

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5006626-38.2014.404.7104/RS

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : MUNICÍPIO DE MATO CASTELHANO

INTERESSADO : FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI

: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

I - RELATÓRIO

O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL ajuizou, perante esta Vara Federal, a presente ação civil pública contra o **MUNICÍPIO DE MATO CASTELHANO**, postulando, inclusive em caráter liminar, a determinação de que a parte ré elabore um plano de aplicação dos recursos repassados pelo Estado do Rio Grande do Sul, por força da Portaria nº 41/2013, bem como que promova a sua execução imediata, otimizando a prestação de serviços de saúde aos indígenas. Aduziu que, na data de 25.07.2013, foi lhe informado que o Estado do Rio Grande do Sul havia disponibilizado o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por mês ao Município de Mato Castelhana para que fosse utilizado em prol da saúde indígena, mormente para sanear problemas com o transporte de pacientes indígenas. Relatou que, contudo, o município réu estaria se negando a utilizar a verba repassada pelo Estado do Rio Grande do Sul, sob o argumento de que o município não possui reserva indígena demarcada, bem como não dispõe de registros cadastrais de famílias indígenas acampadas irregularmente no acostamento da BR 285, motivo pelo qual não haveria a possibilidade de utilização dos recursos disponibilizados no programa de atenção básica à saúde indígena, que, além disso, não teriam sido requisitados pelo município. Sustentou que, em virtude de tal impasse, realizou reunião, em agosto de 2013, na qual participaram membro do MPF, lideranças das comunidades indígenas de Mato Castelhana, servidores da SESAI, o prefeito e servidores do município de Mato Castelhana, tendo sido acordado que, embora o município desejasse o cancelamento dos repasses feitos pelo Estado do Rio Grande do Sul, este iria utilizar a verba já depositada - para tanto, iria se reunir com o Governo Estadual e com a SESAI para elaborar um plano de aplicação até dezembro de 2013. Informou que, todavia, após inúmeras tentativas de obter tal plano junto ao município, o MPF tomou conhecimento da existência de ofício, enviado pelo réu ao Governo Estadual, no qual noticiava que o Conselho Municipal de Saúde e a Câmara de Vereadores haviam deliberado por desautorizar o Poder Executivo municipal a utilizar recursos do programa saúde indígena. Referiu que, até dezembro de 2013, o estado havia repassado R\$ 44.000,00 ao réu. Alegou que é

flagrante a omissão do município na utilização dos recursos repassados pelo estado, em clara afronta à lei. Sustentou que não há necessidade de pedido para que o estado promova o repasse ao ente municipal, bastando que o município tenha indígenas em seus territórios, em áreas regularizadas ou não, para fazer jus ao repasse. Aduziu que a habilitação, portanto, seria automática, prescindindo de qualquer solicitação. Relatou que o repasse dos recursos destinados à saúde indígena não depende da demarcação das terras por eles ocupadas, bastando apenas a existência de comunidades indígenas nos municípios. Defendeu ser imotivada a recusa do município em aplicar os recursos recebidos. Ressaltou ser de conhecimento geral o fato de que a desassistência em saúde e a falta de saneamento básico nas comunidades causam o alastramento de doenças infectocontagiosas, o que se coaduna com o fato de a comunidade indígena em questão estar precariamente instalada na beira da estrada. Postulou a procedência do pedido, a fim de que a parte ré seja condenada em obrigação de fazer, consistente na elaboração, em conjunto com a SESAI e com a 6ª Coordenadoria Regional da Saúde, do plano de aplicação dos recursos repassados pelo Estado do Rio Grande do Sul, promovendo sua execução imediata. Requereu a concessão de tutela antecipada. Requereu a fixação de multa, em caso de descumprimento. Juntou documentos (evento 1).

A análise da liminar foi postergada para momento posterior à audiência (evento 3). O MPF postulou a reconsideração da decisão (evento 10). A decisão foi mantida (evento 16). O MPF requereu a intimação do Estado do Rio Grande do Sul para comparecimento em audiência designada, a qual restou deferida (evento 33). Após, foi realizada audiência de conciliação, na qual foi proferida decisão que indeferiu o pedido liminar (evento 40). Posteriormente, o MPF agravou da decisão (evento 47). O Tribunal, por sua vez, indeferiu a antecipação da tutela recursal.

