

PETIÇÃO 9.700 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : **MIN. EDSON FACHIN**

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

ADV.(A/S) : **VERCILENE FRANCISCO DIAS**

REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB**

ADV.(A/S) : **RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**

REQTE.(S) : **PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE**

ADV.(A/S) : **ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**

REQTE.(S) : **PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL**

ADV.(A/S) : **PAULO MACHADO GUIMARAES**

REQTE.(S) : **REDE SUSTENTABILIDADE**

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

REQTE.(S) : **PARTIDO DOS TRABALHADORES**

ADV.(A/S) : **EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO**

REQDO.(A/S) : **UNIÃO**

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

AM. CURIAE. : **ASSOCIACAO DIREITOS HUMANOS EM REDE**

AM. CURIAE. : **INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL**

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

ADV.(A/S) : **JULIA MELLO NEIVA**

ADV.(A/S) : **GABRIEL DE CARVALHO SAMPAIO**

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

AM. CURIAE. : **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**

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

AM. CURIAE. : **EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENTENS E CARENTES**

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

ADV.(A/S) : **DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO**

ADV.(A/S) : **CAMILLA BORGES MARTINS GOMES**

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

AM. CURIAE. : **FEDERACAO NACIONAL DAS ASSOCIACOES QUILOMBOLAS**

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

PET 9700 / DF

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

DECISÃO: Em decisão de 24 de junho de 2021 (eDOC 52), intimei a União para, no prazo de 15 (quinze) dias: (1) apresentar proposta complementar e efetiva de ampliação do fornecimento de água potável a todas as comunidades quilombolas, detalhando: quais serão atendidas pelo fornecimento de água promovido pelo poder público ou por outras medidas alternativas, os respectivos órgãos responsáveis, quais são essas medidas e seus quantitativos, contemplando-as no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data de intimação; (2) e, em relação ao cronograma e mapeamento de execução de créditos extraordinários para aquisição e distribuição de cestas básicas, informar se há outras ações de segurança alimentar decorrentes da Lei n. 14.021/2020, bem como apresentar cronograma mais detalhado da ação concernente à distribuição de alimentos, indicando valores, periodicidade, quantidade, comunidades, logística e órgão responsável.

Na mesma oportunidade, em razão da resposta da União aos itens sobre (3) “o detalhamento da forma de distribuição da merenda escolar aos estudantes das comunidades quilombolas” e sobre (4) “as bases cadastrais para o acesso ao programa de renda mínima, necessidade da exigência de celular para cada cadastro e funcionamento da plataforma na modalidade offline”, intimei a CONAQ, o CNDH, Terra de Direitos e a PGR para, no prazo comum de 15 dias, manifestarem-se sobre a concordância do Plano quanto a esses itens.

A União manifestou-se pela Petição 70796/2021 (eDOC 61) em relação a ambos os pontos sobre os quais foi intimada.

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se em eDOC 72, juntando documentação (eDOC 73).

A requerente, por sua vez, manifestou-se por meio da Petição 79235/2021 (eDOC 75), havendo o *amicus curiae*, Terra de Direitos, aderido

PET 9700 / DF

aos seus termos (eDOC 77).

Passo, então, à análise das petições de acordo com os itens enumerados.

(1) Fornecimento de água potável.

A União foi intimada para apresentar proposta complementar e efetiva de ampliação do fornecimento de água potável a todas as comunidades quilombolas.

A União refere-se ao Ofício nº 920/2021/GAB.SE/SE/MMFDH (eDOC 68), esclarecendo que:

“o fornecimento de água potável à população quilombola compete, primariamente, aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios, com apoio do Governo Federal sobretudo através de convênios.

(...)

Afirma-se, assim, que as ações de saneamento contemplam, em primeiro lugar, os Sistemas de Abastecimento de Água (SAA), cuja implantação, ampliação e melhoria são financiadas pela FUNASA nos Municípios com população de até 50.000 habitantes. Essas ações envolvem captação de água bruta em mananciais superficiais, captação subterrânea, estações elevatórias de águas, dentre outros. Especificamente sobre as comunidades quilombolas, o referido Ofício atesta:

No que diz respeito especificamente à execução dessas ações em comunidades quilombolas, há a implantação, ampliação e/ou processo de aprimoramento de sistemas de abastecimento de água em 30 comunidades quilombolas, alcançando 1.873 famílias em nove estados distintos, num investimento de R\$ 28.574.560,75 (vinte e oito milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, quinhentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos).

