MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA 3.359/DF

RELATOR:	**MINISTRO MARCO AURÉLIO**
AUTOR:	ESTADO DA BAHIA
AUTOR:	ESTADO DO CEARÁ
AUTOR:	ESTADO DO MARANHÃO
AUTOR:	ESTADO DA PARAÍBA
AUTOR:	ESTADO DE PERNAMBUCO
AUTOR:	ESTADO DO PIAUÍ
AUTOR:	ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
AUTOR:	ESTADO DE ALAGOAS
RÉ:	UNIÃO
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DA PARAÍBA
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO MARANHÃO
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO PIAUÍ
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SERGIPE
INTERESSADA:	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE ALAGOAS
LIT. ATIV.:	ESTADO DE ALAGOAS

PARECER AJC/PGR Nº 157408/2021

AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REDUÇÃO DA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO NORDESTE. DILIGÊNCIA. SOLUÇÃO CONSENSUAL. SUBMISSÃO DO FEITO À CÂMARA

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

FEDERAL DE CONCILIAÇÃO E ARBITRAGEM OU À CONCILIAÇÃO JUDICIAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. CRITÉRIOS LEGAIS DE PRIORIZAÇÃO. TRATAMENTO ANTI-ISONÔMICO. NÃO COMPROVAÇÃO. PARECER PELA PROMOÇÃO DA DILIGÊNCIA PROPOSTA E, CASO SUPERADA, PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. O Supremo Tribunal Federal é competente para o julgamento de ação cível originária em que estados da Região Nordeste buscam a condenação da União a indicar os critérios de distribuição de benefícios do Programa Bolsa Família e a contemplar, de maneira isonômica, os beneficiários, independentemente do estado ou da região geográfica de residência.

2. É recomendável intimar as partes para que se manifestem sobre o interesse em submeter o feito à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal ou para comparecimento em juízo para audiência conciliatória, oportunizando-se a participação dos demais estados da federação, privilegiando-se, assim, a harmonização autônoma dos interesses das partes, o equacionamento uniforme da questão, a segurança jurídica e a isonomia entre os entes federados.

3. Não comprovado tratamento anti-isonômico na seleção de famílias no Programa Bolsa Família, que não gere verbas destinadas aos estados, mas, sim, ações de transferência de renda a partir de processo automatizado e impessoal e de acordo com os critérios de priorização previstos na legislação pertinente, os quais, por força do princípio da legalidade, vinculam a administração pública.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

— Parecer pela promoção da diligência proposta e, caso superada, pela improcedência da ação.

Excelentíssimo Senhor Ministro Marco Aurélio,

Trata-se de ação cível originária, com pedido de tutela provisória, ajuizada pelos Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, com o intuito de obter pronunciamento judicial que condene a União a apresentar dados que justifiquem a concentração de cortes de novos benefícios do Programa Bolsa Família na Região Nordeste e a conceder tratamento isonômico em relação aos demais estados federados, nos termos do art. 19, III, da Constituição Federal.

Sustentam os autores afronta aos arts. 3º, II e III, 19, III, 203 e 204 da Constituição Federal e à Lei 10.836/2004.

Destacam a relevância social e econômica do Bolsa Família e afirmam que o corte na concessão de benefícios às famílias assistidas resulta em aumento da demanda social, não existindo justificativa plausível da ré quanto aos dados divulgados referentes às contenções do Programa.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Noticiam a expressiva redução de benefícios no período compreendido entre maio e dezembro de 2019, com o comprometimento da prestação de outros serviços públicos em vista do aumento do número de pessoas em situação de rua e dos pedidos de cesta básica, a implicar desequilíbrio social e financeiro.

Informam que os dados oficiais revelam a destinação de 3% dos novos benefícios à Região Nordeste e 75% às Regiões Sul e Sudeste. Alegam haver alocação de recursos sem a correspondente isonomia e equidade e que estão arcando com impactos financeiros negativos decorrentes da medida extrema.

Defendem que essa dissonância é injustificada e sinaliza o desatendimento pela União ao critério legal ou constitucional para a inscrição das famílias no Programa.