O MUNICÍPIO DE MATO CASTELHANO, citado, apresentou contestação sustentando que em nenhum momento o Estado do Rio Grande do Sul ouviu a administração municipal '*acerca da necessidade ou não de repasse de recursos para a implementação de programas de saúde voltados exclusivamente para as comunidades indígenas.*' Relatou que não houve assinatura de convênio ou termo de acordo entre o estado e o município para tal fim. Afirmou que o estado criou, por sua conta, política voltada às comunidades indígenas, destinando uma importância sem haver comunicação ao ente municipal. Aduziu que não houve solicitação do município para tanto, nem autorização para o depósito mensal de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) em sua conta. Argumentou que não existe, no município, nenhuma área demarcada para as comunidades indígenas, tampouco dispõe de registros de famílias acampadas irregularmente às margens da BR 285; afirmou haver disputa entre os indígenas e os agricultores da cidade. Salientou que a criação forçada de programas específicos à comunidade indígena fomenta a discórdia entre os indígenas e os demais munícipes. Mencionou a decisão liminar, proferida por este Juízo, a qual refere que os grupos indígenas em questão promovem invasões de terras públicas

e particulares, a pretexto de reivindicarem novas áreas indígenas, bem como destaca a liberdade de ação do ente municipal. Referiu que não há negativa de atendimento por parte do município. Alegou que a Portaria nº 41/2013 exige que os projetos para efeitos de prestação de contas sejam aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde, tendo este órgão decidido pela não aprovação da utilização dos recursos nos referidos projetos. Afirmou que, em virtude disso, mesmo que o município pretendesse desenvolver os projetos, não teria condições de prestar contas, já que o Governo do Estado exige que a verba seja aplicada exclusivamente em saúde indígena, não sendo possível destiná-la ao sistema de saúde geral do município. Sustentou que não há lei que obrigue o município a realizar investimentos específicos à saúde indígena, sem que haja aquiescência por parte do ente que recebe tal verba. Afirmou que não compete ao estado determinar o que o município deve ou não fazer em termos de políticas públicas. Postulou a improcedência do pedido. Juntou documentos (evento 51).

O MPF manifestou-se acerca da contestação, sustentando que o fato de o município alegar o cumprimento de suas obrigações no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS não afasta a responsabilidade específica que lhe é imposta. Alegou que o subsistema de atenção à saúde indígena não substitui o SUS, sendo complementar a este. Afirmou que o que se objetiva é a utilização, por parte do município, dos recursos repassados pelo estado para promover adaptações no SUS, e, com isso, prestar atendimento diferenciado na saúde aos indígenas do município. Reiterou as alegações produzidas na inicial (evento 56). Vieram os autos conclusos para sentença.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se, conforme relatado, de ação civil pública na qual o MPF postula provimento judicial para o fim de determinar ao Município de Mato Castelhana que elabore plano de aplicação dos recursos repassados pelo Estado e sua execução imediata, otimizando a prestação de serviços de saúde aos indígenas. Aduz o MPF que o município de Mato Castelhana não está utilizando a verba de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), recebida mensalmente pelo estado, com o objetivo de destinar à saúde indígena. Pretende o MPF, portanto, determinação judicial para o fim de incumbir o município a utilizar a referida verba.

Inicialmente, e a fim de se evitar tautologia, entendo que devem ser ratificados os fundamentos expostos na decisão que indeferiu a liminar, proferida no evento nº 40. A mencionada decisão foi proferida por este Juízo quando restou verificada a impossibilidade de tentativa de conciliação, em audiência. Não vislumbra este Juízo novos elementos aptos a modificar a orientação firmada naquela oportunidade. Com efeito, desde então, não houve qualquer elemento novo trazido em manifestação do MPF. Ao contrário, o

município juntou, em sede de contestação, planilha de controle da ambulância do município, que evidencia diversas ocorrências de serviços prestados em favor dos indígenas (evento 51 - INF3). Demais disso, a decisão mencionada examinou com a profundidade necessária os pontos relevantes da presente causa, sendo prescindíveis, no entender deste Juízo, outras considerações a respeito do mérito do feito. Sendo assim, deve ser mantido o entendimento exposto na ocasião, razão pela qual transcrevo os fundamentos daquela decisão, no que pertinentes ao ponto ora enfrentado:

