é a causa de uma violação generalizada, cuja solução demanda uma resposta complexa do Estado.

Para se comprovar esse requisito, é necessário demonstrar não apenas a omissão, mas também o nexu. O *standard* probatório, aqui, não deve ser extremamente rígido. Ele deve se pautar, precisamente, por critérios que permitam ao Supremo Tribunal Federal realizar o “Diálogo de Cortes” a que se refere André de Carvalho Ramos. Mais concretamente, a verificação do nexu deve ter como parâmetro a seguinte ressalva, já feita pela Comissão Interamericana no Relatório 141/2011:

“28. Preliminarmente, a Comissão Interamericana observa, como fez em outros casos, que num procedimento de adjudicação internacional sobre violações de direitos humanos, a análise das provas tem maior flexibilidade se comparada com sistemas jurídicos nacionais. Nesse sentido, desde a sua primeira decisão sobre o mérito, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (“a Corte Interamericana”) estabeleceu nas mesmas linhas que, “os critérios de valoração da prova em um procedimento jurídico internacional são menos formais que nos sistemas jurídicos internos. [Aquele] reconhece diferentes ônus da prova, dependendo da natureza, do caráter e da gravidade do caso.” A Corte também afirmou que, em procedimentos internacionais, “a prova circunstancial, os indícios e as presunções podem ser consideradas, sempre que levem a conclusões consistentes com os fatos.”

29. Esse critério de valoração das provas é particularmente importante em casos de direitos humanos, visto que “a proteção internacional dos direitos humanos não deve ser confundida com a justiça penal. Os Estados não comparecem perante a

**ADPF 991 MC / DF**

Corte como réus numa ação penal.” Sobre esse ponto, a CIDH também observou, em concordância com o objetivo do direito internacional dos direitos humanos que:

“Isto se deve a que o objeto da análise não é a determinação da responsabilidade penal dos autores das violações de direitos humanos, mas sim a responsabilidade internacional do Estado derivada de ações e omissões de seus órgãos [e/ou agentes].

Exatamente pela natureza de determinadas violações de direitos humanos, a Comissão e a Corte avaliam o conjunto das provas à sua disposição, levando em consideração regras sobre o ônus da prova de acordo com as circunstâncias do caso. Isso resulta em muitas ocasiões em inferências lógicas, presunções e na determinação dos fatos a partir de um conjunto de indícios e fazendo referência a contextos mais gerais.”

30. Finalmente, deve-se precisar que, como foi determinado pela Corte Interamericana, “quando se utilizem elementos de contexto, [a Corte] não pretende emitir um pronunciamento sobre o fenômeno geral relacionado com um caso em particular, nem julgar as distintas circunstâncias compreendidas nesse contexto.”

Como afirma a Associação Requerente, não se pretende o estabelecimento, pela via judicial, de política pública criada por entidades estranhas ao Poder Público, mas sim o cumprimento de política específica aos povos indígenas isolados e de recente contato que apresentava resultados (ainda que não tenha solucionado por completo a questão fundiárias referente aos territórios por eles ocupado de modo tradicional), nos termos da legislação nacional e dos compromissos internacionais firmados, estabelecida pelo Poder competente e que fora, segundo se alega, intencionalmente descontinuada pela União.

Pondero que este caso demonstra justamente que a separação entre os Poderes e a política democrática muitas vezes são invocados como escusas para impedir a atuação, em especial diante da inércia intencional e sistemática dos demais Poderes, de quem deve guardar a Constituição.

**ADPF 991 MC / DF**

Nesses casos em que a política democrática majoritária não realiza por inteiro o seu papel de efetivação de direitos, sobretudo direitos fundamentais, ainda que se reconheça ser este o espaço adequado para as conquistas dos direitos declarados no texto, compreendo cabível a provocação desta Corte como última trincheira de guarda desses direitos mais básicos à sobrevivência digna. Não se trata de usar o Poder Judiciário e o STF como espaço constituinte permanente, mas sim como um Poder que atua contramajoritariamente para a guarda da Constituição e a proteção de direitos fundamentais que vem sendo sistematicamente violados pelos Poderes que lhes deveriam dar concretude.

Assim, compreendo que a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental consiste em meio processualmente adequado ao litígio de feição estrutural cuja análise se propõe à Corte.

Isso demonstrado, cumpre adentrar ao cerne dos argumentos deduzidos.

**Caracterização da lesão aos preceitos fundamentais**

A Autora sustenta em sua inicial a necessidade de “*implementação de plano de ação, visando dar efetivo cumprimento das normativas nacionais e internacionais de direitos humanos, viabilizar recursos financeiros e de pessoal para atuação concreta nos territórios e possibilidade de monitoramento por parte do Conselho Nacional de Justiça*” quanto à proteção da vida, integridade física e território dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato.

Uma definição para esses povos indígenas pode ser encontrada em normativa infralegal, qual seja, a Portaria Conjunta nº 4.094, de 20 de dezembro de 2008, do Ministério da Saúde e da Fundação Nacional do Índio – FUNAI, que assim dispõe:

“Art. 2º Para os fins desta portaria adotam-se as seguintes definições:

**I - Povos Indígenas Isolados: povos ou segmentos de povos indígenas que, sob a perspectiva do Estado brasileiro, não mantém contatos intensos e/ou constantes com a**

ADPF 991 MC / DF

população majoritária, evitando contatos com pessoas exógenas a seu coletivo; e

II - Povos Indígenas de Recente Contato: povos ou agrupamentos indígenas que mantêm relações de contato ocasional, intermitente ou permanente com segmentos da sociedade nacional, com reduzido conhecimento dos códigos ou incorporação dos usos e costumes da sociedade envolvente, e que conservam significativa autonomia sociocultural.”

Trata-se, portanto, de comunidades indígenas que optam por não manter contato ou mantê-lo de modo apenas ocasional ou intermitente, com a sociedade envolvente, não possuindo nenhum ou pouco conhecimento acerca das regras que regem as relações sociais, econômicas, políticas e culturais dos não indígenas.

Narra a Arguente situação calamitosa de desproteção e ameaças à sobrevivência dos povos isolados ou de recente contato, por meio de ações e omissões do Governo Federal, ressaltando risco real de extinção dessas comunidades, pelas “*afrontas graves a princípios e direitos fundamentais como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88), os direitos à vida (art. 5º, caput) e à saúde (art. 6º e 196), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), e o direito dos povos indígenas a viverem em seu território, de acordo com suas culturas e tradições (art. 231)*”.

Os atos do Poder Público a ocasionar as lesões aos preceitos acima descritos são resumidos pela Autora nos seguintes conjuntos:

*“i) a abertura das Terras Indígenas de isolados e povos de recente contato à entrada de terceiros, como missionários, garimpeiros, madeireiros e outros ocupantes ilegais que buscam explorar ilicitamente o território, ou desrespeitar a autodeterminação dos povos; ii) o sucateamento e aparelhamento de entidades estatais especializadas em prover proteção para os povos isolados, como as Frentes e Bases de Proteção EtnoAmbiental, a Coordenação Geral de Índios Isolados e Recém Contatados (CGIIRC), dentre outras; iii) os ataques institucionalizados governamentais às terras dos povos*

**ADPF 991 MC / DF**

*isolados.”*

Como já assentei quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.017.365, submetido à sistemática da repercussão geral, a dramática trajetória da questão indígena no Brasil está bastante documentada pela literatura, e mesmo pela história judicial, uma vez que desde há muito os Tribunais apreciam causas relativas à matéria.