Além disso, a FUNASA desenvolveu a ‘Solução Alternativa Coletiva de Tratamento Simplificado para Consumo

PET 9700 / DF

Humano – SALTA Z’, sendo que ‘do total de 610 unidades de Salta-Z instaladas no Brasil, 21 unidades estão instaladas em comunidades quilombolas, alcançando, no mínimo, 2.443 famílias, desde 2018’.

O MMFDH informa, também, outros Acordos de Cooperação Técnica já firmados com a FUNASA para atender a outras comunidades quilombolas.

A referida comunicação faz menção, ainda, ao Programa Água Doce, coordenado pelo Departamento de Recursos Hídricos e Revitalização de Bacias Hidrográficas da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica do Ministério do Desenvolvimento Regional, destacando que “dentre os sistemas implantados, o Programa Água Doce atende comunidades quilombolas nos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe. São 2.162 famílias atendidas e um total de R\$ 5.956.916,63 investidos’.

A comunicação do MMFDH também menciona o o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), no âmbito do qual está em execução o Programa de Implantação de Infraestrutura de Abastecimento de Água ao Longo dos Canais – PBA-15, um dos 38 Programas Básicos Ambientais desenvolvidos pelo antigo Ministério da Integração Nacional. (...)” (g.n)

Refere-se também ao Despacho nº 155/2021/DIMOPE/SNPIR/MMFDH (eDOC 67), em que: “o Departamento de Monitoramento de Políticas Étnico-Raciais do *Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos* ressaltou que o fornecimento de água potável seria um desafio como política pública, o que tende a ser revertido com a implementação da Lei nº 14.026/2020, que fixa o Marco Legal do Saneamento Básico.”

E reporta-se à Nota Técnica nº 83/2021 da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (eDOC 62), em que esta informa dados sobre o atendimento a comunidades quilombolas no

PET 9700 / DF

âmbito do Programa Cisternas, no período de 2003 a 2020, havendo a pasta afirmado que “a formalização das propostas oferecidas pelos entes responsáveis deveriam se adequar à dotação disponibilizada pela Lei nº 14.144/2021, no valor de R\$ 61.242.000,00 (sessenta e um milhões duzentos e quarenta e dois mil reais), assim como aos requisitos estabelecidos na Lei nº 12.873/2013 e no Decreto nº 9.606/2018.”

No entanto, as requerentes manifestaram-se em relação a essas informações, anotando que a União, de fato, acrescentou outras ações ao programa cisternas, mas estas:

“são anteriores à pandemia de Covid-19 e revelam um baixíssimo atendimento da população quilombola, e remanesce ausente a indicação do orçamento para implementação dos programas.

Nas ações relativas à implantação, ampliação e/ou processo de aprimoramento de Sistemas de Abastecimento de Água (SAA), a União informa sobre o atendimento de 30 comunidades quilombolas, alcançando 1.873 famílias em nove estados num investimento de R\$ 28.574.560,75 (vinte e oito milhões, quinhentos e setenta e quatro mil, quinhentos e sessenta reais e setenta e cinco centavos). Entretanto, o documento sequer indica quando estas ações foram realizadas ou mesmo se são ações futuras, denotando a inviabilidade de sua consideração para efeito de planejamento.

O ente público informa, ainda, a instalação de 21 unidades de Sistema Simplificado de Tratamento de Água (Salta-Z) em comunidades quilombolas a partir de Acordos de Cooperação firmados no período entre 02 de março de 2018 e 17 de fevereiro de 2020, sendo que a implantação da unidade mais recente ocorreu em dezembro de 2020. Verifica-se que as iniciativas descritas pela União, limitam-se à assinatura de acordos de cooperação para atendimento de 5 (cinco) comunidades, em 4 (quatro) estados, sem apresentar qualquer informação relativa sequer ao planejamento de instalação destas.

No que se refere ao Programa Água Doce, verifica-se semelhantes omissões.

