



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1012930-67.2020.4.01.0000

Processo na Origem: 1007677-04.2020.4.01.3200

RELATOR(A) : DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (PROCURADORIA)

AGRAVADO: FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO FUNAI, UNIÃO FEDERAL, INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, CAIXA ECONOMICA FEDERAL, COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO

DECISÃO

Trata-se de Agravo de Instrumento interposto pelo Ministério Público Federal em face de decisão proferida pelo juízo da 3ª Vara Federal do Estado do Amazonas, que indeferiu o pedido de tutela de urgência formulado em Ação Civil Pública ajuizada (autos nº 1007677-04.2020.4.01.3200) contra a União, a Caixa Econômica Federal, o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB e a Fundação Nacional do Índio – FUNAI.

A finalidade do ajuizamento é a contenção dos deslocamentos de indígenas (que compõem aproximadamente 85% da população local, em cidade considerada a mais indígena do País) das aldeias para a cidade de São Gabriel da Cachoeira, no estado do Amazonas, em busca do recebimento do auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020 visando ao amparo financeiro daqueles que dele necessitarem, desde que se enquadrem nos critérios definidos pela lei, a fim de que possam enfrentar com mais dignidade esse momento de crise. Portanto, evidencia-se como benefício eminentemente emergencial. Formula, ainda, pedido para prorrogação do prazo para recebimento de outros benefícios, tendo em vista não ser aconselhável no momento o deslocamento dos indígenas ao centro urbano, notadamente pelo perigo de contágio com a COVID 19 e pela perspectiva de que se mostrem ainda mais vulneráveis diante da doença, considerando o histórico de doenças respiratórias como uma das principais causas de óbitos entre os indígenas.

O juízo de primeiro grau indeferiu o pedido de tutela antecipada, arguindo, preliminarmente, que a petição inicial teria sido assinada por integrantes do Ministério Público Federal que não estariam lotados no Estado do Amazonas, embora reconheça que dentre os signatários há Procurador com competência para lá exercer suas atribuições. Quanto ao mérito, afirma não haver risco de perecimento de direito, considerando a ausência de dispositivo legal que assegure aos indígenas o direito de perceberem o auxílio emergencial, por não estarem enquadrados em nenhuma das hipóteses da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, asseverando o fato de estar em



tramitação o Projeto de Lei nº 873, de 2020, já aprovado pelo Congresso Nacional e que aguarda sanção ou veto por parte do Presidente da República, cujo escopo é justamente a inclusão dos indígenas no rol dos beneficiados pelo referido auxílio emergencial. Conclui que não sendo os indígenas beneficiários do auxílio emergencial, não haveria risco de perecimento de direito, pautado na ausência de suporte legal e, conseqüentemente, de urgência a amparar a concessão da medida reclamada pelo Ministério Público Federal.

Éo relatório.

Decido.

A possibilidade de o relator conceder, em antecipação de tutela, a pretensão recursal está prevista no artigo 1.019, inciso I, do Código de Processo Civil, desde que demonstrados a probabilidade do direito invocado e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Nesta análise preliminar, entendo presentes os pressupostos para a concessão da tutela de urgência reclamada.

Inicialmente, compreendo de menor relevância a questão acerca da inépcia da petição inicial por estar subscrita por Procuradores que não estariam lotados no Estado do Amazonas, notadamente pelo fato de que assina conjuntamente integrante do Ministério Público Federal com atribuição para exercer suas funções no local, conforme asseverado pelo próprio magistrado, o que supriria eventual irregularidade, se configurada. Acrescento que, na perspectiva desta Relatora, as restrições quanto ao promotor natural mais se direcionam a evitar perseguições, pelo menos é essa interpretação que se extrai dos precedentes citados pelo magistrado, o que não se aplica no caso em análise, notadamente pelo interesse nacional em conter a propagação da COVID 19, somada à unicidade do Ministério Público Federal. Ou seja, a questão da divisão interna de competência não se mostra maior que o interesse nacional em conter a pandemia.

Relativamente à falta de risco de perecimento de direito ou de urgência, pontuado pelo magistrado de origem com suporte na ausência de previsão legal quanto à extensão do auxílio emergencial aos indígenas, a convicção é de que os fundamentos utilizados não subsistem.

