

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA ___ª VARA FEDERAL
DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

*“Nós vos pedimos com insistência: nunca digam - isso é natural!
Diante dos acontecimentos de cada dia, numa época em que corre
o sangue, em que o arbitrário tem força de lei, em que a
humanidade se desumaniza, não digam nunca: isso é natural, a fim
de que nada passe por imutável.*

*Sob o familiar, descubram o insólito. Sob o cotidiano, desvelem o
inexplicável. Que tudo que seja dito ser habitual, cause
inquietação.*

*Na regra é preciso descobrir o abuso, e sempre que o abuso for
encontrado, é preciso encontrar o remédio.”*

Bertolt Brech

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelas Procuradoras da República signatárias, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelos Promotores de Justiça signatários, a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, pelos Defensores Públicos Federais signatários e a **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, pelos Defensores Públicos do Estado signatários, no exercício de suas funções constitucionais e legais conferidas pelos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II, III e IX, e art. 134, *caput*, todos da Constituição da República Federativa do Brasil; e pela Lei Complementar nº 75/93 (artigo 1º, 5º, incisos I, III, “b” e “e”, V, VI, e artigo 6º, incisos VII, XIV, “f” e XX) e na Lei Complementar nº 80/94 e nº 132/09 e Lei nº 7.347/85, vem, respeitosamente, formular a presente

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
(COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA)

em face da

UNIÃO, pessoa jurídica de direito público, representada, na forma do art. 75, inciso I, do Código de Processo Civil, dos arts. 9º, § 3º, 35, inciso IV, e 37 da Lei Complementar nº 73/1993 e das disposições da Lei nº 10.480/2002, pela Procuradoria-Regional da União da 3ª Região, no Estado de São Paulo, com endereço na Rua Bela Cintra, 657 - 12º andar – Consolação, São Paulo – SP, CEP01415-003;

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF, instituição financeira constituída sob a forma de empresa pública federal, inscrita no CNPJ 00.360.305/0001-04, com endereço no SBS Qd. 4 Bloco A Lote ¾, PRESI/GECOL, 21º andar, CEP 70092-900, Bairro Asa Sul, Brasília – DF;

EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMAÇÕES DA PREVIDÊNCIA – DATAPREV, Empresa Pública Federal vinculada ao Ministério da Economia, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 42.422.253/0001-01, estabelecida na cidade de Brasília - DF, no Setor de Autarquias Sul, Quadra 01, blocos E/F, 10º Andar - Ed - Dataprev, CEP: 70.070-931

I – DO OBJETO DA DEMANDA

A presente Ação Civil Pública busca provimento jurisdicional que determine à União, à Caixa Econômica Federal e à DATAPREV a adoção de medidas eficazes que resultem na correção de irregularidades no processo de requerimento, análise e pagamento do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, especialmente quanto aos beneficiários de grupos mais vulneráveis, como a população em situação de rua e imigrante e/ou refugiada na cidade de São Paulo/SP.

II – DOS FATOS

2.1 – A PANDEMIA DO CORONAVÍRUS (SARS-CoV-2) NA CIDADE DE SÃO PAULO/SP

É de conhecimento público que no dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde declarou a existência de pandemia decorrente do Coronavírus (COVID-19), cujo alto índice de contaminação e elevado potencial de letalidade vem gerando gravíssima situação de saúde mundialmente, com repercussão e impacto também na vida socioeconômica de milhões de pessoas.

Em decorrência desta grave situação, o Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública no território nacional, por conta da pandemia do COVID-19 declarada pela OMS.

Atualmente, o Brasil já possui mais de 04 milhões casos confirmados da doença, com o registro de 124.922 mortes até este momento¹, considerada (entretanto) a evidente subnotificação em nosso país. Justamente pela gravidade da doença, medidas de distanciamento social horizontal, além de outros protocolos, foram recomendadas pela Organização Mundial da Saúde, tendo sido adotadas em diversos Municípios e Estados brasileiros, haja vista que a medida se mostra amplamente mais eficaz para a diminuição do contágio interpessoal e a prevenção da sobrecarga dos sistemas de saúde.