Requerem, liminarmente, que seja determinado à União que disponibilize dados a justificar a concentração dos cortes de novos benefícios na Região Nordeste e que forneça tratamento isonômico às famílias beneficiárias dos estados autores em relação aos beneficiários dos demais entes federados, na forma do art. 19, III, da Constituição Federal. No mérito, buscam a confirmação da medida liminar.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Diante da epidemia da Covid-19, das medidas de enfrentamento previstas na Lei 13.979/2020 e do reconhecimento do estado de calamidade pública, e tendo em vista a constatação da ocorrência de 61% de cortes de novos benefícios na Região Nordeste, os autores aditaram a inicial (Petição 16.075/2020) para fazer constar do pedido de liminar a ordem de suspensão dos cortes durante o estado de calamidade e a liberação imediata de recursos para novas inscrições no Bolsa Família, respeitada, no mínimo, a proporcionalidade da média das novas inscrições liberadas para os demais entes da federação.

Pleitearam, ao final, a *"condenação da União a indicar os critérios e o eventual cronograma para a concessão de tais benefícios do Programa e de eventuais cortes, de modo a contemplar de maneira isonômica e equânime os brasileiros que necessitam do Programa e que residem nos Estados Autores, condenando-a em honorários advocatícios e despesas processuais"*.

A liminar foi deferida para suspender os cortes no Programa enquanto durar o estado de calamidade pública e para determinar a liberação uniforme, entre os entes da federação, de recursos para novas inscrições, o que ensejou a oposição de embargos de declaração pela União.

A embargante alega que os dados apresentados no Ofício 11/2020/SEDS/SENARC/DEBE demonstram a inexistência da referida

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

concentração de contingenciamento dos benefícios do Bolsa Família na Região Nordeste.

Destaca que os cortes são realizados mediante *"processo automatizado e impessoal, sem qualquer relação com aspectos regionais"*, em atenção às regras previstas nos arts. 7º, 8º e 9º da Portaria 341/2008, nos arts. 17 e 18 do Decreto 5.209/2004 e na Lei 10.836/2004.

Afirma que os motivos para a medida constam do art. 8º da Portaria MDS 555/2005 e que os dados acerca do cancelamento e as informações sobre o Programa ficam disponíveis ao público com total transparência.

Ressalta que a Portaria 335/2020 suspendeu os cortes com o intuito de regulamentar o cumprimento da decisão liminar, mas existem outras questões referentes à gestão do Programa sobre as quais o Ministro Relator teria deixado de se manifestar e que seguem em andamento.

Requer que a decisão seja elucidada para constar do seu dispositivo que a suspensão dos cortes durante o estado de calamidade pública não abrange: *(i)* as ações informatizadas de verificação de elegibilidade das famílias – cumprimento dos critérios legais para a percepção de benefícios; *(ii)* os cancelamentos de benefícios obtidos mediante fraude; e *(iii)* os

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

cancelamentos temporários fundamentados na opção pelo auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/202.

O Ministro Relator desproveu os embargos de declaração sob o fundamento de ausência de vício na decisão embargada.

O Estado de Alagoas foi admitido no feito como litisconsórcio facultativo no polo ativo da ação, estendendo-lhe o Ministro Relator a eficácia da tutela liminar concedida, e as Defensorias Públicas dos Estados autores, de Sergipe e Alagoas, como terceiras.

Sobreveio petição dos autores na qual informam que, não obstante o deferimento da liminar, a União deixou de fornecer os dados que justificam a centralização do corte na Região Nordeste e, mediante a Portaria 13.474/2020, o Secretário Especial da Fazenda do Ministério da Economia suspendeu o repasse de oitenta e três milhões, novecentos e quatro mil, cento e sessenta e dois reais originalmente destinados ao Bolsa Família, direcionando-os para a comunicação institucional do Governo Federal.

Pedem que seja determinado à União que, no prazo de cinco dias e sob pena de multa diária pelo descumprimento da liminar, disponibilize os dados que justificam a concentração do contingenciamento dos benefícios na Região Nordeste, esclareça o percentual de benefícios concedidos por região após o deferimento da liminar, explique o motivo pelos quais persiste a

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

redução no Nordeste e recomponha os oitenta e três milhões, novecentos e quatro mil, cento e sessenta e dois reais previstos na Portaria 13.474/2020, para uso no Programa.

A União ofereceu contestação, requerendo a improcedência da ação sob o argumento de que adota critérios objetivos e impessoais para a concessão dos benefícios do Bolsa Família e de que inexistem diferenciações ilegais entre as regiões brasileiras.