PET 9700 / DF

Isso porque são apresentados dados de ações já executadas a partir de planos estaduais orientados para o período de 2010-2019 e, muito embora apresente a indicação de futuros atendimentos, estes são condicionados ao diagnóstico de cada localidade feito pelos estados (eDOC. 68). Ademais, não é apresentada qualquer ação ou iniciativa voltada a viabilizar o levantamento nestas comunidades, tampouco o investimento orçamentário para tal atendimento. Nesse sentido, a União limita-se a manifestar 'expectativa' de atendimento às comunidades quilombolas diante dos 'critérios técnicos aplicados ao Programa'.

Sobre o Projeto de Integração do Rio São Francisco com as Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional (PISF), as informações também aludem a iniciativas anteriores à pandemia. Com efeito, os dados apresentados reportam ao atendimento de famílias quilombolas por meio da execução de Termos de Compromisso firmado em 2015 e, ainda assim, indica-se apenas uma obra concluída entre as comunidades mencionadas.

Repise-se o questionamento relativo à consideração do cadastramento prévio da família Cadastro Único como critério de acesso ao Programa Cisternas informado no Despacho nº 155/2021/DIMOPE/SNPIR/MMFDH (eDOC. 67), ante sua evidente defasagem, além da limitada abrangência territorial do Programa, sem qualquer cenário de superação desse quadro.

Adicionalmente, informação nova constante do referido documento demonstra a debilidade do planejamento, inclusive no que diz respeito às ações previstas. Conforme se verifica, houve a suspensão temporária dos serviços por conta da existência de pendências relativas à 'necessidade de aditivação dos instrumentos contratados, assim como do reequilíbrio econômico dos contratos, em razão da alta dos preços dos insumos necessários à construção das tecnologias sociais'. Em que pese especial contexto de urgência, não se informou a período, ainda que estimado, desta suspensão.

Diante do exposto, manifesta-se a Arguente pela

PET 9700 / DF

insuficiência das ações apresentadas pela União para garantia do acesso à água da população quilombola.” (g.n.)

De fato, apesar da resposta da União ter avançado em relação à mera indicação do Programa Cisternas, acrescentando outros programas, trata-se de ações anteriores, senão à pandemia, à decisão da presente ADPF, denotando que não houve efetivo cumprimento da decisão a fim de adimplir a determinação de fornecimento de água potável à população quilombola. A União não indicou quais as comunidades atendidas pelo fornecimento e como pretende ampliar as ações às comunidades não atendidas em prazo que satisfaça a urgência pandêmica.

A ação, portanto, ainda não pode ser homologada, devendo o requerimento quanto ao ponto ser deferido, como se indicará ao final.

2) Aquisição e distribuição de cestas básicas e outras medidas de segurança alimentar

Nesse ponto, a União foi intimada para informar se há outras ações de segurança alimentar decorrentes da Lei n. 14.021/2020, bem como apresentar cronograma mais detalhado da ação concernente à distribuição de alimentos, indicando valores, periodicidade, quantidade, comunidades, logística e órgão responsável. Manifestou-se, então, reportando-se a Nota Técnica nº 68/2021 (eDOC 63), a qual, por sua vez, reporta-se a duas ações:

“...quais sejam, a Ação de Distribuição de Alimentos (ADA) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Informou que a Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos teria por objetivo distribuir gratuitamente alimentos, de forma complementar a outras estratégias de fomento e acesso à alimentação. Nesse sentido, afirmou que foi firmado um Termo de Execução Descentralizada (TED) com a CONAB, publicado em 08/12/2020, o qual está em execução, para distribuir 440.916 cestas de alimentos a 110.366 famílias quilombolas, com

PET 9700 / DF

previsão de término entre agosto e setembro de 2021.

(...)

Além disso, o referido órgão informou que, com o recurso proveniente da Medida Provisória nº 1.008/2020, foi realizada ata de registro de preço, com empenho de 35 (trinta e cinco) milhões de reais, para aquisição e distribuição de cestas de alimentos a públicos específicos em situação de insegurança alimentar, sendo que, do referido montante, R\$ 13.470.679,50 (treze milhões quatrocentos e setenta mil seiscentos e setenta e nove reais e cinquenta centavos) destinados à aquisição e distribuição de cestas em benefício de mais de 115 mil famílias quilombolas, cujo cronograma de atendimento será realizado pela Fundação Cultural Palmares. O início da distribuição ocorrerá na segunda semana de julho, e os demais atendimentos em agosto e setembro.