Segundo os dados oficiais no endereço eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde², observa-se que o Estado de São Paulo aparece como o epicentro da pandemia da COVID-19 no país, e neste, o município de São Paulo, até pelas suas dimensões e população, é o mais afetado com 837.978 casos e 30.905 óbitos.(atualizar na data da propositura da ACP)

Ademais, no Estado de São Paulo, foi expedido o Decreto Estadual nº 64.879, de 20/03/2020, que formalmente reconheceu o estado de calamidade pública decorrente da

¹ Para esses dados e outros: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em 04/09/2020.

² Disponível em: <https://www.seade.gov.br/coronavirus/>. Acesso em 04/09/2020

pandemia de COVID-19 no Estado, determinando a adoção da quarentena com várias medidas de restrição, as quais apesar de atenuadas a partir do início da flexibilização em 01.06.2020, com a abertura gradual dos comércios e serviços presenciais em algumas cidades como São Paulo, ainda fazem sentir os impactos dessas medidas na economia e emprego, afetando fortemente a população mais carente e vulnerável:

Artigo 1º - Fica decretada medida de quarentena no Estado de São Paulo, consistente em restrição de atividades de maneira a evitar a possível contaminação ou propagação do coronavírus, nos termos deste decreto.

A grande e rápida expansão da pandemia do COVID-19 em grandes capitais como São Paulo, e as necessárias medidas de contenção da transmissão do novo coronavírus, acabaram por aumentar sobremaneira os altos índices já existentes de desemprego (20,9%) e, por consequência, do número de pessoas em situação de rua³, a qual mesmo em período anterior à COVID-19 já era significativa (segundo dados oficiais essa população era de 24.344, Censo 2019⁴), e que tais pessoas são naturalmente mais expostas a condições adversas que aumentam a vulnerabilidade.

³ Disponível em <https://economia.uol.com.br/empregos-e-carreiras/noticias/redacao/2020/08/06/pnad-continua-desemprego-ibge.htm> (notícia de 06.08.2020); <http://g1.globo.com/sao-paulo/videos/v/desemprego-por-cao-da-pandemia-faz-muita-gente-ir-viver-na-rua/8771339/> (notícia de 12.08.2020) e <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2020/08/12/desemprego-sobe-em-junho-e-sinaliza-nova-piora-diz-ibge.ghtml> (notícia de 12.08.2020) e <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/08/20/desemprego-diante-da-pandemia-tem-alta-de-209percent-entre-maio-e-julho-aponta-ibge.ghtml> (notícia de 20/08/2020)

⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO SMADS – SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua, Caracterização Socioeconômica Da População Adulta Em Situação de Rua e Relatório Temático de Identificação das Necessidades desta População na Cidade de São Paulo - 2019 Produto V Relatório Completo do Censo São Paulo/SP 2019. P. 31.

2.2 – O AUXÍLIO EMERGENCIAL E O AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL: LEI Nº 13.982/20, DECRETO Nº 10.316/20, MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1000/2020 E O DECRETO N. 10.488/2020

Em virtude desta situação de vulnerabilidade social agravada pela pandemia, foi estipulado pelo Governo Federal, por meio da Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, e do Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, a implementação por tempo determinado de um *Benefício ou Auxílio Emergencial de Preservação do Emprego e da Renda (BE)*, no valor de R\$ 600,00 mensais, ao trabalhador que cumprisse cumulativamente os requisitos legais, a fim de suprir suas necessidades básicas e de sua família:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

- b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou
- c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

Visando regulamentar a Lei nº 13.982/20, foi publicado o Decreto nº 10.316, de 07 de abril de 2020, definindo os beneficiários com direito ao auxílio emergencial, bem como as competências dos órgãos públicos para a sua implementação, verificação do cumprimento dos requisitos legais, gestão das despesas, compartilhamento da base de dados do Cadastro Único e seu efetivo pagamento.

Segundo o referido decreto, a execução de suas disposições e a gestão do benefício emergencial competem à UNIÃO FEDERAL, por meio do Ministério da Cidadania e Ministério da Economia, a quem cabe a responsabilidade por compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, com a empresa pública federal de processamento de dados (DATAPREV) e autorizá-la a utilizar tais dados para a verificação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, e repassar o resultado dos cruzamentos realizados à instituição financeira pública federal responsável (CEF), consoante art. 4ª, inciso I e II do citado Decreto nº 10.316/2020.