Descreve as ações adotadas pela União no contexto da epidemia da Covid-19 e articula com a necessidade de modulação dos efeitos da tutela provisória, reiterando o pedido formulado nos embargos de declaração para que sejam ressalvadas expressamente as situações que seguem justificando cortes no Programa.

Apresentou, também, petição na qual refuta a alegação de descumprimento da liminar.

Informa que a Portaria 13.474/2020 foi revogada pela Portaria 13.866/2020, com o consequente retorno dos recursos à sua dotação original, ou seja, ao Bolsa Família.

Reporta-se a dados alusivos aos cancelamentos do Programa por região e assevera inexistir a arguida concentração de cortes na Região

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Nordeste. Defende isonomia no tratamento de beneficiários do Programa, nos termos da legislação de regência, e a inexistência de afronta à impessoalidade.

Menciona a Portaria 335/2020, por meio da qual adotou medidas contingenciais em razão da emergência em saúde pública ocasionada pela Covid-19, a afastar corte em benefícios do Bolsa Família.

Sobreveio a decisão pela qual Vossa Excelência declarou prejudicado o pedido de restabelecimento orçamentário do Programa, tendo em vista a revogação da Portaria 13.474/2020, e determinou a intimação dos autores para manifestação sobre a petição da União.

Em 5.8.2020, o Plenário referendou a medida cautelar deferida.

Contra esse acórdão, foram opostos embargos de declaração, nos quais a União requer esclarecimentos quanto ao alcance da expressão "cortes no programa" para que sejam ressalvados: *(i)* os cancelamentos de competência da gestão municipal do Programa, especialmente os casos previstos no art. 8º, I, II e IX, da Portaria MDS 555/2005, quais sejam, desligamento voluntário da família, mediante declaração escrita do responsável pela unidade familiar, decisão judicial e posse de beneficiário do Programa em cargo eletivo remunerado de qualquer das três esferas de governo; *(ii)* os cancelamentos de benefícios decorrentes de ações

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

informatizadas – sistêmicas e automatizadas – de verificação de elegibilidade ao Programa; e *(iii)* os cancelamentos decorrentes de apuração de fraudes.

Os Estados da Bahia, Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte apresentaram contraminuta aos embargos de declaração.

Reconhecem a inexistência de óbice ao pedido de ressalva de cortes nos casos de competência de gestão municipal do Bolsa Família (desligamento voluntário e posse em cargo eletivo remunerado) ou em casos de comprovada fraude, mas pedem a permanência da suspensão dos cancelamentos decorrentes de ações informatizadas até o julgamento final desta ACO por ser necessário que o STF aprecie e julgue os critérios utilizados pela União para a concessão e cortes do Programa.

Os Estados da Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Alagoas apresentaram réplica à contestação.

Apontam a falta de previsão legal e constitucional para que um estado que apresente menor número de pessoas em extrema pobreza e pobreza, conforme dados do IBGE, tenha mais que o dobro de novas famílias beneficiadas que todos os estados do Nordeste.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Indicam que os cortes e novas concessões dissociam-se politicamente dos objetivos fundamentais previstos no art. 3º, II e III, da Constituição Federal, o que implica inobservância ao art. 19, III, da Carta.

Alegam que, embora os autores sustentem que os cortes se fundamentam na estimativa de famílias pobres de acordo com os dados do IBGE, seguindo o critério legal previsto no art. 2º da Lei 10.836/2004 c/c o Decreto 5.209/2004 e a Portaria 341/2008, os dados citados atestaram que, em novembro de 2019, a extrema pobreza atingiu 13,5 milhões de pessoas e chegou ao maior nível em 7 anos, e que a divisão dessa pobreza estava disposta com expressiva predominância de pessoas em situação de extrema pobreza em estados da Região Nordeste (Síntese de Indicadores Sociais – Agência IBGE – e-doc. 7).

Reiteram a informação constante da inicial de que, das cem mil novas famílias que ingressaram no Bolsa Família em janeiro de 2020, apenas três mil são do Nordeste, ou seja, 3% dos novos beneficiários, enquanto as regiões Sul e Sudeste responderam por 75% das novas concessões.