Primeiramente, ao Poder Judiciário é dado se pronunciar sobre as controvérsias que lhe são submetidas. No caso em apreço, a pretensão do Ministério Público Federal não se dirige ao reconhecimento do direito dos indígenas ao recebimento do auxílio emergencial, mas se restringe ao fato de que essa assistência se dê de uma forma estratégica, a fim de que não venha trazer um dano irreparável, diante da provável disseminação da pandemia de forma incontrolável se medidas de contingenciamento das aglomerações não forem adotadas.

Destaco, por outro lado, que a existência de projeto de lei em tramitação, no qual se estende expressamente o auxílio emergencial aos indígenas, nesta análise preliminar, não se mostra como evidência de que a categoria estaria fora do alcance da lei originária, haja vista a ausência de dispositivo que os exclua ao direito ao benefício.



Tanto é assim que os indígenas vêm recebendo o mencionado auxílio sem necessidade de intervenção do judiciário para tanto, o que se denota também da cartilha elaborada pela FUNAI para orientação dos indígenas sobre esse direito e outras peculiaridades pertinentes à garantia de sua percepção, com amparo já nas disposições da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Na hipótese, como ressaltado pelo agravante, o que se busca com a legislação complementar é justamente o contrário ao que reconheceu o magistrado. O intuito do Projeto de Lei é conferir certeza jurídica ao alcance do benefício aos povos indígenas, dentre outros expressamente mencionados pela norma, sem com isso lhes retirar o direito já reconhecido. Ou seja, sua finalidade é reforçar o que já está implícito na lei anterior, com o intuito de evitar interpretações excludentes. Assim, penso que a decisão de primeiro grau adentrou em seara que não foi objeto do processo.

Em verdade, o que o Ministério Público Federal busca com o ajuizamento da ação é suprir suposta omissão do Poder Público em propiciara busca equilibrada pelo auxílio emergencial, evitando um dano maior decorrente da aglomeração que se mostra como fato notório.

Em questões de políticas públicas, a atuação do Judiciário somente se justifica quando houver omissão configurada por quem deveria adotar as medidas de suporte, sob pena de se caracterizar ofensa ao princípio da separação dos poderes.

No caso concreto, segundo a análise perfunctória própria do momento processual, essa omissão se evidencia, não só pela aglomeração que se coloca como uma realidade evidente e lamentável no município de São Gabriel da Cachoeira, onde já há casos comprovados de contaminação pelo Novo Coronavírus, inclusive 3 (três) mortes, dentre as quais 2 (dois) são de indígenas (segundo dados obtidos quando da interposição deste recurso, com possibilidade de o quadro ter sido alterado para pior, diante da rapidez da propagação e letalidade em alguns casos); mas também pela ausência de respostas às providências solicitadas administrativamente pelo Ministério Público Federal, materializadas na Recomendação nº 4/2020 e na Recomendação nº 6/2020/6aCCR/MPF (ID 53921087).

Não se olvida que medidas estão sendo adotadas, entretanto, diante da notoriedade das aglomerações vivenciadas no município, mostram-se de eficácia reduzida quanto à prevenção da doença ao permitir que filas enormes se façam uma constante na comunidade, na busca do auxílio emergencial em foco. Observa-se que a Secretaria de Estado de Saúde tem promovido planos especialmente direcionada ao tratamento dos infectados, mas falta diligências de natureza preventiva.

O que se faz premente é a adoção de medidas que obstaculizem, de forma efetiva, os deslocamentos desses indígenas aos centros urbanos, diante do evidente perigo de contaminação e disseminação da COVID 19.

O Ministério Público Federal requer a concessão de tutela de urgência mediante a adoção das seguintes medidas direcionadas ao propósito de evitar as noticiadas aglomerações:



prorrogação do prazo para saques do benefício auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, atualmente de 90 dias, estabelecendo a possibilidade do saque enquanto perdurar o estado de pandemia, ou, subsidiariamente, por mais 6 meses (180 dias), por meio de aplicação analógica do art. 24, § 1º, do Decreto nº 5.209/2004, bem como considerando o Decreto Estadual do Amazonas nº 42.193/2020 de 15/04/2020 que dispõe “Fica Declarado o Estado de Calamidade Pública, em todo território do Estado do Amazonas por um período de 180 (cento e oitenta) dias, tomando-se por base as informações lançadas no Formulário de Informações de Desastres - FIDE do Sistema Integrado de Desastres - S2ID, em virtude do desastre classificado como grupo biológico/epidemias e tipo doenças infecciosas virais (COVID-19) – COBRADE1.5.1.1.0, conforme IN/MI nº 02/2016”;