Por sua vez, à empresa pública estatal DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social) cabe a função de realizar a gestão da Base de Dados Sociais Brasileira, analisá-los e cruzar as informações referentes aos dados pessoais e sociais de todos os cidadãos, a fim de viabilizar e autorizar o pagamento referente ao benefício emergencial, assim como já ocorria em relação a todos os programas sociais do Brasil.

Finalmente, a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL – CEF, instituição financeira autorizada a criar as contas do tipo poupança social digital, por meio de aplicativo CAIXA TEM, é a responsável por criar as plataformas digitais para cadastramento e realizar o efetivo pagamento do auxílio, após a análise do cadastro de dados em conta digital, e respectivo processamento pela DATAPREV.

Mencione-se que para a operacionalização dos pagamentos, a UNIÃO, por meio do Contrato Administrativo nº 26/2020, contratou a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF) como instituição financeira pública federal responsável pelos pagamentos do Auxílio Emergencial, nos termos da Lei nº 13.982/2020 e Decreto 10.316, de 07/04/2020.

Importante ressaltar ainda que, **além do caráter assistencial do benefício, a função assumida pela CAIXA, dentro de um contexto atípico e caracterizado pela crise sanitária mundial, requereu e ainda requer a adoção imediata de medidas de prevenção de danos à saúde e de otimização para a realização do saque pelos clientes e usuários da CAIXA, na qualidade de consumidores também dos serviços por ela prestados.**

Como visto, as funções e obrigações assumidas pelos corréus complementam-se, conforme art. 2º, §§ 9º e 11º da Lei 13.892/2020, desde o processo de elegibilidade para o benefício emergencial até seu efetivo pagamento, caso cumpridos os requisitos legais para o seu deferimento. Assim, a ineficiência ou irregularidade em uma - ou mais - dessas etapas, tem por consequência a falha ou morosidade na prestação do serviço público por cada um dos corréus, do que facilmente se conclui que o requerente com direito ao benefício não receberá (em tempo hábil) os valores referentes ao benefício emergencial, de natureza alimentar e que deveria suprir – em caráter *emergencial* - os efeitos socioeconômicos sofridos ou agravados pela pandemia.

Tais obrigações ainda não estão sendo devidamente cumpridas pelos órgãos competentes, haja vista as dificuldades relatadas e presenciadas por instituições do terceiro setor e voluntários que auxiliam a população mais vulnerável no processo para obtenção do

auxílio emergencial, sem contar as notícias veiculadas na imprensa, a demonstrar a ineficiência e insatisfação dos serviços prestados desde a análise dos dados apresentados até a efetivação dos pagamentos.

Neste ponto cabe lembrar, nos termos do art. 37 da Constituição Federal, que o Poder Público se submete ao princípio da eficiência, cabendo a ele prestar os serviços considerados essenciais à coletividade com a presteza e adequação necessárias, contínua e ininterruptamente.

Não obstante, a partir do momento em que foram estabelecidos os dispositivos para o requerimento do benefício, centenas de manifestações começaram a aportar nas instituições autoras, dando conta de que os aludidos prazos não estariam a ser respeitados, conforme se passa a detalhar a atuação interinstitucional dos autores da presente ACP.