Destacam que a União insiste em fornecer amostras ampliadas até 2015 como forma de justificar as reduções, mas o recorte das informações por ela prestadas corrobora o afirmado na inicial por

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

reconhecer que, em janeiro de 2020, apenas 3.000 novas famílias foram contempladas no Nordeste, de um total de 100 mil novas concessões, e que, nos primeiros três meses de 2020, foram incluídas apenas 32.121 de um total de 289.959 novas adesões, ou seja, pouco mais de 11%.

As partes informaram a ausência de provas a produzir.

Os autores e a Defensoria Pública do Estado de Alagoas apresentaram razões finais, oportunidade em que esta requereu o ingresso no feito como parte, o que foi indeferido pelo Ministro Relator.

O Estado da Bahia apresentou petição na qual sustenta o descumprimento da liminar, juntando aos autos a Nota Técnica SAS/CPBF/SJDFDS 6/2021.

Menciona o cancelamento da inscrição de 12.706 famílias, realizadas com fundamento no decurso do tempo da regra de permanência (24 meses), alegando a possibilidade de manutenção quando constatada situação de vulnerabilidade, e reporta-se à epidemia para assinalar o alto índice de desemprego e o agravamento da pobreza. Pede, assim, a reintegração dos excluídos, sob pena de multa.

A União negou o descumprimento da decisão liminar suscitado pelo Estado da Bahia, destacando a inocorrência de cortes no período de

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

março de 2020 a janeiro de 2021, com exceção daqueles decorrentes de fraude, de suspensão temporária em razão da opção pelo auxílio emergencial e de verificação de preenchimento das condições, nos termos da Lei 10.836/2004.

Afirma que, de acordo com as informações consignadas no Ofício 74/2021/SEDS/SENARC/GAB/ASGAB/MC (e planilha), os benefícios do PBF cancelados em janeiro e fevereiro de 2021 no Estado da Bahia decorreram majoritariamente do fim da regra de permanência, ou seja, famílias que, nos últimos 24 meses, tiveram renda *per capita* mensal superior aos limites para elegibilidade ao Programa.

Em suas razões finais, a União reitera os argumentos apresentados na contestação, pugnando pela improcedência da ação. Requer, subsidiariamente, a revogação da liminar em razão do exaurimento da vigência do estado de calamidade pública, em 31.12.2020, e, caso mantido o provimento cautelar, que sejam ressalvadas as hipóteses descritas nos embargos de declaração opostos contra o acórdão pelo qual foi referendada a medida liminar.

Sobreveio a decisão pela qual Vossa Excelência determinou o cumprimento da liminar com a reintegração, no prazo de 10 dias, das famílias excluídas do Programa, sob pena de multa diária fixada em R$ 100.000,00.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, dada a potencial tensão entre as esferas federal e estadual de governo, apta a gerar desequilíbrios no particular modelo constitucional brasileiro de federalismo, há de ser reconhecida a competência da Suprema Corte para, no exercício da sua atribuição de Tribunal da Federação, conhecer e julgar a presente ação, na forma do art. 102, I, "f", da Constituição Federal.

O Ministério Público Federal, como instituição essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe defender os interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127 da CF) e *"zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição"* (art. 129, II, da CF), entre os quais estão a dignidade e o mínimo existencial (art. 4º, II, da CF), entende que, em defesa da população, em busca da redução das desigualdades sociais e regionais e com o objetivo de coibir retrocessos na política pública, é razoável propiciar a solução consensual da presente demanda, inclusive com a participação dos demais entes federados que ainda não integram o feito.

Diversas circunstâncias jacentes ao caso indicam a razoabilidade de um acordo entre as partes.

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Os Estados da Bahia, Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte, por exemplo, reconhecem, na contraminuta aos embargos de declaração, a inexistência de óbice ao pedido da União de ressalva de cortes nos casos de competência de gestão municipal do Bolsa Família (desligamento voluntário e posse em cargo eletivo remunerado) ou em casos de comprovada fraude.

Os esforços empreendidos pela União para garantir estabilidade social e econômica durante o período de emergência em saúde pública, inclusive mediante pagamento de auxílio emergencial, também constitui circunstância a indicar possibilidade de acordo.

Desde o ajuizamento da ação até o presente momento, houve alterações na situação jurídico-financeira das partes e até mesmo nas medidas de enfrentamento à epidemia, o que leva a crer na possibilidade de mudanças de paradigma e perspectiva no enfrentamento da questão, a evolver o equilíbrio federativo e a igualdade entre as regiões do País.