(...)

Dessa forma, considerando os valores acima descritos, 'um total de R\$ 66.380.599,50 (sessenta e seis milhões, trezentos e oitenta mil quinhentos e noventa e nove reais e cinquenta centavos) estão sendo destinados para distribuição de um total de 556.591 cestas de alimentos para as famílias quilombolas'.

Além disso, o Ministério da Cidadania informou que, para melhor cumprir a decisão proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 742, solicitará ao Ministério da Economia crédito extraordinário no valor de R\$ 167.288.550,00 (cento e sessenta e sete milhões duzentos e oitenta e oito mil quinhentos e cinquenta reais), para atender famílias quilombolas ao longo de 6 (seis) meses, o que beneficiaria 202.774 (duzentas e duas mil setecentos e setenta e quatro) famílias em todo o país.

(...)

Quanto ao Programa de Aquisição de Alimentos, o Ministério da Cidadania explicou tratar-se de modalidade de compra com doação simultânea, desenvolvida por termo de adesão ou por meio de TED firmado com a CONAB. Na primeira modalidade, ou seja, via termo de adesão, informa que

PET 9700 / DF

há agricultores quilombolas beneficiados, com detalhamento das localidades e dos valores pagos, mas ressalta que ‘um dos problemas apontados pelos gestores municipais para a inclusão de mais agricultores quilombolas é o pequeno número de famílias detentoras de DAP’ e que ‘a emissão da DAP é uma prerrogativa das entidades credenciadas pelo Ministério da Agricultura sob a qual este Ministério não possui ingerência’.

Na segunda modalidade, é dizer, as chamadas de projetos realizadas pela CONAB com recursos do Ministério da Cidadania, informa que, com os recursos extraordinários da Medida Provisória nº 957/2020, foram disponibilizados 220 (duzentos e vinte) milhões de reais à referida Companhia, para contratar projetos de associações e cooperativas da agricultura familiar, sendo que um dos critérios de priorização foi a participação de povos e comunidades tradicionais.

Nessa linha de ideias, assevera que ‘foram contratados 108 projetos de organizações quilombolas, totalizando R\$ 13.165.193,12 (treze milhões cento e sessenta e cinco mil cento e noventa e três reais e treze centavos), beneficiando 2.019 famílias quilombolas em 54 municípios de 14 estados’. A Nota Técnica nº 68/2021 traz o detalhamento das localidades atendidas.” (g.n.)

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se quanto a esse ponto:

“12. Ressalta-se que com o advento da Lei n.º 13.987, de 7 de abril de 2020, permitiu-se a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE durante o período de pandemia. Não obstante, no que diz respeito à obrigação do Governo Federal de adquirir gêneros alimentícios diretamente das comunidades quilombolas, não foi informado o seu cumprimento.

13. O fornecimento dos gêneros alimentícios diretamente às famílias não é suficiente, pois se faz necessária a adoção de uma política que garanta a aquisição dos alimentos produzidos

PET 9700 / DF

pelas famílias quilombolas, em consonância com as bases que deram origem ao PNAE, nos termos do art. 14 da Lei n.º 11.947/2009.

(...)

19. Esse ponto foi também objeto de análise da CONAQ, em manifestação de 22 de março de 2021, que destacou que a principal fonte de renda das famílias quilombolas é proveniente da agricultura e o isolamento social das famílias agricultoras não as impede de produzir alimentos em suas áreas, mas que, em razão do fechamento do comércio e feiras populares como medida de contenção da pandemia, as comunidades quilombolas estão enfrentando dificuldades para a comercialização da produção agropecuária e extrativista, o que agrava a vulnerabilidade econômica das famílias.

20. Entretanto, como exposto, isto não foi informado nos autos nas ações apresentadas pelo Governo Federal, como no caso do PNAE, ora em análise, que seria um programa adequado para a efetivação dessa política de segurança alimentar e, ao mesmo tempo, de garantia/geração de renda para as comunidades quilombolas.