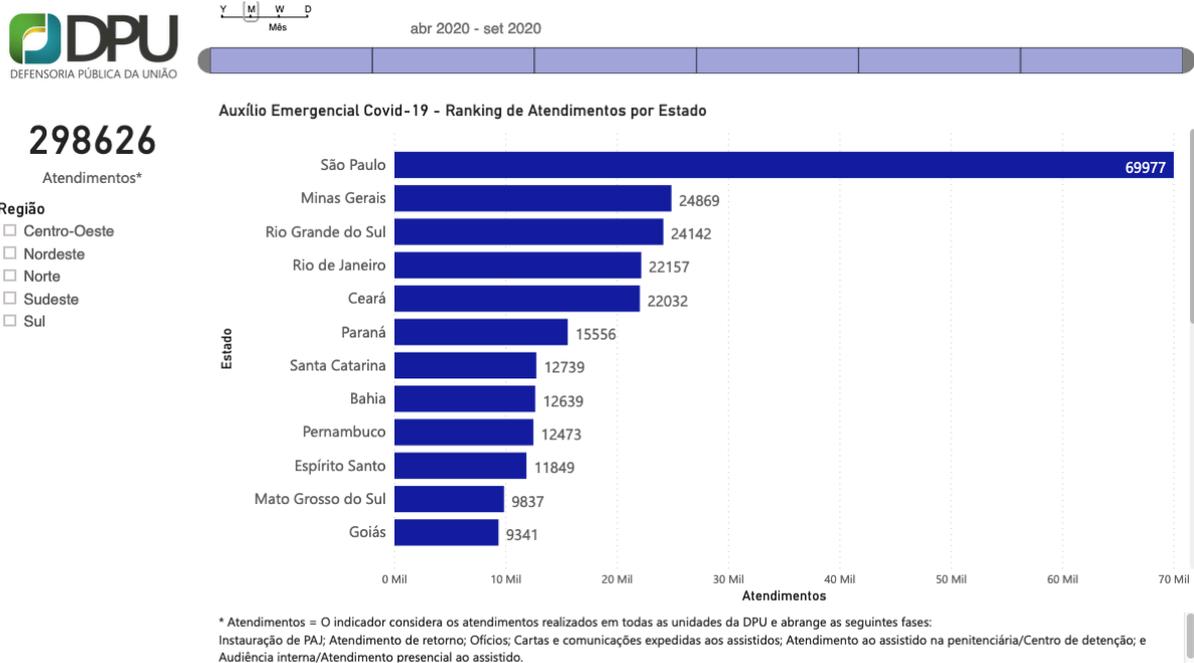
2.3 – ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DOS AUTORES JUNTO AOS REQUERIDOS QUANTO AO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Visando a melhor condução das ações de fiscalização e acompanhamento das medidas governamentais adotadas, as instituições autoras sempre buscaram uma atuação coordenada em busca de uma melhor coesão e instrumentalização de suas ações, sem prejuízo de suas competências constitucionais e regionais para estratégias individualizadas.

Foram diversas as manifestações recebidas que relatavam as inúmeras falhas no processo de análise, concessão e pagamento do mencionado benefício, como a falta de clareza dos motivos do indeferimento e a impossibilidade de correção de dados desatualizados junto aos cadastros oficiais.

Visando destacar o impacto das manifestações recebidas relatando problemas na análise, concessão e saque do Benefício Emergencial, a Defensoria Pública da União possui

portal atualizado⁵ com os números que retratam as dificuldades dos cidadãos e que apontam que já são perto de 300 mil atendimentos realizados em todo o país e quase 100 mil Processos de Assistência Judiciária (PAJs) instaurados, sendo mais de 10 mil apenas na unidade da DPU da capital paulista:



⁵ <https://www.dpu.def.br/dados-auxilio-emergencial>



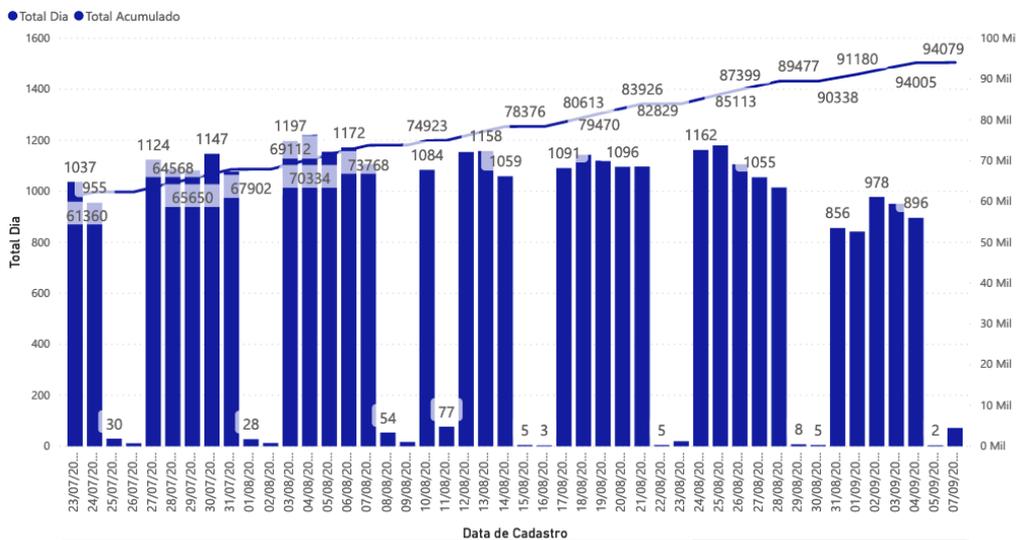
Y M W
Mês

abr 2020 - set 2020

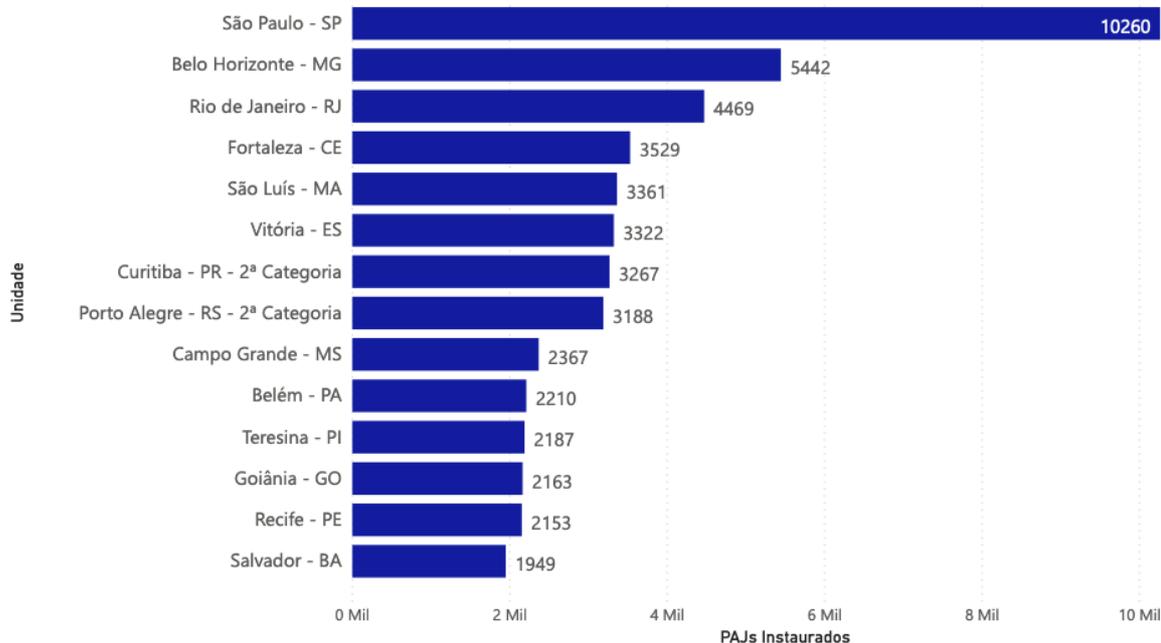
Auxílio Emergencial Covid-19 - Processos de Assistência Jurídica (PAJs) Instaurados por Dia e Curva de Total Acumulado