adequação do aplicativo destinado ao acesso ao auxílio emergencial, “Caixa Tem”, no prazo de 05 dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido auxílio exclusivamente via internet, pelo site ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por SMS ou meio telefônico, conforme exposto no Despacho nº 78/2020/SAGI/DECAU do próprio Ministério da Cidadania (anexo) como “em avaliação conjunta do Ministério da Cidadania e da CAIXA”, uma vez que parte das comunidades possuem o acesso à internet (seja em escolas por videoconferência, postos de saúde ou do exército), mas não possui sinal de telefonia; bem como adoção das demais medidas citadas no referido despacho para facilitação e adequação do acesso em áreas remotas;

adoção, no prazo de 15 dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao auxílio emergencial, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias, comunidades e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos, como por exemplo as elencadas no item II da Recomendação nº 01/2020/6ªCCR/MPF, ou outras que atinjam referido objetivo, ou seja, que não obriguem os povos indígenas a se deslocarem aos centros urbanos para acesso aos benefícios que têm direito;

efetivação da ação de distribuição de alimentos ou mecanismos congêneres em, no máximo, 05 dias, e por meio de entrega nas aldeias, com especial atenção às localidades de difícil acesso, utilizando-se todos os meios de transporte cabíveis e apoio logístico do Exército brasileiro, bem como a flexibilidade nos itens conformes peculiaridades locais e protocolo de segurança e cuidado no manuseio dos itens, conforme Nota Técnica nº 1/2020-DASI/SESAI/MS;

prorrogação do prazo para saque de benefícios previdenciários, em especial do salário maternidade e pensão por morte por mais 90 (noventa) dias além do



prazo já previsto (prorrogável por igual período em caso de continuidade da pandemia), de modo a evitar a descida dos indígenas das aldeias à cidade durante pico dos contágios e mortes da pandemia;

finalização de elaboração e divulgação, no prazo de 05 dias, nos termos do que já exposto no Despacho nº 78/2020/SAGI/DECAU do próprio Ministério da Cidadania (anexo), de material informativo sobre o Auxílio Emergencial voltados para indígenas e outros GPTE (Grupos Populacionais Tradicionais Específicos), especialmente os que residem em locais distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso, com orientações sobre os principais obstáculos que essas famílias podem enfrentar para acessar o Auxílio, seguindo a recomendação de isolamento ou distanciamento social para evitar a contaminação de indivíduos e comunidades pelo novo coronavírus, já constando neste material os meios alternativos de acesso aos benefícios e auxílio emergencial a partir das próprias aldeias e comunidades, a desnecessidade de deslocar-se à cidade enquanto perdurar a pandemia e o cronograma de entrega das cestas básicas em cada região ou território indígena.

Apesar de não haver garantia absoluta de que as medidas propostas irão evitar a propagação da doença, apegam-se à crença de que tais providências se mostrem efetivas, pelo menos minimizem os impactos da doença, na certeza de que a atuação do Ministério Público Federal está respaldada em estudos técnicos que direcionem [adequadamente](#) o *parquet* quanto às suas postulações, a exemplo do Parecer Técnico nº 6 – SP/MANAUAS/SEAP, no qual são abordados os “efeitos adversos decorrentes da falta de adaptação das políticas públicas de benefícios sociais (assistenciais e previdenciários) entre os povos indígenas do Alto Rio Negro, no município de São Gabriel da Cachoeira (AM)” (ID 53921087), cuja conclusão confere substância à pretensão do agravante.

De todo modo, não vejo maiores implicações em acolher as pretensões, que se evidenciam de natureza apenas programática, quando comparadas com a possibilidade de contágio da COVID-19, que se mostra ainda mais prejudicial diante da vulnerabilidade dos povos indígenas, com relação aos quais há estudos que projetam uma possibilidade de agravamento do problema, somado à falta de aparato hospitalar na região.

Entretanto, não obstante se evidenciar a plausibilidade do direito em sua essência e a urgência quanto à adoção de medidas de prevenção, a ponderação não pode deixar de nortear qualquer tipo de intervenção, seja de qualquer natureza e proveniência.

Nessa perspectiva, dentre as pretensões formuladas pelo Ministério Público Federal, entendo não ser razoável: (i) o prazo de 5 (cinco) dias para a adoção de medidas direcionadas à adequação do sistema para substituição da confirmação por SMS ou por ligação pelo acesso à internet, inclusive na parte que propõe a exclusividade de acesso pela internet, já que nada impede, salvo demonstração em contrário, que se adote conjuntamente as opções de confirmação (ligação, sms e internet); e (ii) a determinação



de intervenção do exército.