21. O Plano não traz elementos que permitam comprovar a execução dessas políticas públicas, não havendo, por exemplo, dados que atestem que o Governo Federal vem adquirindo, no mínimo, 30% (trinta por cento) de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, priorizando-se as comunidades tradicionais indígenas e quilombolas e os assentamentos da reforma agrária.

(...)

25. Cumprе ressaltar que a Lei n.º 14.021, de 7 de julho de 2020, ao tratar da segurança alimentar e nutricional (Capítulo III), prevê, no art. 9º, § 4º, que a União garantirá suporte técnico e financeiro à produção das comunidades quilombolas e ao escoamento da produção daqueles prejudicados pela Covid-19, por meio da aquisição direta de alimentos no âmbito dos programas da agricultura familiar, assegurando a infraestrutura e a logística necessárias, de acordo com cada região.

PET 9700 / DF

26. Nos autos, a União não apresenta informações acerca do suporte técnico e financeiro previsto às comunidades quilombolas na Lei n.º 14.021/2020.” (g.n.)

Os requerentes, por sua vez, sustentam que: *“o planejamento da distribuição de cestas apresentado pela União (eDOC. 61) continua sem contemplar os estados do Mato Grosso do Sul, Tocantins, Paraíba, Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro (eDOC. 63). Além disso, até o presente momento (2º mês do 3º trimestre) do total de cestas destinadas para treze estados apenas 41,91% foram entregues, ou seja, apenas 184.700 das 440.916 previstas.”* (g.n)

Ainda, o painel BI limitar-se-ia ao quantitativo de cestas por município, sem detalhamento referente às comunidades. A informação da FCP sobre o contato direto com as família carceraria de detalhamento quanto à forma, ao o fluxo de repasses e ao cadastro de informações e quanto à indicação de famílias vinculadas. Assevera:

“Chama atenção a falta de informações objetivas e específicas sobre a execução da referida política pública. Além disso, não se vislumbra um processo de planejamento participativo, com o envolvimento da Arguente, apesar de a CONAQ ter expressamente se disposto a colaborar com a identificação do público beneficiário, o qual, em grande parte, não tem facilidade de acesso aos canais de comunicação institucional, inclusive em razão da baixa visibilidade a ele conferidos.” (g.n.)

Em relação ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), afirma que os números denotam uma abrangência restrita à política pública, sem que a União apresente soluções para a superação do déficit cadastral. Afirma que na 10ª Reunião do grupo de trabalho, verificou-se que os recursos foram destinadas apenas ao PAA leite, sem qualquer vinculação ao atendimento do público quilombola.

Enfim, como se vê, as partes divergem quanto ao adimplemento da decisão no tocante à ação protetiva referente à distribuição de alimentos e

PET 9700 / DF

à própria aquisição de alimentos das comunidades quilombolas. Não há, de fato, para além de dados gerais, informações objetivas que permitam certificar o cumprimento efetivo das ações nas e, especialmente em quais, comunidades quilombolas.

Nesse sentido, assim como em relação ao item subsequente com o qual o presente guarda pertinência, os requerimentos da PGR e dos arguentes revelam-se factíveis e adequados a elucidar e incrementar as ações a fim de satisfazer a determinação do STF na presente ADPF.

3) Detalhamento da forma de distribuição da merenda escolar aos estudantes das comunidades quilombolas

Em relação a esse item, os requerentes foram intimados para se manifestarem sobre a concordância em relação às ações adotadas pela União.

Antes disso, a própria União manifestou-se, referindo-se ao ofício 920/2021/GAB.SE/MMFDH (eDOC 68):

“Além disso, como se pode verificar no painel de BI elaborado para o monitoramento do Plano, especificamente à fl. 03 (detalhado no documento nº 04 em anexo) [eDOC65], há repasses mensais em curso, com previsão de finalização em 30/11/2021, no âmbito do PNAE, com o objetivo de viabilizar a distribuição de merenda escolar, pelos entes federativos, para estudantes quilombolas matriculados na educação básica em todo o país.