94079

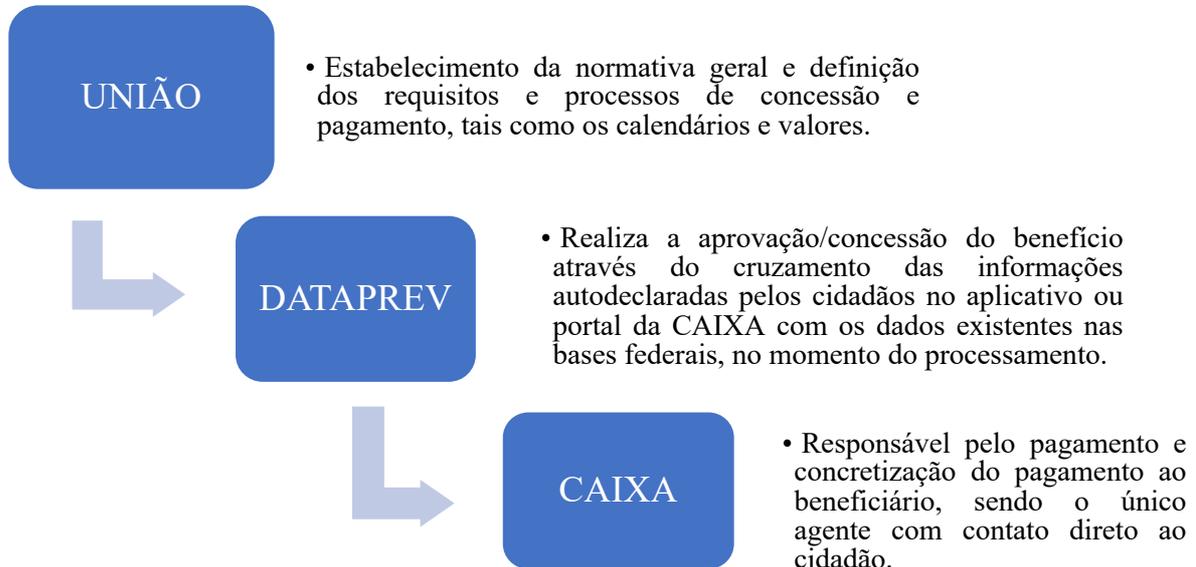
PAJs Instaurados



Auxílio Emergencial Covid-19 - Ranking de Processos de Assistência Jurídica (PAJs) Instaurados por Unidade



Diante das manifestações recebidas, esclareceu-se as funções e responsabilidades legais de cada um dos três Requeridos e suas ações durante o processo de pagamento do Auxílio Emergencial (COVID-19), vejamos:



Conquanto as representações possuíssem feição individual, elas eram nitidamente dotadas de caráter de homogeneidade, o que justificava a atuação coletiva por parte dos órgãos autores para sobre elas deliberar e tomar providências junto aos órgãos e entidades responsáveis, conforme documentos oficiais anexos à presente ACP.

Dentre as medidas conjuntas adotadas pelos autores, expediu-se o OFÍCIO Nº5003/2020/GABPR35-PCS/MPF, em 11/05/2020, a fim de que a CAIXA esclarecesse os principais problemas apontados pelos cidadãos em suas representações junto aos ministérios públicos e defensorias públicas:

1) Em relação ao atendimento e organização dos trabalhos:

a) indicação, com o maior detalhamento possível, das medidas e providências por parte dos órgãos do governo estadual e municipal que possam auxiliar e dar suporte na organização e atendimento realizado pela CAIXA para o saque do auxílio emergencial;

- b) se foram solicitadas, pela Caixa, providências e/ou auxílio ao Governo do Estado e ao Município de São Paulo, para facilitar/orientar no recebimento do benefício. Em caso positivo, o que foi solicitado, para quem, e o que foi atendido até o momento;*
- c) o mapeamento e identificação das agências que apresentam maior movimentação de pessoas e maior incidência de assaltos, bem como das “unidades estratégicas” esclarecendo-se o que se entende por esse termo;*
- d) foi informada a “contratação de 4.860 vigilantes e 310 recepcionistas para auxílio na guarda do distanciamento mínimo e orientação aos clientes”, quantos desses se referem ao atendimento para as agências em São Paulo e se há previsão para novas contratações;*
- e) sobre a informada “capacitação constante da rede”, esclarecer se há um banco de profissionais (já capacitados) de sobreaviso para rápida substituição quando necessário e se há previsão de que a capacitação seja estendida para outros profissionais, como assistentes sociais e agentes comunitários, para auxiliar na orientação da população vulnerável;*
- f) previsão para abertura e funcionamento estendido das agências bancárias na capital, ou ao menos as consideradas de maior movimento e estratégicas, em horário e dias além do já ocorrido atualmente (das 08:00 às 14:00h com abertura das “unidades estratégicas” nos sábados e feriados), no período restante de repasses do auxílio emergencial;*
- g) as providências que estão sendo tomadas para a demarcação no piso das agências e para a organização e atendimento no interior e exterior das agências, a fim de se manter o distanciamento mínimo necessário e bem estar das pessoas;*
- h) as providências tomadas para garantir a divulgação de*