A busca pela solução conciliatória pode ensejar desfecho mais célere e proveitoso para as partes, além de permitir a solução uniforme para preservar a segurança jurídica.

Sendo o intuito do ajuizamento da presente ACO a concessão de tratamento isonômico aos estados autores em relação aos demais entes da

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

federação, nos termos do art. 19, III, da Constituição Federal, e o cumprimento do objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de reduzir as desigualdades sociais e regionais, nos termos do art. 3º, III, da Carta, é razoável que os estados de todas as regiões do País, bem como o Distrito Federal também tenham oportunidade de participar dos debates sobre a questão.

O processo civil contemporâneo tem na autocomposição um dos seus principais pilares. O papel do juiz, como harmonizador natural dos interesses sociais, é o de atuar na busca da conciliação das divergências. Para lograr a pacificação das controvérsias da melhor maneira possível, o julgador há de construir espaços de diálogo entre as posições conflitantes, visando à retomada da boa convivência e a solução consensual do conflito.

Nesse sentido, em 2020, a Presidência desse Supremo Tribunal Federal criou o Centro de Mediação e Conciliação (CMC), responsável pela busca e implementação de soluções consensuais nos processos em andamento na Corte. A Resolução 697/2020, que prevê a medida, dispõe que a tentativa de conciliação poderá ocorrer nas hipóteses regimentais de competência da Presidência ou a critério do relator, **em qualquer fase processual**.

A imprescindibilidade do diálogo e da cooperação institucionais torna-se mais evidente na solução de conflitos que – tal como o presente –

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

envolvem as unidades federativas (art. 102, I, "f", da CF), sobre os quais a atuação coercitiva do Poder Judiciário há de ser sempre supletiva e parcimoniosa[1].

É recomendável, portanto, a intimação das partes para que apresentem manifestação sobre o interesse em submeter o feito à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de solução amigável do litígio ou para designação de audiência de conciliação perante essa Suprema Corte, oportunizando-se, ainda, a possibilidade de participação dos demais estados federados.

Não obstante a necessidade dessa providência preliminar, em se tratando de ação em que a fase instrutória está concluída, a análise do mérito será, desde logo, apresentada.

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Lei 10.836/2004 para promover ações de transferência de renda, com condicionalidades, para as famílias brasileiras em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Os autores pleiteiam, por meio da presente ação, que a União indique "*os critérios e o eventual cronograma*" para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, "*de modo a contemplar de maneira isonômica e*

1 Nesse sentido, as decisões proferidas pela Ministra Rosa Weber nas ACOs 3.473, 3.474, 3.475 e 3.478 (*DJe* de 2.3.2021).

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

equânime os brasileiros que necessitam do Programa e que residem nos Estados Autores", pleiteando, ainda, a suspensão de cortes enquanto vigorar o estado de calamidade pública em decorrência da epidemia da Covid-19, assim como a liberação imediata de recursos para novas inscrições "*de acordo com a proporcionalidade da média daquelas inscrições liberadas para os demais estados da federação*."

De sua parte, a União demonstrou nestes autos que a concessão dos benefícios do Bolsa Família é realizada por meio de processo automatizado e impessoal, de acordo com as normas estabelecidas na Lei 10.836/2004, no Decreto 5.209/2004 e na Portaria MDS 341/2008, nos seguintes termos:

> *Como visto, o critério básico de elegibilidade para o recebimento de benefício do PBF – família em situação de pobreza ou de extrema pobreza – é definido objetivamente no Decreto nº 5.209/2004 (redação dada pelo Decreto 9.393/2018), com parâmetro na renda de cada membro da entidade familiar.*
> *Mas a legislação não se limitou a fixar, de maneira objetiva, apenas o critério básico de elegibilidade para o recebimento do benefício. Os procedimentos operacionais de ingresso das famílias no PBF foram exaustivamente regulamentados, a fim de se garantir a efetiva cobertura das famílias mais vulneráveis.*
> *Quanto ao ponto, o Decreto nº 5.209/2004, em seu artigo 11, dispõe que "a execução e gestão do Programa Bolsa Família dar-se-á de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social".*
> *Apesar de se tratar de uma política pública federal, todos os entes federativos participam da gestão e da execução do programa. Aos*

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Municípios, especialmente, compete a realização do primeiro procedimento operacional do PBF: "proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastramento Único do Governo Federal" (artigo 14, inciso II, do Decreto nº 5.209/2004).