Ainda sobre o aprimoramento da política de segurança alimentar e nutricional, o MMFDH destaca que, de acordo com o Mapa InSAN, seria possível monitorar as comunidades com maior vulnerabilidade. Além disso, o MMFDH (Ofício nº 920/2021/GAB.SE/SE/MMFDH) elenca iniciativas que têm sido adotadas para combater a insegurança alimentar. (...)” (g.n.)

A Procuradoria-Geral da República fez as seguintes ponderações,

PET 9700 / DF

apontando as deficiências do PNAE:

“7. Extrai-se dos documentos que há indicação de aporte específico do Programa Nacional de Alimentação Escolar às comunidades quilombolas. Não obstante a informação acerca da ampliação do repasse dos recursos do PNAE de 10 para 11 parcelas, não é possível verificar se houve ‘novos investimentos que ampliassem o acesso do PNAE à comunidade quilombola (que não é atendida pelo Programa)’.

8. Com o avanço da fome, medidas de mitigação dos impactos da pandemia na segurança alimentar das populações quilombolas são fundamentais, destacando-se, dentre elas, o fortalecimento do PNAE.”

Requerendo:

“30. A fim de permitir o monitoramento detalhado da distribuição da merenda escolar aos estudantes das comunidades quilombolas, é necessário que constem as informações, além da indicação dos Estados, Municípios e os valores, também sobre a forma de como ocorre a distribuição por comunidade, inclusive quanto ao percentual de gêneros alimentícios adquiridos diretamente de comunidades quilombolas, em cumprimento ao art. 14 da Lei n.º 11.947/2009, bem como quais são os itens que compõem os alimentos entregues aos estudantes quilombolas (merenda escolar) e, por fim, sobre os aportes técnicos e financeiros para a produção das comunidades quilombolas e o escoamento da sua produção.”
(eDOC 73, g.n.)

Os requerentes (eDOC 75), por sua vez, anotam que, em relação ao PNAE, a União restringiu-se a apontar os repasses financeiros aos Estados e Município para os anos de 2020 e 2021 considerando 220 dias letivos, mas isso não representa “*incremento efetivo na redução dos impactos da pandemia junto à população quilombola.*”

PET 9700 / DF

Não houve, ademais, detalhamento da forma de distribuição, uma vez que as escolas estão fechadas.

Acrescenta que, apesar da União afirmar que sua competência limita-se aos repasses, haveria também previsão na Lei n. 11947/2009 para “orientações técnicas gerais” e repasse de informações ao FNDE, CAE e outros órgãos de controle interno e externo, como consta no documento de eDOC 70.

Assim, seria possível estabelecer mecanismos para o efetivo monitoramento. E seria necessário, ademais, ampliar os recursos disponibilizados.

Concluindo: *“no que se refere a este item, a CONAQ entende que o conteúdo reportado não atende ao comando decisório da ADPF, uma vez que não está demonstrado o planejamento adicional e qualificado frente à reconhecida situação de vulnerabilidade.”*

Como já tive oportunidade de refletir quando da decisão na ADPF 742 que cindiu o cumprimento, a fase executiva de uma decisão estrutural revela dificuldades não antecipáveis em virtude da assimetria de informações e da necessidade de planejamento concomitante ao cumprimento, de forma que *“suas etapas são cumpridas, avaliadas e reavaliadas continuamente.”* (VITORELLI, Edilson. Processo civil estrutural: teoria e prática. 2ª ed. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 90)

É o caso, uma vez que é possível reconhecer que a União cumpriu parcialmente o provimento de prover alimentos à população quilombolas. Trata-se, no entanto, de um adimplemento meramente parcial, como reconhece a própria União:

“O fomento e o desenvolvimento de ações de segurança alimentar constituem objetivos da União no sentido de preservar a vida das populações quilombolas no contexto ainda de pandemia da covid-19. Em que pese o avanço significativo da vacinação desse grupo populacional de forma prioritária e o retorno progressivo ao normal das atividades econômicas e, portanto, das oportunidades de emprego e geração de renda, ainda há, em alguma medida, a necessidade de apoio direto do

PET 9700 / DF

Estado Brasileiro na garantia de segurança alimentar da população quilombola, notadamente, às que se encontram em muito alta e alta vulnerabilidade segundo o Mapa InSAN, cujo acesso pode ser feito pelo link..." (eDOC 68)

Tendo isso em conta, os requerimentos de incremento, coordenação e monitoramento deduzidos não se revelam desarrazoados ou ineficazes, mas se apresentam como uma etapa necessária ao cumprimento progressivo da decisão.