De fato, quando do início do domínio português, indígenas já ocupavam as terras posteriormente declaradas como públicas, com seus distintos modos de vida, e passaram por notório processo de dizimação e tomada violenta de suas terras, dentro do longo processo de migração ao interior e ocupação da totalidade do que hoje conhecemos como território nacional.

Desde a criação do extinto Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPI, passando pela sua substituição pela Fundação Nacional do Índio – FUNAI, em 1967, o paradigma então vigente era o de assimilação dos indígenas à sociedade nacional, progressivamente integrando essas comunidades à cultura dominante, e, em contrapartida, abandonando sua própria cultura e seu modo particular de vida.

A Constituição de 1988 rompe com esse paradigma assimilacionista, para um paradigma de reconhecimento e incentivo ao pluralismo sociocultural e ao direito de existir como indígena, como se depreende da hermenêutica dos artigos 215, 216 e 231 da Carta Constitucional:

“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.**

(...)

ADPF 991 MC / DF

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.

(...)

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

**ADPF 991 MC / DF**

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º."

Em relação aos povos indígenas isolados e de recente contato, como afirma a exordial e não negam as informações do Presidente da República e do Presidente da FUNAI, a superação do paradigma assimilacionista para um paradigma de respeito à pluralidade e ao seu modo de vida traduz-se na política do não contato, de forma a respeitar a escolha dessas comunidades em permanecer distantes do modo de vida da sociedade envolvente, de manter a integridade das terras necessárias à sua subsistência e ao desenvolvimento de sua expressão cultural, e também de evitar a disseminação de patógenos que possam levar à propagação de doenças e ao extermínio de um grande número de indígenas, diante da evidente vulnerabilidade imunológica que possuem.

Referida compreensão, além de concretizar as normas constitucionais acima já citadas, também vem ao encontro das normativas internacionais sobre o princípio da autodeterminação na temática dos direitos dos povos isolados e de recente contato:

**ADPF 991 MC / DF**

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas

“Artigo 3

Os povos indígenas têm direito à autodeterminação. Em virtude desse direito determinam livremente sua condição política e buscam livremente seu desenvolvimento econômico, social e cultural.”

“Artigo 31

1. Os povos indígenas têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver seu patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais, suas expressões culturais tradicionais e as manifestações de suas ciências, tecnologias e culturas, compreendidos os recursos humanos e genéticos, as sementes, os medicamentos, o conhecimento das propriedades da fauna e da flora, as tradições orais, as literaturas, os desenhos, os esportes e jogos tradicionais e as artes visuais e interpretativas. Também têm o direito de manter, controlar, proteger e desenvolver sua propriedade intelectual sobre o mencionado patrimônio cultural, seus conhecimentos tradicionais e suas expressões culturais tradicionais.

2. Em conjunto com os povos indígenas, os Estados adotarão medidas eficazes para reconhecer e proteger o exercício desses direitos.”

Declaração Americana dos Direitos dos Povos Indígenas

“Artigo VI

Direitos coletivos

Os povos indígenas têm os direitos coletivos indispensáveis para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral como povos. Nesse sentido, os Estados reconhecem e respeitam o direito dos povos indígenas à ação coletiva; a seus sistemas ou instituições jurídicos, sociais, políticos e econômicos; às próprias culturas; a professar e

**ADPF 991 MC / DF**

praticar suas crenças espirituais; a usar suas próprias línguas e idiomas; e a suas terras, territórios e recursos. Os Estados promoverão, com a participação plena e efetiva dos povos indígenas, a coexistência harmônica dos direitos e sistemas dos grupos populacionais e culturas”

“Artigo XXI

Direito à autonomia ou à autogovernança

1. Os povos indígenas, no exercício de seu direito à livre determinação, têm direito à autonomia ou ao autogoverno nas questões relacionadas com seus assuntos internos e locais, bem como a dispor de meios para financiar suas funções autônomas.  
(...)”

“Artigo XXVI.

Povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial.

1. Os povos indígenas em isolamento voluntário ou em contato inicial têm direito a permanecer nessa condição e a viver livremente e de acordo com suas culturas.

2. Os Estados adotarão políticas e medidas adequadas, com o conhecimento e a participação dos povos e das organizações indígenas, para reconhecer, respeitar e proteger as terras, territórios, o meio ambiente e as culturas desses povos, bem como sua vida e integridade individual e coletiva.”

De modo a exercer a sua função constitucional e legal na proteção a assistência aos indígenas isolados e de recente contato brasileiros, devem FUNAI e demais agentes públicos atuar sob a direção dos princípios da precaução e da prevenção, como já assentou esta Corte no julgamento do Referendo em Medida Cautelar na ADPF 709:

“Ementa: Direitos fundamentais. Povos Indígenas. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à vida e à saúde face à pandemia da COVID-19. Cautelares parcialmente deferidas. 1. Ação que tem por objeto

**ADPF 991 MC / DF**

falhas e omissões do Poder Público no combate à pandemia da COVID-19 entre os Povos Indígenas, com alto risco de contágio e mesmo de extermínio de etnias. 2. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB possui legitimidade ativa para propor ação direta perante o Supremo Tribunal Federal e, bem assim, os partidos políticos que assinam a petição inicial. Premissas da decisão 3. Os Povos Indígenas são especialmente vulneráveis a doenças infectocontagiosas, para as quais apresentam baixa imunidade e taxa de mortalidade superior à média nacional. Há indícios de expansão acelerada do contágio da COVID-19 entre seus membros e alegação de insuficiência das ações promovidas pela União para sua contenção. 4. Os Povos Indígenas têm o direito de participar da formulação e execução das ações de saúde que lhes são destinadas. Trata-se de direito assegurado pela Constituição de 1988 e pela Convenção 169 da OIT, que é norma interna no Brasil. 5. **A análise aqui desenvolvida observou três diretrizes: (i) os princípios da precaução e da prevenção, no que respeita à proteção à vida e à saúde;** (ii) a necessidade de diálogo institucional entre o Judiciário e o Poder Executivo, em matéria de políticas públicas decorrentes da Constituição; e (iii) a imprescindibilidade de diálogo intercultural, em toda questão que envolva os direitos de povos indígenas. Pedidos formulados 6. Na ação são formulados pedidos específicos em relação aos povos indígenas em isolamento ou de contato recente, bem como pedidos que se destinam aos povos indígenas em geral. Tais pretensões incluem a criação de barreiras sanitárias, a instalação de sala de situação, a retirada de invasores das terras indígenas, o acesso de todos os indígenas ao Subsistema Indígena de Saúde e a elaboração de plano para enfrentamento e monitoramento da COVID-19. 7. Todos os pedidos são relevantes e pertinentes. Infelizmente, nem todos podem ser integralmente acolhidos no âmbito precário de uma decisão cautelar e, mais que tudo, nem todos podem ser satisfeitos por simples ato de vontade, caneta e tinta. Exigem, ao revés, planejamento adequado e diálogo