Deve ser indeferida a antecipação de tutela. Consta este juízo que não há prova ou evidência de que o Município de Mato Castelhano esteja negando assistência, na área de saúde, aos indígenas que se encontram acampados em seu território. Alega o município que está prestando a tais indígenas a mesma assistência prestada aos demais residentes no município, o que merece crédito neste momento, em se tratando de pedido de liminar. Cabe ao Governo Federal, por meio da SESAI (Secretaria Especial de Saúde Indígena, vinculada ao Ministério da Saúde) prestar aos indígenas assistência médica diferenciada e especificamente voltada a estes, nos termos propostos pelo Ministério Público Federal. A Portaria Estadual invocada pelo MPF é clara no sentido de que os papéis do Estado e do Município são, nesta área, complementares, e que a programação prevista na portaria é especialmente voltada a 'regiões de saúde onde os territórios indígenas devem ser contemplados no cuidado integral'. Ora, o Município de Mato Castelhano não é sede de território indígena. Ao repassar a quantia de R\$4.000,00, ao mês, ao município, aparentemente pretende o Estado do Rio Grande do Sul, enquanto esfera de governo, que o Município crie e desenvolva política pública voltada especificamente aos indígenas. Curioso que este repasse não foi objeto de qualquer acordo de vontades ou programação conjunta entre os entes públicos, apresenta-se a este juízo como algo que o Estado está tentando impor ao Município, acabando por se tornar litigioso nesta ação. Parece evidente, porém, que o que está em questão não é apenas a aplicação da módica quantia de R\$4.000,00 em saúde indígena, no Município de Mato Castelhano; o que está em questão é a pretensão, do Estado do Rio Grande do Sul, do Governo Federal e do próprio MPF de obrigarem, com base em mero ato administrativo ou decisão administrativa de outra esfera de governo (não com base em lei, é bom consignar) o Município de Mato Castelhano a desenvolver, contra a sua vontade, uma política específica de saúde indígena, mesmo sem ter, em seu território, uma área indígena, e num contexto mais que notório de litígio na região, de conotação indígena. Se haverá uma política municipal de saúde voltada aos indígenas, em tal local, não o será por interferência deste Juízo, pois a ingerência jurisdicional em políticas públicas e governamentais é excepcional e não se justifica neste caso. A legislação invocada pelo MPF não lhe respalda, pois a Lei nº9.836/99, ao disciplinar o 'Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, componente do Sistema Único de Saúde - SUS', é clara ao dispor que cabe à União, com seus recursos, financiar tal sistema (art. 19-C). Estados e Municípios poderão atuar complementarmente no custeio e execução das ações (art. 19-E), devendo-se obrigatoriamente levar em conta a realidade local e as especificidades da cultura indígena para o desenvolvimento desta política (art. 19-F). Não há, no entender deste Juízo, neste caso do Município de Mato Castelhano, respaldo normativo para constranger o município a desenvolver uma política pública específica que não é de sua competência primordial (a competência é da União) e que o município entende inadequada e descabida, no momento, em seu território (o que deve ser valorizado, pressupondo-se, numa democracia, agentes políticos eleitos pela comunidade local e no exercício de mandato). É fato público e notório nesta região norte do Estado do Rio Grande do Sul - e este Juízo precisa consigná-lo, na condição de magistrado que atua há mais de quinze anos nesta 1ª Vara Federal de Passo Fundo, na qual sempre houve, com relativa frequência, o exame de litígios indígenas presentes no norte do Estado do Rio Grande do Sul, envolvendo áreas e membros de comunidades como Nonoai, Serrinha, Guarita, Votouro, Rio dos Índios, Ibiraiaras, Cacique Doble, entre tantas outras, mesmo no período anterior a criação das Subseções Judiciárias de Erechim e Carazinho, estas