(4) Bases cadastrais para o acesso ao programa de renda mínima, necessidade da exigência de celular para cada cadastro e funcionamento da plataforma na modalidade offline.

Por fim, as requerentes foram intimadas para se manifestarem em relação ao adimplemento da obrigação concernente às bases cadastrais para o acesso ao programa de renda mínima.

A Procuradoria-Geral da República entende que essa questão deve seguir em debate no âmbito do Grupo de Trabalho.

E as requerentes afirmam:

"...mesmo após a decisão deste E. STF, não foram implementadas medidas efetivas no sentido de superar a defasagem das bases cadastrais. Dessa forma, a União pretende demonstrar o acesso às ações de segurança alimentar, a partir de um público reduzido que consta em suas bases cadastrais, em especial do CadÚnico. Tampouco foram implementados mecanismos de busca ativa que permitam sequer considerar uma inovação no planejamento.

(...)

Conforme já alegado pela Arguente, a estratégia de cadastramento promovida pela União se restringiu a 30 municípios que já possuíam a maior concentração de famílias quilombolas inscritas no Cadastro Único. Trata-se de iniciativa flagrantemente insuficiente, diante da existência de pelo menos 1278 municípios com localidades quilombolas. Além disso, tem-

PET 9700 / DF

se uma perspectiva oficial da União de alcance do benefício para apenas 175.294 (cento e setenta e cinco mil, duzentas e noventa e quatro) pessoas quilombolas, ou seja, por volta de 15% (quinze por cento) da população estimada.

Considerando que tanto o Auxílio Emergencial Residual 2020 quanto o Auxílio Emergencial 2021 não admitiram novo cadastramento, tal ação se revela inefetiva no sentido de inovar na transformação da realidade (de negação de acesso a direitos fundamentais) enfrentada pelas comunidades quilombolas e reconhecida por essa Suprema Corte. Não se verifica, portanto, nenhuma estratégia de ação pós-determinação judicial para superação da ausência de informações sobre o acesso de quilombolas não inscritos no Cadúnico ao auxílio ou, ainda, para estimular o cadastro destes a fim de assegurar o acesso à renda.

Reitere-se que o Cadúnico têm sido utilizado como principal referência não somente para o acesso à renda mínima, mas também para as ações de distribuição de cestas de alimentos. Conforme informado na Nota técnica nº 22/2021/CARQ/DPA/PR da Fundação Cultural Palmares (eDOC. 215, ADPF 742), para o acesso das famílias às cestas considera-se, nos termos da Portaria MDS nº 527/2017, além da situação de insegurança alimentar apurada pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar - SESAN (mapas de insegurança alimentar), o cadastro prévio no Cadúnico pelo IBGE." (g.n)

Na decisão anterior, no entanto, referi-me ao Despacho nº 106/2021/SE/SECAD/DECAU/CGAPI do Ministério da Cidadania (eDOC 47), no qual consta:

"4. Desta forma, por força da norma reguladora do Auxílio Emergencial, o Ministério da Cidadania estabeleceu data para operacionalizar o benefício financeiro para público de pessoas com famílias inscritas no Cadastro Único (sem Bolsa Família) e de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família

PET 9700 / DF

que, por questões técnicas foi ampliada de 20 de março de 2020 (citada no Decreto) para 02 de abril de 2020.

Estabeleceu-se um terceiro procedimento para pessoas não inscritas em nenhuma dos instrumentos de política, qual seja, solicitação do Auxílio em plataforma digital específica.

(...)

8. Para aqueles que não tivessem acesso à internet, a um aparelho celular com sinal ou tivesse dificuldade em solicitar o Auxílio pelo site ou aplicativo por outros motivos, possibilitou-se fazer a solicitação pessoalmente em qualquer agência dos Correios, até o dia 2/7/2020.