ADPF 991 MC / DF

institucional entre os Poderes. Decisão cautelar Quanto aos pedidos dos povos indígenas em isolamento e de contato recente 8. Determinação de criação de barreiras sanitárias, conforme plano a ser apresentado pela União, ouvidos os membros da Sala de Situação, no prazo de 10 dias, contados da ciência desta decisão. 9. Determinação de instalação da Sala de Situação, como previsto em norma vigente, para gestão de ações de combate à pandemia quanto aos povos indígenas em isolamento e de contato recente, com participação de representantes das comunidades indígenas, da Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública da União, observados os prazos e especificações detalhados na decisão. Quanto aos povos indígenas em geral 10. A retirada de invasores das terras indígenas é medida imperativa e imprescindível. Todavia, não se trata de questão nova e associada à pandemia da COVID-19. A remoção de dezenas de milhares de pessoas deve considerar: a) o risco de conflitos; e b) a necessidade de ingresso nas terras indígenas de forças policiais e militares, agravando o perigo de contaminação. Assim sendo, sem prejuízo do dever da União de equacionar o problema e desenvolver um plano de desintrusão, fica determinado, por ora, que seja incluído no Plano de Enfrentamento e Monitoramento da COVID-19 para os Povos Indígenas, referido adiante, medida emergencial de contenção e isolamento dos invasores em relação às comunidades indígenas ou providência alternativa apta a evitar o contato. 11. Determinação de que os serviços do Subsistema Indígena de Saúde sejam acessíveis a todos os indígenas aldeados, independentemente de suas terras estarem ou não homologadas. Quanto aos não aldeados, por ora, a utilização do Subsistema de Saúde Indígena se dará somente na falta de disponibilidade do SUS geral. 12. Determinação de elaboração e monitoramento de um Plano de Enfrentamento da COVID-19 para os Povos Indígenas Brasileiros, de comum acordo, pela União e pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos, com a participação das comunidades indígenas, observados os prazos e condições

**ADPF 991 MC / DF**

especificados na decisão. 13. Voto pela ratificação da cautelar parcialmente deferida.

(ADPF 709 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 06-10-2020 PUBLIC 07-10-2020)

Essas diretivas, fundamentais para a proteção da vida, integridade física e territórios dos povos indígenas isolados e de recente contato, não vem sendo observada pela Administração Federal, a quem incumbe o múnus de assistir aos indígenas, mesmo àqueles que não pretendem manter contato com a sociedade envolvente.

Sustenta a Arguente a existência de risco de *genocídio e etnocídio de indígenas isolados e de recente contato*, diante da política do Governo Federal voltada à intenção de abertura das terras indígenas à exploração comercial, bem como à possibilidade de aculturação das comunidades diante da facilitação do ingresso de missionários em seus territórios, como demonstra a nomeação de Ricardo Lopes Dias para a Coordenação-Geral de Índios Isolados e Recém contatados – CGIIRC, o qual é vinculado à organização religiosa Missão Novas Tribos do Brasil (MNTB).

Durante sua gestão (eis que fora exonerado em julho deste ano do cargo), fora **confirmada** a presença de indígenas isolados no Amazonas, denominados “Isolados do Mamoriá Grande”; no entanto, nenhuma medida efetiva foi tomada pela FUNAI, as quais se mostram imprescindíveis, “entre as quais a **inclusão de novo registro confirmado na lista de povos indígenas isolados no Brasil; a instalação urgente de Barreira Sanitária no Mamoriá Grande; a emissão imediata de Portaria de Restrição de Uso definindo Área de proteção emergencial ao povo indígena isolado; e a continuidade efetiva dos estudos técnicos da FUNAI para a demarcação da área como território ancestral do Povo Isolado do Mamoriá Grande, assegurando o direito originário à terra, conforme prevê a Constituição Federal**”.

Sobre as alegações da possibilidade de genocídio e etnocídio, pelas circunstâncias acima narradas, nem as informações prestadas pela Presidência da República, nem aquelas prestadas pela Presidência da

**ADPF 991 MC / DF**

FUNAI, foram aptas a impugná-las especificamente, possibilitando a esta Relatoria compreender que nenhuma das medidas necessárias à preservação da cultura e sobrevivência dos povos isolados e de recente contato foram tomadas, em especial aquelas destinadas ao Registro Confirmado de um novo povo isolado e as medidas imperiosas para a garantia de sua existência.

Também suscita a Arguente a situação referente à *precariedade das Restrições de Uso de Terras Indígenas ainda não demarcadas*, em relação aos povos indígenas isolados.

Em terras indígenas ainda não demarcadas, diante da obrigação da União em proteger o direito ao território mesmo sem a formalização do procedimento administrativo, bem como da incidência do princípio da prevenção e da precaução, a FUNAI promove, por meio de instrumento infralegal, a restrição de uso da área considerada fundamental para a sobrevivência do grupo isolado identificado ou em vias de identificação, com esteio no disposto no artigo 7º do Decreto nº 1.775/1996, *verbis*:

“Art. 7º O órgão federal de assistência ao índio poderá, no exercício do poder de polícia previsto no inciso VII do art. 1º da Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, disciplinar o ingresso e trânsito de terceiros em áreas em que se constate a presença de índios isolados, bem como tomar as providências necessárias à proteção aos índios.”

Segundo a petição inicial, *“a Restrição de Uso visa garantir a proteção dos indígenas isolados, quando Registro Confirmado, até a emissão do Decreto de Homologação e, quando Referência em Estudo ou Referência de Informação até que sejam finalizados os estudos para a comprovação ou não da existência do grupo”*.

No entanto, o Governo Federal estaria atuando intensamente para desfazer essas proteções, deixando de renovar as Portarias de Restrições de Uso quando de seu vencimento, ou mesmo sem a emissão do instrumento, mesmo em áreas de presenças confirmadas de povos isolados. Citam como exemplos as Portarias referentes à Terra Indígena

**ADPF 991 MC / DF**

Ituna-Itatá e Terra Indígena Piripkura.

Novamente, nem nas informações prestadas pela Presidência da República, nem naquelas prestadas pela Presidência da FUNAI, há impugnação específica, limitando-se a afirmar que todos os povos isolados referenciados se encontram em terras demarcadas, o que não se mostra correto, tanto assim que diversas Portarias de Restrição de Uso foram expedidas ao longo dos anos, justamente para assegurar a proteção aos indígenas, independentemente da efetiva demarcação de seus territórios.

De tal modo, no ponto, compreende esta Relatoria que, efetivamente, a não ser quando instada por meio de ordem judicial, a FUNAI não atuou para a devida proteção dos povos isolados, por meio de instrumento que defenda suas terras de invasores, dentre os quais madeireiros ilegais, garimpeiros e narcotraficantes, expondo a vida dessa população ao indevido e inconsequente contato com a sociedade envolvente, colocando em risco a sobrevivência desses grupos vulneráveis.

Aponta também a Autora a ocorrência de diversos *ilícitos ambientais e violações de direitos nas Terras Indígenas*, apontando minudentemente a ineficiência estatal na proteção de diversas terras com a presença de indígenas isolados ou de recente contato.

Em relação à TI Vale do Javari, afirmam a existência de pelo menos dezenove grupos indígenas isolados na região, em situação de extrema vulnerabilidade, seja pela alta incidência da COVID-19 na área (situação já em aferição por esta Corte no âmbito da ADPF 709), bem como pelas constantes ameaças de pescadores ilegais, madeireiros, grileiros e narcotraficantes, como o contexto do assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista Dom Phillips evidenciou. Ademais, apontam que a proteção da região vem sendo afetada pelos contingenciamentos das rubricas orçamentárias da FUNAI e da CGIIRC, que diversas denúncias de ilícitos ambientais pelas equipes de vigilância da UNIVAJA não resultaram no aumento da fiscalização e na resolução das situações informadas, além da região sofrer com a invasão de missionário norte-americano.

**ADPF 991 MC / DF**

Quanto à TI Piripkura, afirmam que ela consistiu na terra indígena mais desmatada do ano de 2020 e que também em 2021 assistiu à explosão do desmatamento na área. Ainda, suscita que a região desperta interesses minerários e também de grileiros, que estariam promovendo registros irregulares de imóveis na área, por meio de autodeclaração no Cadastro Ambiental Rural (CAR). Ademais, reafirma a precariedade da portaria de restrição de uso da TI.