relativamente recentes - que estes grupos indígenas que promovem invasões de terras públicas e particulares, a pretexto de reivindicarem novas áreas indígenas (como é o caso do grupo que está em Mato Castelhano) são originários de outras terras indígenas realmente tradicionais, próximas. A motivação para que indígenas deixem suas terras - reconhecidas, mantidas e assistidas pela FUNAI - para irem em busca de novas terras parece ser, em primeiro lugar, o aumento da população indígena: desejam os indígenas que suas terras sejam ampliadas na medida em que cresça sua população. Em segundo lugar, desavenças internas, entre os índios, parecem explicar o fato (surtem lideranças novas nas comunidades indígenas, nem sempre bem-vistas ou aceitas pelos 'caciques' ou líderes já consolidados, o que gera a criação de grupos expulsos das terras, ou que simplesmente optam por sair das terras reconhecidas para reivindicar novas terras perante o governo federal). O Governo Federal, enquanto Ministério da Justiça e FUNAI, nos últimos anos, ao mesmo tempo em que estimula, em alguma medida, estas reivindicações, altamente influenciadas por pré-concepções ideológicas nas mais diversas esferas acadêmicas, governamentais e jurisdicionais, revela-se inoperante para, em termos práticos, processar, examinar e decidir, na via administrativa própria, e conforme o ordenamento jurídico vigente, as 'propostas' de demarcações de novas terras. A consequência é a instalação, por anos, de uma situação deplorável de conflito e insegurança que prejudica a todos, índios, agricultores, municípios envolvidos, etc. Pois é neste contexto bem conhecido e lamentável, no Brasil e no norte deste Estado do Rio Grande do Sul, que se insere, no entender deste juízo, o Município de Mato Castelhano: há alguns anos índios estão invadindo terras em tal município, que não é sede de qualquer terra ou comunidade indígena - e as ações de reintegração de posse já processadas e julgadas nesta subseção são suficientes para demonstrar isso - e os governos federal e estadual, agora apoiados pelo Ministério Público Federal, querem, em meio a este estado de precariedade social instalado na região, constranger o ente municipal a desenvolver política pública permanente de saúde especificamente voltada para os indígenas que lá se encontram, repita-se, como invasores acampados precariamente. O Município é um ente político, participante da federação, com dirigentes eleitos e políticas próprias; não tem cabimento, como pretende o MPF, obrigar o Município de Mato Castelhano a desenvolver uma política pública voltada especificamente a saúde indígena neste contexto de conflito e litígio, dentro do qual, no entender deste Juízo, os indígenas são vistos, corretamente, como invasores e esbulhadores. No entender deste Juízo é legítimo, numa democracia, que o Município, por seus dirigentes, optem pela deliberada oposição ao reconhecimento da terra indígena que, bem ou mal, está sendo levada a cabo pelo governo federal, se tal reivindicação indígena - tida por contrária aos interesses da comunidade não indígena que já era estabelecida no local - é considerada ilegítima e desprovida de fundamento. Sendo assim, com a mesma tranquilidade com que este juízo já deferiu reintegrações de posse ao próprio município, que já teve terras públicas suas invadidas por indígenas, no contexto deste conflito posto em causa, deve este Juízo, agora, coerentemente, respaldar a oposição do Município de Mato Castelhano à tentativa do Estado do Rio Grande do Sul de compeli-lo a desenvolver uma política de saúde especialmente voltada às comunidades indígenas, as quais, repita-se, não se encontram estabelecidas em seu território, encontram-se precariamente acampadas, após esbulhos e invasões, em um contexto de conflito em que é muito discutível sua legitimidade. Para este Juízo, conforme decisões proferidas em diversos outros casos, os movimentos sociais indígenas em questão, que vem promovendo invasões no norte do Estado, a pretexto de pressionar o governo federal a demarcar novas terras indígenas, valem-se de métodos anti-democráticos e ilegítimos para formular suas reivindicações, não sendo a criação de políticas públicas específicas e permanentes, voltadas para os indígenas, na área de saúde ou outras áreas, via adequada para, de forma transversa e precária, incentivar a consolidação da situação já muito problemática que se verifica no local. No presente caso, pelo que transparece nos autos, deseja o grupo indígena que está acampado em Mato Castelhano que haja a aquisição de um veículo para uso do grupo, com os recursos disponibilizados pelo Estado. Se o Estado, a FUNAI, a SESAI, etc, entendem legítima esta demanda, que a implementem. Não será dada esta destinação ao recurso, porém, contra a vontade do município, por ordem deste juízo, no contexto desta ação promovida pelo Ministério Público Federal. Verificando este Juízo que não há evidência, como