Quanto ao primeiro aspecto, o prazo de 5 (cinco) dias não se mostra exequível e dá espaço à impossibilidade de cumprimento, situação que prejudica a operacionalização das medidas e, conseqüentemente, desestrutura a programação a ser objeto de construção, do que depende a efetividade das providências. Por essa razão, em que pese compreenda não só a urgência como a necessidade de se propiciar a inclusão do meio de confirmação pela internet, compreendo factível o prazo de 15 (quinze) dias, não trazendo maiores conseqüências diante do acolhimento da prorrogação do prazo para o recebimento do auxílio emergencial em foco.

Relativamente ao pedido de disponibilização do Exército Brasileiro para distribuição de cestas na região, entendo não ser recomendável o seu acolhimento, pelo menos enquanto ordem judicial. É que o Exército, como órgão estratégico e responsável pela Segurança Nacional, cujo comando supremo compete privativamente ao Presidente da República – art. 84, XIII, da Constituição Federal; estando a sua direção superior atribuída ao Ministro de Estado da Defesa (art. 9º da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999), não pode ser acionado em todas as situações em que se evidencia falta de condições de operacionalizar medidas, sob pena prejuízo às suas atribuições essenciais, de interesse nacional.

Note-se que a intervenção do exército está condicionada à análise de sua conveniência e oportunidade por parte do Chefe do Executivo, somente em situações excepcionálíssimas, em que não houver alternativas viáveis, haverá a possibilidade de o judiciário dispor de forma a atender eventual premência impossível de ser ultrapassada de outra maneira. Essas restrições encontram-se bem delineadas pela já mencionada Lei Complementar nº 97/99, a qual restringe o emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, atribuindo a responsabilidade ao Presidente da República; e, mesmo a utilização da instituição na defesa dos poderes constitucionais, subordina-se à decisão do Chefe do Executivo, *ex vi*:

Art. 15. O emprego das Forças Armadas na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República, que determinará ao Ministro de Estado da Defesa a ativação de órgãos operacionais, observada a seguinte forma de subordinação:

I - ao Comandante Supremo, por intermédio do Ministro de Estado da Defesa, no caso de Comandos conjuntos, compostos por meios adjudicados pelas Forças Armadas e, quando necessário, por outros órgãos; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010\).](#)

II - diretamente ao Ministro de Estado da Defesa, para fim de adestramento, em operações conjuntas, ou por ocasião da participação brasileira em operações de paz; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 136, de 2010\).](#)

III - diretamente ao respectivo Comandante da Força, respeitada a



direção superior do Ministro de Estado da Defesa, no caso de emprego isolado de meios de uma única Força.

§1º Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais, por intermédio dos Presidentes do Supremo Tribunal Federal, do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados.

§2º A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorrerá de acordo com as diretrizes baixadas em ato do Presidente da República, após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no [art. 144 da Constituição Federal](#).

§3º Consideram-se esgotados os instrumentos relacionados no [art. 144 da Constituição Federal](#) quando, em determinado momento, forem eles formalmente reconhecidos pelo respectivo Chefe do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004\)](#)

§4º Na hipótese de emprego nas condições previstas no § 3º deste artigo, após mensagem do Presidente da República, serão ativados os órgãos operacionais das Forças Armadas, que desenvolverão, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias para assegurar o resultado das operações na garantia da lei e da ordem. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004\)](#)

§5º Determinado o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, caberá à autoridade competente, mediante ato formal, transferir o controle operacional dos órgãos de segurança pública necessários ao desenvolvimento das ações para a autoridade encarregada das operações, a qual deverá constituir um centro de coordenação de operações, composto por representantes dos órgãos públicos sob seu controle operacional ou com interesses afins. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004\)](#)

§6º Considera-se controle operacional, para fins de aplicação desta Lei Complementar, o poder conferido à autoridade encarregada das operações, para atribuir e coordenar missões ou tarefas específicas a serem desempenhadas por efetivos dos órgãos de segurança pública, obedecidas as suas competências constitucionais ou legais. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004\)](#)

[...]