Na TI Uru-Eu-Wau-Wau, afirma-se a intensa pressão de grileiros, madeireiros, fazendeiros, garimpeiros, pescadores e caçadores. Ainda, afirma que a existência de projetos de desenvolvimento e colonização, com a fixação de área de assentamento próxima à terra indígena acarreta o aumento da pressão sobre o território dos povos isolados que ali vivem, além de narrar o assassinato de uma liderança indígena na região em 2020.

A TI Yanomami, que também abriga povos isolados, possui um já conhecido histórico de genocídio e violências contra a população que ali habita. Reafirma a ocorrência de diversos ataques de garimpeiros, de violências contra meninas indígenas, de intimidações, e assassinatos, e também da transmissão de doenças infectocontagiosas trazidas pelos invasores e contaminação por mercúrio utilizado pelo garimpo ilegal.

Também narra a Autora a situação do Povo Zo'é, de recente contato, localizado no Estado do Pará, que enfrenta pressão em seu território em razão da presença de missões religiosas, caçadores, garimpeiros e coletores de castanhas, além da possibilidade de reabertura da Floresta Estadual do Trombetas, a impactar a terra onde exercem suas atividades de sobrevivência.

A FUNAI afirma ter investido mais de R\$ 82,5 milhões em ações de fiscalização em terras indígenas, e que contratações temporárias foram realizadas para atuação em barreiras sanitárias e postos de controle, tendo sido destinadas 115 vagas para atuação na CFPE Vale do Javari.

Assevera ter realizado várias ações para o enfrentamento da pandemia, com 26 expedições de localização e monitoramento de indígenas isolados em diversas áreas, atuando também em articulação e

**ADPF 991 MC / DF**

cooperação com a Secretaria Especial de Saúde Indígena nos planos de contingência específicos voltados para grupos isolados e de recente contato, em constante interlocução com os Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI).

Ainda:

*“A Funai realizou atendimento permanente aos povos indígenas de recente contato: Akuntsú e Kanoê (TI Rio Omerê/RO); Awá-Guajá (TI Alto Turiaçu, Awá e Caru/MA); Korubo (TI Vale do Javari/AM); Povo de Recente Contato do Xinane (TI Kampa e Isolados do Rio Envira/AC); Suruwahá (TI Zuruwahá/AM); WaimiriAtroari (TI WaimiriAtroari/AM) e Zo'é (TI Zo'é/PA), Arara (TI Cachoeira Seca/PA); Araweté (TI Araweté do Igarapé Ipixuna/PA); Parakanã (TI Apyterewa/PA) e Yanomami (TI Yanomami/AM-RR).*

*Quanto aos recursos para realização das ações da CGIIRC, houve um incremento no orçamento aprovado na LOA com o remanejamento realizado entre Ações da Diretoria de Proteção Territorial, da Ação da Diretoria de Administração e Gestão e com crédito adicional aprovado no valor total de R\$ 17.467.010,00 (dezessete milhões, quatrocentos e sessenta e sete reais e dez centavos) em custeio:*

*(...)*

*A Funai promove ações permanentes de vigilância, fiscalização e monitoramento de áreas onde vivem indígenas isolados e de recente contato por meio de suas 11 Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE), descentralizadas em 29 Bases de Proteção Etnoambiental (Bapes), que são estruturas localizadas estrategicamente em Terras Indígenas da região da Amazônia Legal. As atividades dessas unidades são conduzidas pela Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato (CGIIRC), vinculada à Diretoria de Proteção Territorial (DPT) da fundação.*

*As Bapes funcionam em escala ininterrupta e são responsáveis por diversos trabalhos que ocorrem de forma contínua, como controle de ingresso nas áreas indígenas; ações de localização e monitoramento de grupos isolados e de recente contato; e atividades de fiscalização e vigilância territorial junto a órgãos ambientais e de segurança pública*

**ADPF 991 MC / DF**

*competentes. As equipes de campo da Funai realizam ainda o acompanhamento de ações de saúde e de promoção dos direitos sociais de indígenas recém contatados.*

*Atualmente, a Funai coordena e apoia ações de proteção em 19 Terras Indígenas habitadas por grupos indígenas de recente contato, como os Zo'é, Awá Guajá, Avá Canoeiro, Akun'tsu, Canôe, Piripkura, Arara da Terra Indígena Cachoeira Seca, Araweté, Suruwahá e Yanomami, entre outros.*

*A Funai apoia diversas operações conjuntas de fiscalização e proteção territorial realizadas em parceria com órgãos ambientais e de segurança pública, entre eles, Polícia Federal, Força Nacional, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Forças Armadas.*

*Na Proteção e Promoção dos Direitos dos Indígenas Isolados e de Recente Contato, a FUNAI realizou diversas incursões e ações específicas de fiscalização e monitoramento territorial em Terras Indígenas onde vivem essas populações. Destaca-se aqui o trabalho desempenhado pela Frente de Proteção Etnoambiental(FPE) Awá, no Maranhão, e pela FPE Yanomami, cuja Base de Proteção Etnoambiental (Bape) Walo Pali executou atividades juntamente com a Força Nacional de Segurança Pública, com apreensões de equipamentos ilegais e registro de boletins de ocorrência dos ilícitos encontrados.*

*(...)*

*Insta consignar que após requerimentos desta Autarquia, foi publicada a Lei 14.160, de 02/06/2021, que autoriza o pagamento pela FUNAI de diárias a Policiais Militares em apoio às Barreiras Sanitárias e Postos de Controle de Acesso (BS/PCA), permite que a segurança pública preste o apoio necessário às equipes de servidores da FUNAI que atuam na proteção territorial, objetivando a integridade física dos servidores e indígenas. Em razão do término da vigência dessa Lei foi solicitado ao MJSP a edição de nova Medida Provisória que buscasse dar respaldo jurídico e administrativo à continuidade do pagamento de diárias a esses servidores pela FUNAI, que foi acatado através da edição da Medida Provisória nº 1.121, de 7 de junho de 2022, com vigência até 31 de dezembro de 2022.*

**ADPF 991 MC / DF**

*Com efeito, o Ministério da Justiça e Segurança Pública autorizou a atuação da Força Nacional de Segurança Pública (FNSP) em apoio à FUNAI na Terra Indígena Vale do Javari, através da Portaria nº 882, de 3 de dezembro de 2019, prorrogada pelas Portarias nº 287, de 2 de junho de 2020, nº 637, de 24 de novembro de 2020, nº 238, de 27 de maio de 2021, nº 371, de 26 de agosto de 2021 e finalmente pela Portaria nº 26, de 16 de fevereiro de 2022. Ou seja, desde dezembro de 2019 há a presença contínua de agentes da Força Nacional atuando na segurança dos servidores da Funai na Base de Proteção do Rio Ituí e eventualmente nas Bases de Proteção do Rio Quixito e Igarapé Figueiredo.*

*Esta Fundação está em tratativas com o Ministério da Justiça e Segurança Pública visando autorizar o emprego de efetivo da Força Nacional de Segurança Pública nas Terras Indígenas brasileiras por um período de 365 ou 180 dias, contados a partir de 01/06/2022, nos moldes da parceria institucional que vem sendo firmada junto ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis -Portaria MJSP nº 9, de 13 de janeiro de 2022.”*

Primeiramente, ressalto que as ações listadas pela FUNAI, promovidas em razão da expansão da pandemia causada pela COVID-19 nas terras indígenas, em especial às terras ocupadas por povos isolados e de recente contato, tiveram como causa as medidas determinadas por esta Corte nas cautelares proferidas na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 709, sob relatoria do Min. Roberto Barroso.