dito, de que o Município de Mato Castelhana esteja descumprindo suas atribuições na área de saúde, vinculado que é ao Sistema Único de Saúde - SUS, deve ser reconhecida o direito do município de governar-se por meio de seus dirigentes eleitos, e ser indeferida a liminar pleiteada nesta ação, facultando-se ao Ministério da Saúde, SESAI, FUNAI e Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul desenvolverem as políticas públicas que entenderem cabíveis, neste contexto de litígio, conflito e até mesmo desordem que este juízo verifica, hoje, no município de Mato Castelhana, em razão da ineficiência do Governo Federal na condução de sua política indígenista, no norte do Estado do Rio Grande do Sul. Não é demais observar, a título de conclusão, que as políticas permanentes de saúde indígena, mantidas pelo Governo Federal, estão à disposição dos indígenas acampados em Mato Castelhana, em suas comunidades de origem.

De todo o exposto, constata-se que a realidade fática, no presente caso, evidencia que ocorre, efetivamente, no município, a prestação dos serviços relacionados à saúde de todos os munícipes, bem como da comunidade indígena, indistintamente. Dessa forma, ao que parece, os indígenas estão recebendo assistência à saúde da mesma forma que as demais pessoas residentes no município. Ainda, conforme dito, não houve solicitação, por parte do município, de repasses da referida verba, constituindo tal ação em ato unilateral por parte do Estado. Da mesma forma, não há, no município, terra indígena demarcada e formalmente reconhecida, estando as famílias ali instaladas por fruto de invasão. Tampouco entende este Juízo que a compra de veículo é investimento propriamente dito na área da saúde. Ademais, ainda que a legislação assegure proteção especial ao indígena, não parece razoável a intervenção do Poder Judiciário no presente litígio, na medida em que se trata de questão atinente ao Poder Executivo, sendo a questão em apreço relacionada a ações de políticas públicas e governamentais. Restou claro, ainda, que, pelo fato de o município não ter solicitado os recursos, não se encontra habilitado a receber tais verbas, na medida em que, segundo deliberação do Conselho Municipal de Saúde, este optou por vedar o acesso do município à verba pública. Como se não bastasse, devido ao histórico de conflitos possessórios no local, com diversas invasões de terras por parte dos indígenas, o deferimento de tal medida poderia servir de agravante para os mencionados embates, gerando problemas de ordem pública ainda maiores, conforme exposto na decisão liminar.

Tendo em vista o exposto, deve ser julgado improcedente o pedido formulado pela parte autora na presente demanda. Em consequência, deve ser ratificada a liminar concedida, uma vez que subsistem os fundamentos que, na ocasião, justificaram o seu indeferimento.

A presente ação é isenta de custas (art. 4º da Lei nº 9.289/96). No que se refere aos honorários advocatícios, tendo em vista o disposto no art. 18 da Lei nº 7.347/85, incabível a condenação da parte vencida aos ônus da sucumbência. O pedido é integralmente improcedente, mas não se verifica cabível a condenação da parte autora em honorários, tendo em vista o disposto no art. 18 da LACP, e a interpretação que lhe vem sendo conferida pela jurisprudência:

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MINISTÉRIO PÚBLICO - CONDENAÇÃO - CUSTAS - LEI nº7347/85 ARTIGOS 17 E 18.

1. Em se tratando de ação civil pública, a questão dos ônus da sucumbência recebe disciplina específica, que afasta a aplicação subsidiária do art. 20 do CPC.

2. A teor do art. 18 da Lei 7.347/85, a regra é a isenção de honorários de advogado, custas e despesas processuais, ressalvada apenas a hipótese de má-fé processual da associação autora.

3. Recurso provido.

(STJ, REsp nº47.242-3/RS, 1ª Turma, unânime, Rel. Min. Gomes de Barros, DJU-I 17/10/94, pág. 27.865).

III - DISPOSITIVO

Isso posto, *julgo improcedente o pedido da parte autora*, extinguindo o processo com resolução de mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC.

Ação isenta de custas. Descabida a condenação da parte autora ao pagamento de honorários advocatícios, nos termos da fundamentação.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Passo Fundo, 13 de janeiro de 2015.

Rafael Castegnaro Trevisan
Juiz Federal

Documento eletrônico assinado por **Rafael Castegnaro Trevisan, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **11913362v16** e, se solicitado, do código CRC **AE20170**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Rafael Castegnaro Trevisan

Data e Hora: 13/01/2015 10:47