No caso em apreço, entretanto, tanto a FUNAI, como a União e o INSS, em conjunto com as entidades de saúde municipal e estadual, e com o auxílio do Ministério Público Federal, podem traçar estratégias para que as medidas ora deferidas sejam concretizadas, inclusive mediante utilização de auxílio do próprio Exército, desde que se



permita uma programação voluntária de seus componentes, subsidiada na cooperação prevista na própria lei complementar que regulamenta as Forças Armadas (LC 97/99), consoante disciplina o art. 16:

Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 117, de 2004\)](#)

Feitos tais apontamentos, impõe-se a reforma da decisão de primeiro grau para a adoção das medidas solicitadas, com as ressalvas trazidas.

Ante o exposto, **DEFIRO O PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA RECURSAL**, consoante fundamentação expressa, para determinar o seguinte:

prorrogação do prazo para saques do benefício auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, estabelecendo a possibilidade do saque por mais 6 meses (180 dias), por meio de aplicação analógica do art. 24, § 1º, do Decreto nº 5.209/2004, bem como considerando o Decreto Estadual do Amazonas nº 42.193/2020 de 15/04/2020 que dispõe “Fica Declarado o Estado de Calamidade Pública, em todo território do Estado do Amazonas por um período de 180 (cento e oitenta) dias;

*adequação do aplicativo destinado ao acesso ao auxílio emergencial, “Caixa Tem”, no prazo de 15 (quinze) dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido auxílio, **adicionalmente**, via internet, pelo site ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por SMS ou meio telefônico; bem como adoção das demais medidas citadas no Despacho nº 78/2020/SAGI/DECAU do próprio Ministério da Cidadania para facilitação e adequação do acesso em áreas remotas;*

adoção, no prazo de 15 dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao auxílio emergencial, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias, comunidades e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos, como por exemplo as elencadas no item II da Recomendação nº 01/2020/6ªCCR/MPF, ou outras que atinjam referido objetivo, ou seja, que não obriguem os povos indígenas a se deslocarem aos centros urbanos para acesso aos benefícios que têm direito;



efetivação da ação de distribuição de alimentos ou mecanismos congêneres em, no máximo, 05 dias, e por meio de entrega nas aldeias, com especial atenção às localidades de difícil acesso, utilizando-se todos os meios de transporte cabíveis, com a possibilidade de apoio logístico voluntário do Exército Brasileiro, bem como a flexibilidade nos itens conformes peculiaridades locais e protocolo de segurança e cuidado no manuseio dos itens, conforme Nota Técnica nº 1/2020-DASI/SESAI/MS;

prorrogação do prazo para saque de benefícios previdenciários, em especial do salário maternidade e pensão por morte por mais 90 (noventa) dias além do prazo já previsto (prorrogável por igual período em caso de continuidade da pandemia), de modo a evitar a descida dos indígenas das aldeias à cidade durante pico dos contágios e mortes da pandemia;

finalização de elaboração e divulgação, no prazo de 05 dias, nos termos do que já exposto no Despacho nº 78/2020/SAGI/DECAU do próprio Ministério da Cidadania (anexo), de material informativo sobre o Auxílio Emergencial voltados para indígenas e outros GPTE (Grupos Populacionais Tradicionais Específicos), especialmente os que residem em locais distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso, com orientações sobre os principais obstáculos que essas famílias podem enfrentar para acessar o Auxílio, seguindo a recomendação de isolamento ou distanciamento social para evitar a contaminação de indivíduos e comunidades pelo novo coronavírus, já constando neste material os meios alternativos de acesso aos benefícios e auxílio emergencial a partir das próprias aldeias e comunidades, a desnecessidade de deslocar-se à cidade enquanto perdurar a pandemia e o cronograma de entrega das cestas básicas em cada região ou território indígena.

A concretização dessas medidas fica sob a responsabilidade conjunta da União, da Caixa Econômica Federal, do INSS, da FUNAI e das instituições municipais e estaduais com atribuição para adoção de providências de contingenciamento da pandemia, com suporte do Ministério Público Federal, sob pena de omissão e descumprimento desta decisão.

Intimem-se, inclusive as partes agravadas para contrarrazões.

Oficie-se ao juízo de origem, comunicando desta decisão para o devido e urgente cumprimento.

Brasília, 8 de maio de 2020.



Desembargadora Federal **Daniele Maranhão**
Relatora



Assinado eletronicamente por: DANIELE MARANHÃO COSTA - 08/05/2020 16:02:40

<http://pje2g.trf1.jus.br:80/consultapublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=20050816024057300000053470500>

Número do documento: 20050816024057300000053470500