Se, por um lado, apresentam as autoridades números e ações para tentar justificar a inexistência de descumprimento dos deveres constitucionais, por outro lado, esta Corte já asseverou, quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 708 (paralisação do Fundo Clima) e da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 59 (paralisação do Fundo Amazônia), que a atuação da Administração Pública tem sido insuficiente e ineficaz em relação ao aumento do desmatamento e da destruição da Amazônia Legal, lar de quase todos os povos indígenas isolados e de recente contato brasileiros.

**ADPF 991 MC / DF**

Nesse sentido, analisando os dados fornecidos pelo INPE-PROER<sup>2</sup>, a conclusão evidente é a de que o desmatamento aumentou descontroladamente a partir de 2019 na região.

De fato, em vez da redução de oitenta por cento em relação à média dos anos de 1996-2005, equivalente a possibilidade de desmatamento de até 3.925,06 km<sup>2</sup> em 2020, os índices a partir de 2013 só aumentaram:

- 2013: 5.891 km<sup>2</sup>
- 2014: 5.012 km<sup>2</sup>
- 2015: 6.207 km<sup>2</sup>
- 2016: 7.893 km<sup>2</sup>
- 2017: 6.947 km<sup>2</sup>
- 2018: 7.536 km<sup>2</sup>
- 2019: 10.129 km<sup>2</sup>
- 2020: 10.851 km<sup>2</sup>
- 2021: 13.235 km<sup>2</sup>

A tendência de aumento foi brevemente interrompida nos anos de 2014 e 2016. Contudo, o ano de 2019 representou um aumento de cerca de 34% em relação ao ano anterior, e no ano passado, o índice de desmatamento chegou ao patamar que não se verificava desde 2006; ou seja, regredimos na proteção da Floresta Amazônica, quinze anos.

A Arguente apresenta os dados relativos a cada uma das Terras Indígenas apontadas nessa situação de degradação socioambiental, demonstrando, *quantum satis*, a extrema vulnerabilidade dessas regiões, circunstâncias essas inclusive sob debate judicial em ações civis públicas que discutem as renovações das Portarias de Restrição de Uso nas áreas ocupadas por esses povos. As informações da Presidência da República e da FUNAI, por outro lado, são genéricas e, para fins de decisão cautelar, não demonstraram a atuação específica e eficiente do Governo Federal em impedir a degradação socioambiental nas terras ocupadas por essas comunidades.

---

2

[http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/rates](http://terrabilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates)

**ADPF 991 MC / DF**

Ademais, o assassinato do indigenista Bruno Pereira e do jornalista britânico Dom Phillips é um fato tragicamente notório que explicitou ao mundo a situação calamitosa da TI Vale do Javari, exposta ao risco das atividades exploratórias ilegais na terra indígena, e da atuação de criminosos a ameaçar indígenas e ativistas que trabalham na região. O discurso de que *nenhuma terra indígena seria demarcada*, bem como da necessidade de uma *foiçada na FUNAI*, evidentemente, incentiva essas incursões criminosas nos territórios indígenas e, somadas aos atos e omissões narrados na presente ADPF, evidenciam que as atuações pontuais de fiscalização e combate ao crime não tem sido suficientes para a efetiva proteção dos povos isolados e de recente contato, que convivem com um grave risco de genocídio e etnocídio.

Logo, compreendo ter restado demonstrada a insuficiência e ineficiência da atuação estatal na proteção desses grupos, ao menos para fins da concessão das medidas cautelares pleiteadas.

Em outro tópico, assevera a Arguente a situação de constante *ameaça aos indigenistas e aos defensores de Direitos Humanos e péssimas condições de trabalho nas Frentes de Proteção Etnoambiental*.

Afiança ter havido o crescimento de indicados políticos para os cargos e funções em comissão da FUNAI, inclusive chefes das Coordenações Regionais (inclusive apenas duas são ocupadas por servidores da autarquia), pessoas sem qualquer experiência indigenista. Ainda, narra outras irregularidades, como perseguições contra servidores e indígenas, entraves à ação indigenista nas terras ocupadas tradicionalmente, a ausência de demarcação de terra, permissão de exploração econômica nessas áreas, desproteção judicial nos processos de demarcação e aplicação da tese do Marco Temporal, dentre outras.

Além disso, afirma a inicial:

*“Com a nomeação do delegado Marcelo Xavier para Presidente da FUNAI, as principais Coordenações Gerais da Diretoria de Proteção Territorial do órgão indigenista foram aparelhadas com servidores ligados aos interesses dos setores ruralistas. As estratégias da “Nova-FUNAI” visando desmontar a política pública de proteção*

**ADPF 991 MC / DF**

*dos povos indígenas isolados e de suas terras focaram tanto em investidas administrativas contra as Frentes de Proteção Etnoambiental como em investidas no sentido de diminuir ou mesmo no sentido de viabilizar a invasão de Terras Indígenas ocupadas por povos isolados.”*

*“Segundo estes servidores, as BAPes nem sequer estão elencadas como patrimônio da União, não há internet satelital, não há protocolos de segurança para os servidores ameaçados, não há regulamentação do poder de polícia da FUNAI. São demandas que demonstram verdadeira precariedade das unidades administrativas que deveriam atuar na garantia dos direitos dos povos indígenas isolados e de recente contato.”*

Em suas informações, as autoridades apontam a realização de contratações temporárias para atuação em barreiras sanitárias e postos de controle, tendo sido destinadas 115 vagas para atuação na CFPE Vale do Javari, e também a solicitação de concursos públicos para a contratação de servidores efetivos.

As Frentes de Proteção Etnoambiental consistem em unidades especializadas descentralizadas, sob a direção da Coordenação Geral de Índios Isolados e de Recente Contato da FUNAI, com a função de monitoramento, fiscalização, localização e proteção dos indígenas isolados e de recente contato. Por sua vez, as Bases de Proteção Etnoambiental são estruturas físicas essenciais ao desenvolvimento das atividades dos servidores e trabalhadores das FPEs.

A drástica redução no número de servidores efetivos da FUNAI é fato incontroverso, e pode ser percebida no quadro apresentado pela autarquia em eDOC 23, p. 12: de 2008 a 2022, o quadro dos servidores atuantes na Amazônia Legal reduziu-se em quase 50%, tendo havido tentativa de suprimento por meio de contratações temporárias, mas que por sua própria definição legal, não suprem a necessidade de especialização e continuidade nos trabalhos necessários à proteção dos povos isolados e de recente contato.

Além da redução do número de servidores, deixaram as informações

**ADPF 991 MC / DF**

prestadas de informar os quantitativos fixados nas FPEs, bem como qual a situação de segurança do trabalho dessas pessoas e da efetiva situação das BAPes, porquanto averba a petição inicial a condição de abandono dessas estruturas. Não se trata somente de asseverar a ordenação administrativa como prerrogativa do Poder Executivo, eis que, para além da desproteção dos indígenas, também os defensores de direitos humanos que atuam na região, em auxílio direto às FPEs no desempenho de seu trabalho, e os servidores indigenistas correm riscos majorados e injustificáveis pelo exercício de seu labor, que possui, rememore-se, esteio constitucional. Os assassinatos de Bruno Pereira, Dom Phillips, Maxciel Pereira dos Santos, todos na TI Vale do Javari, e tantas lideranças indígenas assassinadas na defesa de suas terras e dos territórios dos povos isolados, tem relação com essa situação de omissão do Poder Público nessas áreas.

Finalmente, aponta a Autora a constante *ameaça de etnocídio pela presença de missionários em terras de indígenas isolados e de recente contato*.