A Portaria GM/MDS nº 341, de 07 de outubro de 2008, detalha os procedimentos operacionais necessários ao ingresso de famílias no Programa Bolsa Família. Consoante o seu artigo 2º, caput, e incisos I a III, a realização das atividades operacionais dependem de: i) cadastro prévio das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; ii) disponibilidade orçamentária e financeira, segundo a Lei Orçamentária Anual em vigor; e iii) existência de estimativa de famílias pobres nos municípios, calculadas a partir de dados do Instituto de Geografia e Estatística – IBGE, sem prejuízo de análise e estudos formulados por outras instituições do Governo Federal.

Destarte, a inscrição da família no Cadastro Único – pelo Município ou pela União –, não garante o ingresso no PBF. Simultaneamente, é necessária previsão orçamentária na LOA do respectivo exercício, bem como a estimativa de famílias pobres no município, calculada a partir de dados do IBGE.

Nessa toada, o Ministério da Cidadania, no já referido Ofício nº 164/2020/MC/SEDS/SENARC/GAB-ASTEC, consignou que:

"A inclusão no Cadastro Único não garante direito de concessão de benefício no Programa. De acordo com o Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018, os valores-limite para o ingresso da família no Programa atualmente é de R$178,00 per capita (pobreza) e R$ 89,00 (extrema pobreza). A habilitação ao PBF é realizada de forma impessoal por meio de um sistema informatizado. São avaliados, a cada processo de seleção, dados como a quantidade de cadastros válidos, a quantidade de famílias que se encaixam nas regras para concessão de benefícios e o percentual de cobertura da estimativa oficial de famílias pobres.

Cada município possui uma estimativa de famílias pobres, definida a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010,

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e é priorizado o atendimento aos municípios com baixa cobertura e às famílias em situação de maior pobreza. *Cabe lembrar que é necessário ter disponibilidade orçamentária para novas concessões de benefício."*

As fases operacionais propriamente ditas dividem-se em habilitação, seleção e concessão. Tais fases, como já esclarecido, pressupõem o prévio cadastro das famílias, a existência de dotação orçamentária, e a estimativa de famílias pobres num dado município.

Resumidamente, a habilitação é o procedimento de identificação das famílias inscritas no cadastro único, que atendam aos requisitos de elegibilidade gerais – dentre os quais, renda per capita de R$ 178,00 (pobreza) e de R$ 89,00 (extrema pobreza) –, e específicos.

Após a habilitação, passa-se à fase da seleção, isto é, "o procedimento de definição da quantidade máxima de famílias habilitadas por município que poderão ingressar no PBF em determinada folha de pagamento, mediante a aplicação de sucessivos critérios de priorização".

Assim, nem todas as famílias habilitadas serão contempladas pelo PBF. Por meio do procedimento de seleção, define-se a quantidade máxima de benefícios a serem pagos numa determinada folha de pagamentos, bem como as famílias e municípios prioritários. Veja-se:

"Art. 8º A seleção é o procedimento de definição da quantidade máxima de famílias habilitadas por município que poderão ingressar no PBF em determinada folha de pagamento, mediante a aplicação de sucessivos critérios de priorização.

§ 1º A seleção se dará de modo automático no Sistema de Gestão de Benefícios, classificando em ordem de prioridade as categorias de que trata o art. 7º, assim como os municípios com menor cobertura do PBF.

§ 2º O Sistema de Gestão de Benefícios utilizará quaisquer dos seguintes parâmetros de priorização, sem prejuízo da adição de outros pela Senarc:

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

I – a ordenação das categorias de que trata o caput do art. 7º desta Portaria; ou

II – a fixação, a partir das categorias tratadas no art. 7º, da quantidade máxima de cadastros habilitados que poderão ser selecionados para uma determinada folha de pagamento do PBF."