Nesse caso, cada pessoa da família que atendesse às regras de quem tem direito ao Auxílio Emergencial 2020 deveria ir à agência, levando seu CPF e das outras pessoas de sua família.

Para evitar aglomerações, foi estabelecido um rodízio para solicitação do Auxílio Emergencial nas agências dos Correios, de acordo com o mês de aniversário da pessoa que estava fazendo o pedido. Esta foi a forma alternativa de solicitação do Auxílio Emergencial, que corresponderia ao ‘funcionamento da plataforma na modalidade offline.’ (g.n)

As requerentes, porém, não se manifestaram em relação ao referido “terceiro procedimento”, reiterando a manifestação quanto às limitações do Cadúnico.

De todo modo, os requerimentos referentes ao item tratam de medidas de incremento de informações, como a realização de busca ativa, e, portanto, são inerentes à atividade administrativa de efetivação da política pública.

Por fim, de fato, a Nota Técnica 22/2021 (eDOC 41) referida prevê que a distribuição de alimentos é feita com base nos critérios da Portaria MDS 527/2017, limitando-se aos beneficiários inclusos no cadastro único para programas sociais e a partir da avaliação de mapas de insegurança alimentar da SESAN e órgãos parceiros, de modo que o requerimento para que a ação seja expandida a fim de abranger a população não cadastrada é pertinente.

PET 9700 / DF

3. Ante o exposto, defiro os requerimentos formulados, intimando-se a União para que, no prazo de 15 (cinco) dias, adote as seguintes providências:

1. Nos investimentos orçamentários indicados no Plano de Enfrentamento, explicitar quanto foi destinado de forma específica à população quilombola;

2. Indicar as medidas a serem tomadas para realização de levantamento das comunidades em situação de vulnerabilidade quanto ao fornecimento de água potável, bem como o planejamento, incluindo investimento orçamentário, para superação das pendências e retomada das ações;

3. Indicar ações que ampliem a incidência do PNAE, aumentando os recursos disponibilizados, visando maior cobertura de famílias quilombolas;

4. Indicar medidas para monitoramento do acesso aos gêneros alimentícios no âmbito do PNAE pela população quilombola, não se restringindo à mera indicação dos repasses financeiros aos municípios, e informar como as famílias quilombolas tem sido efetivamente atendidas tendo em vista o fechamento das escolas durante a pandemia;

5. Apresentar documentos comprobatórios de orientações prestadas aos gestores municipais relativas à distribuição de gêneros alimentícios às escolas quilombolas, em atenção às Resoluções nº 06/2020 e 20/2020, do FNDE, e Lei nº13987/2020;

6. Detalhar, dentro da Ação de Distribuição de Alimentos, como as cestas básicas têm sido efetivamente entregues às comunidades, apresentando documentos comprobatórios, considerando que os dados apresentados não especificam as comunidades beneficiadas e que cabe à Fundação Cultural Palmares a realização deste detalhamento;

7. Indicar outras medidas para garantir o acesso à renda uma vez que a medida apresentada no Plano é anterior à pandemia;

8. Estabelecer metas quantitativas para inclusão de

PET 9700 / DF

famílias quilombolas no CADÚnico e indicar como pretende promover a busca ativa para ampliar o cadastramento das famílias quilombolas no CadÚnico;

9. Indicar medidas de acesso às políticas públicas da agricultura familiar quilombola, incluindo a obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf, garantia de assistência técnica e acesso a crédito, com a devida indicação do investimento orçamentário; cronograma de implementação, localidades atendidas, metas, indicadores e cronograma de desembolso;

10. Não condicionamento do acesso às cestas básicas ao cadastro prévio no CadÚnico;

11. Informar sobre a ocorrência de bloqueio orçamentário, detalhando a sua ocorrência por programa, de modo a permitir a visualização dos impactos diretos no cumprimento das medidas determinadas nesta ADPF; e

12. Promover a abertura de crédito extraordinário para todas as medidas do Plano, caso não encontre outro mecanismo do orçamento para a realização das ações.

Após, intinem-se as requerentes e a PGR para se manifestarem em 5 (cinco) dias.

Publique-se. Intinem-se.

Brasília, 14 de setembro de 2021

Ministro **EDSON FACHIN**

Relator

Documento assinado digitalmente