Afirma que *“além de outras ameaças, os indígenas isolados e de recente contato sofrem com a constante ameaça de missionários religiosos que buscam apagar sua autodeterminação cultural. O site da coalizão Finishing the Task possui um mapa atualizado em janeiro de 2020 com os povos prioritários para contato e evangelização, com algumas etnias do território brasileiro que são consideradas em isolamento voluntário e listadas como alvo das missões evangélicas”*.

A Presidência da República e a FUNAI reafirmam, em suas informações, a proibição de ingresso em terras ocupadas por povos isolados, e afirmam que *“no caso do missionário Andrew Tonkin na TI Vale do Javari, o cidadão norte-americano não obteve autorização de ingresso na TI Vale do Javari, e muito menos deu entrada em qualquer pedido de autorização de ingresso. Desta maneira, Andrew Tonkin invadiu terra da União, sendo este ato irresponsável configurado crime previsto no art. 20 da Lei 4.947/66”*.

Em relação à Lei nº 14.021/2020, que permitia o ingresso de missionários nas terras indígenas mesmo no período da pandemia, a previsão foi parcialmente suspensa por decisão do i. Ministro Luís

**ADPF 991 MC / DF**

Roberto Barroso na Ação Direta de Inconstitucionalidade 6622, como se depreende do seguinte trecho da decisão:

“Ementa: Direitos fundamentais. Povos indígenas. Ação direta de inconstitucionalidade. Tutela do direito à vida e à saúde dos povos indígenas isolados em face da pandemia da Covid-19. Missões religiosas. Cautelar deferida parcialmente.

1. Ação direta de inconstitucionalidade tendo por objeto o art. 13, § 1º, da Lei n. 14.021/2020, que dispõe sobre a presença de missões de cunho religioso em áreas de povos indígenas isolados, durante a pandemia da Covid-19. Alegação de que o ingresso e a permanência de tais missões violam a dignidade da pessoa humana, o direito à vida, à saúde e à autodeterminação de tais povos.

2. Cautelar deferida parcialmente para explicitar a impossibilidade de ingresso de quaisquer terceiros, inclusive integrantes de missões religiosas, em terras de povos indígenas isolados, durante a pandemia, como já determinado nos autos da ADPF nº 709.”

Nada obstante, o intento manifesto de permitir imprecisamente o ingresso de missionários nas terras ocupadas pelos povos isolados e de recente contato, somado aos demais argumentos lançados na petição inicial e analisados acima, demonstram a situação de desproteção dos povos indígenas isolados e de recente contato, a autorizar o conhecimento da presente ação e a análise dos pedidos cautelares.

**Das medidas cautelares pleiteadas**

a) *Quanto à proteção integral dos povos indígenas isolados e de recente contato:*

Requer a Autora:

“i) Determinar à União Federal que adote todas as

**ADPF 991 MC / DF**

medidas necessárias para garantir a proteção integral dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, garantindo-se em específico, que as portarias de restrição de uso sejam sempre renovadas antes do término de sua vigência, até a conclusão definitiva do processo demarcatório ou até a publicação de estudo fundamentado que descarte a existência de indígenas isolados em determinada área, com fundamento no princípio da precaução e prevenção.”

Como acima já se delineou, a proteção das terras ocupadas tradicionalmente pelos povos isolados ou de recente contato, tenham esses grupos registro de sua presença confirmado, quer em estudo ou quer mesmo em informação, é dever constitucional e legal da União e da FUNAI, e eventual descarte da presença dessas comunidades deve ser devidamente fundamentado por estudos que, indubitavelmente, demonstrem a inexistência de indígenas isolados na região.

A incidência dos princípios da precaução e da prevenção, a nortear toda e qualquer ação relativa aos indígenas voluntariamente em isolamento, evitando o contato por eles indesejado, corrobora a obrigação de renovação das portarias de restrição de uso das áreas, nos termos do pedido da Associação Arguente.

Defiro, pois, a cautelar pleiteada, no ponto.

b) *Quanto à elaboração de um Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos isolados e de recente contato:*

O segundo pleito cautelar é formulado da seguinte maneira:

*“ii) Determinar à União Federal que apresente, no prazo de 60 dias (sessenta), um Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, contendo as seguintes informações:*

*a) Cronograma de ação para a realização de expedições voltadas a iniciar ou dar continuidade aos estudos dos Registros de Referência em Estudo e um cronograma de ação para qualificar os Registros de*

**ADPF 991 MC / DF**

*Informações;*

*b) Dados que, em tese, deveriam ser públicos: i) o quantitativo de servidores lotados em cada FPE e em cada uma das BAPE, ii) o patrimônio de cada FPE e de cada BAPE (com respectivo registro no SPU), iii) as condições destes bens (se em condições de uso ou imprestáveis) e iv) os contratos atualmente vigentes nestas unidades (contratos de pessoal, serviços e aquisição de bens e insumos);*

*c) Quais BAPEs estão em funcionamento efetivo e o orçamento dedicado a cada uma delas, bem como quais encontram-se desativadas e por quais razões;*

*d) Cronograma de elaboração e publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação das terras indígenas onde incidem Restrições de Uso com Referência Confirmada de Povo Indígena Isolado, a saber: Pirititi, Piripkura e Tanaru;*

*e) Cronograma para conclusão da demarcação da terra indígena Kawahiva do Rio Pardo, localizado no estado do Mato Grosso, que tem presença de povo indígena isolado;*

*f) Cronograma de ação para realização de atividades de vigilância, fiscalização e proteção, visando garantir a integridade das terras indígenas e conter as invasões.”*

O pleito para compelir a União a formular um Plano de Ação para atuar na proteção efetiva e urgente dos povos indígenas isolados e de recente contato tem razoabilidade e encontra-se em consonância com os fundamentos acima lançados.

Apesar de alguns dos dados requeridos na exordial consistirem em provas documentais, nenhuma das autoridades notificadas na presente ação promoveu sua apresentação ao Juízo, ou desenvolveu argumentação consistente para não apresentá-los.

Destarte, defiro o pedido formulado no item *ii* da exordial, determinando à União que apresente, no prazo de 60 dias, Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presente de povos indígenas isolados e de recente contato, contendo os dados e cronogramas requeridos pela Arguente.

**ADPF 991 MC / DF**

c) *Quanto ao aporte financeiro à FUNAI, para a execução do Plano de Ação:*

Referido pleito é formulado no seguinte sentido:

*“iii) Determinar à União Federal, no prazo de 30 dias, que implemente aporte financeiro de novos recursos à Funai, de forma que ela possa executar o Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, incluindo rubricas específicas para a reestruturação física, abertura de novas unidades de proteção e contratação de pessoal para atuar nas Frentes de Proteção Etnoambientais (FPEs) e Bases de Proteção Etnoambientais (BAPes), para fiel cumprimento da previsão normativa da Portaria Funai n. 666/17, que institui o Regimento Interno da Funai;”*

O pedido tem relação direta com o pleito deferido no item anterior, a fim de assegurar a execução do Plano de Ação para regularização fundiária e proteção dos povos isolados e de recente contato, garantindo recursos financeiros para o desenvolvimento das atividades indispensáveis para a tutela da vida e integridade física desses grupos.

Ressalto que não se trata de indevida ingerência nas questões orçamentárias do Governo Federal, uma vez que a proteção dessas comunidades e das áreas que tradicionalmente habitam não consiste em escolha conjuntural da Administração Pública, mas sim em dever constitucional explicitamente delineado pelo *caput* do artigo 231 da Carta da República. A ninguém é dado eleger, como gestor público, o descumprimento da Constituição.