A ordem de prioridade das famílias, segundo o rol exemplificativo do artigo 7º da Portaria, é disposta em categorias, a depender da situação de vulnerabilidade social encontrada:

"Art. 7º As famílias habilitadas ao PBF poderão ser dispostas em categorias, de modo a distinguir aquelas que possuam informações cadastrais específicas e/ou condições de maior vulnerabilidade social, abaixo exemplificadas:

I – cadastros habilitados de famílias em situação de trabalho infantil, conforme informações constantes do CadÚnico;

II – cadastros habilitados de famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo;

III – cadastros habilitados de famílias quilombolas;

IV – cadastros habilitados de famílias indígenas;

V – cadastros habilitados de famílias residentes em municípios ou estados constantes de termos de cooperação, conforme o disposto no art. 12 do Decreto nº 5.209, de 2004; ou

VI – cadastros habilitados de famílias beneficiárias de Programas Remanescentes, definidos na forma do § 1º do art. 3º do Decreto nº 5.209, de 2004."

Quanto aos Municípios, devem-se priorizar aqueles com menor cobertura, como bem pontuou o Ministério da Cidadania:

"Os valores de pobreza e extrema pobreza são estipulados pelo Decreto nº 5.209/2004 e suas posteriores alterações. A última atualização foi feita pelo Decreto nº 9.396, de 30 de maio de 2018, que estipulou os valores-limite para o ingresso da família no Programa, que atualmente é de R$ 178,00 per capita (pobreza) e R$ 89,00 (extrema pobreza). Referente à estimativa de famílias pobres e extremamente pobres, nível Brasil, regiões, UFs e Municípios, elaborada pelo IBGE, informo que é sim relevante para a

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

> *concessão do benefício do PBF, uma vez que, como relatado acima, é priorizado o atendimento aos municípios com baixa cobertura e às famílias em situação de maior pobreza."*
> *Por fim, no procedimento de concessão, identificam-se individualmente as famílias destinatárias do benefício numa determinada folha de pagamentos. Trata-se da fase de deferimento do benefício propriamente dita:*
> *"Art. 9º A concessão é o processo operacional que, vinculado aos limites quantitativos obtidos a partir da seleção, permite identificar individualmente cada uma das famílias que ingressarão no PBF em determinada folha de pagamentos do Programa.*
> *Parágrafo único. Havendo excedente municipal de cadastros habilitados face ao limite quantitativo da seleção, será dada prioridade aos cadastros das famílias com menor renda mensal* per capita *e maior número de crianças e adolescentes de zero a dezessete anos, sem prejuízo da utilização dos mecanismos previstos no § 1º do art. 18 do Decreto no 5.209, de 2004."*
> *A detalhada regulamentação do Programa Bolsa Família – Lei nº 10.836/2004, Decreto nº 5.209 (com a redação dada pelo Decreto no 9.396/2018), e Portaria nº 341/2001 –, não permite a gestão discricionária dos benefícios.*
> *Inexistindo margem para a discricionariedade, não é realista a inferência de que a União teria, deliberadamente, direcionado a concessão de benefícios para as regiões Sul e Sudeste, em detrimento da Região Nordeste.*
> *Na verdade, a gestão dos benefícios tem observado detidamente a legislação em vigor, não ocorrendo destinação preferencial do Programa a qualquer região brasileira. É o que se passa a demonstrar no tópico abaixo.* (Grifos nossos)

Os critérios previstos na Lei 10.836/2004, no Decreto 5.209/2004 e na Portaria MDS 341/2008, por força do princípio da legalidade, hão de ser aplicados na gestão do Programa Bolsa Família, não cabendo aos gestores

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

do Bolsa Família alterar as normas de regência do programa para beneficiar qualquer região.

A União também informou a previsão de liberação de novos recursos para o Programa Bolsa Família nos seguintes termos:

> (…) *o Ministério da Cidadania segue realizando esforços para o atendimento das famílias habilitadas a receber os benefícios financeiros do Bolsa Família. Evidência desses esforços é o acompanhamento contínuo da dinâmica de saída de famílias do programa, para que tais lugares sejam prontamente ocupados por famílias aptas à seleção, assim como as decisões de incluir, na folha de pagamentos de janeiro de 2020, 100 mil novas famílias beneficiárias, e de 185 mil outras novas famílias, na folha que começará a ser paga em 18 de março próximo; tais inclusões perfazem 95 mil novas famílias beneficiárias por mês, no ano de 2020.* (Informações 00160/2020/CONJUR-MC/CGU/AGU.)