Deve a União, portanto, demonstrar junto à apresentação do Plano, a existência dos recursos necessários à execução das tarefas, primordialmente daquelas consideradas prioritárias e mais urgentes, nos termos do cronograma a ser exibido a este Juízo para homologação.

d) *Quanto à instalação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, de*

**ADPF 991 MC / DF**

*Grupo de Trabalho para acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato:*

O pedido segue formulado da seguinte maneira:

*“iv) Determinar ao CNJ, no âmbito do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, a instalação de um Grupo de Trabalho com prazo indeterminado, para acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC), a fim de que haja cumprimento do direito fundamental à razoável duração do processo, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988.”*

O Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão foi criado pela Portaria Conjunta CNJ/CNMP nº 1, de 30 de janeiro de 2019, e está delineado da seguinte maneira:

**“Art. 1º Fica instituído o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, em caráter nacional e permanente, e com atribuição de promover integração institucional, elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento do sistema nacional de justiça, nas vias extrajudicial e judicial, para enfrentar situações concretas de alta complexidade, grande impacto e elevada repercussão ambiental, econômica e social.”**

Art. 2º Caberá ao Observatório:

I – promover o levantamento de dados estatísticos relativos ao número, à tramitação, às sanções impostas e outros dados relevantes sobre medidas extrajudiciais e judiciais de

ADPF 991 MC / DF

grande repercussão.

II – monitorar o andamento e a solução das medidas extrajudiciais e das ações judiciais de grande impacto e repercussão;

III – propor medidas concretas e normativas para o aperfeiçoamento de procedimentos extrajudiciais e o reforço à efetividade dos processos judiciais relativos a fatos de grande impacto e repercussão, incluindo a implantação e modernização de rotinas, prioridades, organização, especialização e estruturação dos órgãos competentes do Poder Judiciário e do Ministério Público;

IV – organizar a integração entre membros do Poder Judiciário e do Ministério Público, com a participação de outros segmentos do poder público, da sociedade civil, das comunidades e outros interessados, para a discussão de temas incluídos nas atividades do Observatório;

V – coordenar e realizar o estudo e a proposição de outras medidas para monitoramento das demandas de alta repercussão ambiental, econômica e social;

VI – manter intercâmbio, dentro dos limites de sua finalidade, com instituições e especialistas, inclusive acadêmicas e em organizações da sociedade civil, do país e do exterior, que atuem na referida temática;

VII – realizar reuniões periódicas ordinárias, ou extraordinárias, sempre que necessário, para a condução dos trabalhos do Observatório;

VIII – promover a cooperação judicial e institucional com Tribunais, Órgãos do Ministério Público e outras instituições, nacionais ou internacionais; e

IX – participar de eventos promovidos por entes públicos ou entidades privadas sobre temas relacionados aos objetivos do Observatório.”

No pleito, a Arguente requer que o Grupo de Trabalho fique responsável por promover o acompanhamento contínuo das seguintes demandas judiciais: ACPs concernentes à proteção dos Piripkura: nº

**ADPF 991 MC / DF**

1000103-07.2019.4.01.3606, nº 0015417-14.2008.4.01.3600, 5409-02.2013.4.01.3600, nº 1000500-95.2021.4.01.3606; Ação desintração TI Awá: nº 56702-02.2013.4.01.3700. 2; ACP nº 1005390-62.2021.4.01.3902 Reabertura Flota do Trombetas, podendo afetar a população indígena Zo'é; ACP 001599-05.2005.4.01.3600, concernente à TI Kawahiva do Rio Pardo; Ação Ordinária nº 1003936-78.2020.4.01 (Justiça Federal de Altamira) – Homologação da TI Ituna Itatá; ACP nº 2009.39.01.001365-6 - sobre a desintração da TI Apyterewa; Processo 0036617-04.2010.8.26.0100 – sobre leilão de fazenda dentro do território Piripkura.

Como referidas ações tratam diretamente sobre temáticas relacionadas à ação que ora se analisa, e em se considerando que o pedido de acompanhamento das demandas se encontra dentro do âmbito de atuação do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, é de se deferir a pretensão cautelar postulada.

*e) Reconhecimento da forma isolada de viver como forma de autodeterminação dos povos indígenas isolados para fins de consulta, nos termos das normas internacionais de direitos humanos:*

No quinto pleito cautelar, a Arguente requer:

*“v) Que seja reconhecida a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados, sendo o ato do isolamento considerado suficiente para fins de consulta, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, normas internacionais de direitos humanos internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro.”*

Sustenta a Autora:

*“A cultura não indígena de matriz ocidental costuma*

**ADPF 991 MC / DF**

*compreender que a manifestação de vontade se consubstancia ou pela fala, ou pela escrita. Ela compreende como ideal, o primado da razão dialógica, seja ela oral ou escrita. Os povos indígenas que vivem em isolamento, todavia, têm se manifestado - há 521 anos - de outras formas. Quando, mesmo diante de décadas de tentativas de atração, como as conhecidas “ofertas” de presentes (panelas, machados, espingardas, terçados, etc.) o grupo segue rechaçando a presença de pessoas estranhas ao seu convívio (seja fugindo, reagindo violentamente ou se escondendo em áreas remotas) é preciso que **consideremos isso uma retumbante resistência à presença de quaisquer pessoas estranhas ao seu convívio.**”*

Afirma, ainda que “a Convenção 169 é categórica ao mencionar que a consulta deve considerar as circunstâncias apropriadas. No caso dos povos indígenas isolados o próprio ato do isolamento já é a resposta à qualquer consulta que se objetive realizar”.

Já acima elenquei o princípio da autodeterminação como corolário do reconhecimento constitucional da pluralidade que nos constitui enquanto sociedade, e como esse princípio concretiza as normativas internacionais na temática dos direitos dos povos isolados e de recente contato, a direcionar a atuação da União e da FUNAI e de todos os órgãos públicos para a política de não contato e de respeito ao isolamento voluntário desses grupos indígenas.

Portanto, sejam quais forem as razões pelas quais essas comunidades e indivíduos voluntariamente optam por viver isolados ou com pouco contato com a sociedade envolvente, é preciso considerar, inclusive para fins da própria consulta, nos termos da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, que essa manifestação de vontade é válida e precisa ser respeitada pelo Estado Brasileiro.

Diante de toda a fundamentação já tecida, defiro o pleito cautelar formulado.

f) *Quanto à emissão de Portarias de Restrição de Uso para as referências de povos indígenas isolados que se encontram fora ou parcialmente fora de terras*

**ADPF 991 MC / DF**

*indígenas:*

Requer a Arguente:

*“vi) Considerando o passivo de estudos com vistas à confirmação ou descarte da existência de povos indígenas isolados e que a Portaria de Restrição de Uso é medida protetiva; que seja determinado à União Federal, no prazo de até 60 dias, a emissão de Portarias de Restrição de Uso para as referências de povos indígenas isolados que se encontram fora ou parcialmente fora de terras indígenas, bem como planos de proteção das referidas áreas, sob pena de, em não se cumprindo o prazo, que o STF determine a Restrição de Uso por decisão judicial dessas áreas.”*

O pleito encontra correlação com o pedido formulado no item (i), no sentido de consistir obrigação constitucional e legal da União e da FUNAI a proteção dos territórios ocupados pelos povos indígenas isolados ainda não demarcados. Logo, diante da argumentação que já foi tecida, defiro o pedido cautelar requerido.

### **Do pedido de aditamento à inicial**

Requer a Autora em petição de eDOC 42, o aditamento à inicial, relatando o falecimento daquele que ficou conhecido como *Índio do Buraco*, e pleiteando a concessão da medida cautelar de manutenção da portaria de restrição de uso nº 1.040, de 16 de outubro de 2015, do Grupo Indígena Tanaru, até que uma destinação condizente com a importância e memória desse grupo de indígenas que foi totalmente dizimado, seja adotada.