Nesse ponto, encontra-se atendida a pretensão dos autores, visto que a União indicou os critérios existentes para a concessão dos benefícios em questão e a previsão para a inclusão de novos beneficiários no Programa.

No tocante ao alegado tratamento anti-isonômico, os estados autores não lograram demonstrar a ocorrência da suposta discriminação na seleção de famílias.

Transcreve-se trecho dos dados apresentados pela União:

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

Ademais, ressalte-se que não houve tratamento prejudicial à Região Nordeste quanto à concessão de benefícios do Bolsa Família. De acordo com os dados apresentados pelo Ministério da Cidadania, "desde janeiro de 2019, 1.430.797 (1 milhão, quatrocentos e trinta mil, setecentos e noventa e sete) benefícios foram concedidos, sendo 438.000 (quatrocentos e trinta e oito mil) ou 30,67% concedidos para famílias do Nordeste".

Na verdade, "em comparação com as demais regiões do país, o Nordeste apresentou percentual de cancelamentos de benefícios do PBF similar ao do Sudeste, nos últimos cinco anos. Trata-se de valores condizíveis com o fato de que as duas regiões são justamente as que concentram os maiores contingentes de famílias beneficiárias, quadro que leva, consequentemente a um maior volume mensal de cancelamentos e concessões, se observada a média histórica" (Ofício nº 11/2020/SEDS/SENARC/DEBEN – peça no 40, e-STF).

O mencionado Ofício traz tabela, que apresenta o percentual de beneficiários do Bolsa Família por região, desde janeiro de 2015. Note-se que a aplicação das regras de concessão e cancelamentos ao longo dos anos tem garantido que cerca de 50% dos beneficiários do Programa sejam residentes da região Nordeste:

(…)

A ausência de qualquer discriminação na gestão dos benefícios – o que compreende as atividades de bloqueio, desbloqueio, cancelamento e reversão de cancelamento – é atestada também pelo caráter informatizado dos comandos, realizados através do Sistema de Benefícios do Cidadão (Sibec).

Nos exatos termos do já citado Ofício nº 11/2020/SEDS/SENARC/DEBEN (peça nº 40, e-STF) os atos de gestão "são realizados mediante o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec), pela gestão federal do Programa (Senarc) e, em parte das situações, também pela gestão municipal, conforme previsto na Portaria MDS nº 555/2005". Conforme aduz o Ministério da Cidadania, "Trata-se de processo automatizado e impessoal, sem qualquer relação com aspectos regionais".

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

> *Ademais, a Portaria MDS nº 555, de 11 de novembro de 2005, elenca os motivos ensejadores de suspensão ou cancelamento do benefício. Não há espaço para que a Administração, em qualquer esfera da gestão do PBF (municipal, estadual ou federal) interfira na manutenção ou retirada de famílias do Programa.*
> *A transparência nas questões que cercam o cancelamento pode ser extraída da possibilidade de acesso público a tais dados. (…).*

A União demonstrou que se trata de um procedimento **automatizado e impessoal** e que a liberação de recursos **independe do estado de residência**, sendo priorizados os municípios que apresentam menor percentual de cobertura do Programa, diante da estimativa de famílias em situação de maior pobreza. Incabível, portanto, discutir a diferenciação entre estados em programa que é destinado às famílias.

Nesse contexto, há de se reconhecer a inexistência de prova de tratamento anti-isonômico entre famílias no Programa Bolsa Família, **o qual não gere verbas destinadas aos estados**, mas, sim, ações de transferência de renda para as famílias brasileiras em situação de pobreza ou extrema pobreza, de acordo com **os critérios de priorização previstos na legislação pertinente**, que vincula a atuação da União, por força do princípio da legalidade.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela intimação das partes para que apresentem manifestação sobre o interesse em

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8

submeter o feito à Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal (CCAF) para tentativa de solução amigável do litígio ou para designação de audiência de conciliação perante essa Suprema Corte. Caso não acolhida a diligência proposta, opina pela improcedência da ação.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

[BIAA/MAJ]

Documento assinado via Token digitalmente por PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA ANTONIO AUGUSTO BRANDAO DE ARAS, em 22/05/2021 09:58. Para verificar a assinatura acesse http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento. Chave dd9860a6.e050fa35.33ea18db.c490eea8