Em petição de eDOC 44, também se pleiteia que o Relator:

- “a) Determine à União a prestação imediata de informações detalhadas sobre nosso parente;
- b) Determine à União a disponibilização de documentos

**ADPF 991 MC / DF**

comprobatórios da perícia a fim de comprovar os procedimentos utilizados e do resultado da autópsia realizada no cadáver de nosso parente;

c) Determine à União que informe as razões da demora do sepultamento de nosso parente na terra que ele tradicionalmente ocupou;

c) Determine à União que informe qual destinação será dada à Terra Indígena Tanaru.”

Admito o aditamento à inicial, por se tratar de fato ocorrido posteriormente ao ajuizamento da ação, bem como por guardar estrita consonância com o objeto da demanda, eis que o pleito de proteção à Terra Indígena Tanaru já constava do rol de pleitos deduzidos na exordial.

Nos termos de toda a fundamentação acima expedida, defiro o pleito cautelar formulado, determinando à União e à FUNAI a manutenção da Portaria de Restrição de Uso nº 1.040, de 16 de outubro de 2015, do Grupo Indígena Tanaru, até o final julgamento de mérito da presente arguição, eis que, a despeito do único indígena Tanaru reconhecido ter falecido, a preservação da memória e do território para pesquisas de cunho antropológico, diante da recentíssima perda ocorrida na região, mostra-se condizente, ao menos no estrito âmbito cautelar, com o contido nos artigos 215 e 216 do texto constitucional.

Da mesma forma, defiro os pedidos de alíneas *a*, *b*, e *d* da petição de eDOC 44, uma vez que o sepultamento do indígena em seu território já foi realizado por ordem judicial, conferindo à União e à FUNAI o prazo de dez dias para a prestação das informações, indicando, se for o caso, a necessidade de concessão de sigilo às informações contidas nos documentos.

**SÍNTESE DAS MEDIDAS CAUTELARES:**

Por compreender estarem suficientemente demonstrados a verossimilhança do direito alegado, bem como o perigo na demora, defiro

**ADPF 991 MC / DF**

as medidas cautelares pleiteadas, *ad referendum* do Tribunal, com fundamento no artigo 5º, §1º da Lei nº 9.882/1999, da seguinte forma:

1. Determinar à União Federal que adote todas as medidas necessárias para garantir a proteção integral dos territórios com presença de povos indígenas isolados e de recente contato, garantindo-se que as portarias de restrição de uso sejam sempre renovadas antes do término de sua vigência, até a conclusão definitiva do processo demarcatório ou até a publicação de estudo fundamentado que descarte a existência de indígenas isolados em determinada área, com fundamento no princípio da precaução e prevenção.

2. Determinar à União Federal que apresente, no prazo de 60 dias (sessenta), contados inclusive durante o recesso forense, nos termos do artigo 214, II, do CPC, um *Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato*, contendo as seguintes informações:

a) Cronograma de ação para a realização de expedições voltadas a iniciar ou dar continuidade aos estudos dos *Registros de Referência em Estudo* e um cronograma de ação para qualificar os *Registros de Informações*;

b) Dados que, em tese, deveriam ser públicos: i) o quantitativo de servidores lotados em cada FPE e em cada uma das BAPE, ii) o patrimônio de cada FPE e de cada BAPE (com respectivo registro no SPU), iii) as condições destes bens (se em condições de uso ou imprestáveis) e iv) os contratos atualmente vigentes nestas unidades (contratos de pessoal, serviços e aquisição de bens e insumos);

c) Quais BAPEs estão em funcionamento efetivo e o orçamento dedicado a cada uma delas, bem como quais encontram-se desativadas e por quais razões;

d) Cronograma de elaboração e publicação dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação das terras indígenas onde incidem Restrições de Uso com *Referência Confirmada de Povo Indígena Isolado*, a saber: Pirititi, Piripkura e Tanaru;

**ADPF 991 MC / DF**

e) Cronograma para conclusão da demarcação da terra indígena Kawahiva do Rio Pardo, localizado no estado do Mato Grosso, que tem presença de povo indígena isolado;

f) Cronograma de ação para realização de atividades de vigilância, fiscalização e proteção, visando garantir a integridade das terras indígenas e conter as invasões.

3. Determinar à União Federal que demonstre junto à apresentação do Plano, a existência dos recursos necessários à execução das tarefas, primordialmente daquelas consideradas prioritárias e mais urgentes, nos termos do cronograma a ser exibido a este Juízo para homologação, promovendo aporte financeiro de novos recursos à Funai, se necessário, de forma que ela possa executar o *Plano de Ação para regularização e proteção das terras indígenas com presença de povos indígenas isolados e de recente contato*, incluindo rubricas específicas para a reestruturação física, abertura de novas unidades de proteção e contratação de pessoal para atuar nas Frentes de Proteção Etnoambientais (FPEs) e Bases de Proteção Etnoambientais (BAPes), para fiel cumprimento da previsão normativa da Portaria Funai n. 666/17, que institui o Regimento Interno da Funai;

4. Determinar ao CNJ, no âmbito do *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão*, a instalação de um Grupo de Trabalho com prazo indeterminado, para acompanhamento contínuo de ações judiciais relacionadas à efetivação dos direitos dos Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato (PIIRC), a fim de que haja cumprimento do direito fundamental à razoável duração do processo, nos termos do art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal de 1988.

5. Que seja reconhecida pelas autoridades a forma isolada de viver como declaração da livre autodeterminação dos povos indígenas isolados, sendo o ato do isolamento considerado suficiente para fins de consulta, nos termos da Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, normas internacionais de direitos humanos

**ADPF 991 MC / DF**

internalizadas no ordenamento jurídico brasileiro.

6. Determinar à União Federal, no prazo de até 60 dias, a emissão de Portarias de Restrição de Uso para as referências de povos indígenas isolados que se encontram fora ou parcialmente fora de terras indígenas, bem como planos de proteção das referidas áreas, sob pena de, em não se cumprindo o prazo, que o STF determine a Restrição de Uso por decisão judicial dessas áreas.

7. Determinar à União e à FUNAI a manutenção da Portaria de Restrição de Uso nº 1.040, de 16 de outubro de 2015, do Grupo Indígena Tanaru, até o final julgamento de mérito da presente arguição.

Ainda, determino que a União forneça, no prazo de dez dias, as seguintes informações: (i) detalhamento da situação do indígena da etnia Tanaru conhecido como Índio do Buraco, recentemente falecido em seu território; (ii) disponibilize documentos comprobatórios da perícia a fim de comprovar os procedimentos utilizados e do resultado da autópsia realizada no cadáver de nosso parente; (iii) qual destinação pretende-se seja dada à Terra Indígena Tanaru.

Advirto que em caso de informações sensíveis e sigilosas, devem as autoridades responsáveis promover a informação deste juízo, para a devida cautela dos dados.

Nos termos do artigo 6º da lei nº 9.882/1999, notifique-se a Presidência da República e a Presidência da Fundação Nacional do Índio para a prestação de informações complementares, se assim desejarem.

Indico desde logo o feito para a pauta do Plenário Virtual, a fim de ser apreciado, a tempo e modo, o referendo da decisão em sede cautelar.

Publique-se.

Intime-se.

Brasília, 21 de novembro de 2022.

**Ministro EDSON FACHIN**

**Relator**

*Documento assinado digitalmente*

**ADPF 991 MC / DF**