informações úteis, a organização e o distanciamento nas filas e aglomerações no exterior das agências e de que maneira estas orientações foram repassadas às agências;

i) sem prejuízo do atendimento presencial, se há mecanismo de agendamento ou distribuição de senha para otimizar o atendimento; e, em caso, negativo, as razões de não haver atendimento através de agendamento e/ou distribuição de senha;

j) as medidas tomadas para garantir o atendimento prioritário a pessoas idosas, priorizando-se dentre estas as maiores de 80 (oitenta) anos, e pessoas com deficiências, em todos os horários disponibilizados, esclarecendo-se quais as medidas de conforto oferecidas, como por exemplo disponibilização de cadeiras;

k) além das medidas já citadas para a garantia do distanciamento mínimo e higiene, como a disponibilização de álcool gel 70% em locais estratégicos, informar se está havendo ou foi realizado convênio para distribuição de água e instalação de banheiros químicos próximos às agências;

l) foi informado sobre o “atendimento focado no pleno funcionamento das salas de autoatendimento”, esclarecer quais as medidas adicionais tomadas no período de pandemia para a manutenção do funcionamento de todos os terminais de autoatendimento/caixas eletrônicos, internos e externos às agências bancárias e previsão para instalação de outros;

m) que encaminhe o plano de ação elaborado pela Caixa para fazer frente às demandas no Estado e no Município de São Paulo;

n) se existe, explicitando-se, planejamento para a hipótese de haver “lockdown”.

II) Em relação à divulgação de campanha publicitária e

informações úteis:

- a) aumentar a divulgação de campanha publicitária educativa de desestímulo, sempre que possível, de ida às agências bancárias, com a constante melhora dos canais de atendimento disponíveis e iniciativas além das já existentes;*
- b) no município de São Paulo, as parcerias, convênios ou tratativas realizadas com o poder público, concessionárias de serviços públicos, ONG's e outras associações comunitárias para a ampla divulgação do material (digital, escrito e áudio) produzido pela CEF, com informações úteis à população, especialmente a população em situação de rua;*
- c) foi informado sobre a “disponibilização e divulgação de Canais Alternativos Digitais, Telefônicos e Whatsapp”, esclarecer se esses serviços já estão funcionando, em especial a criação do canal via Whatsapp e criação de chats;*
- d) medidas de ampliação da divulgação das informações sobre: o calendário escalonado e a sua reposição diária; a possibilidade de o token para recebimento do auxílio emergencial ser gerado nas agências da CEF, e a documentação de identificação válida para o saque do auxílio.*

Ocorre que, em suas respostas, a CAIXA sempre apresentou realidades diversas daquelas enfrentadas pelos cidadãos no recebimento do seu benefício e amplamente divulgadas pela imprensa diariamente nos jornais impressos, televisivos e digitais, sendo inúmeras as matérias jornalísticas publicadas entre abril e setembro a demonstrar a necessidade de maior eficiência nos serviços prestados para o pagamento do Auxílio Emergencial à população vulnerável, com imagens de filas em várias agências da CEF em

São Paulo⁶ e as dificuldades enfrentadas por estrangeiros em São Paulo⁷ e pela população em situação de rua⁸.

Destaca-se a matéria da FOLHA DE SÃO PAULO intitulada “*Dificuldades e filas marcam os 111 dias de auxílio emergencial*” que realiza um balanço dos principais problemas desde a instituição do auxílio com menção às falhas do aplicativo CAIXA TEM e poupança digital que acabam por causar filas nas agências da CEF⁹, destacando alguns relatos:

“Tive o pedido negado por [constar nos registros] emprego formal, sem ter. Pedi reanálise e o processo parou. Entrei com processo pela DPU [defensoria pública] com a documentação comprobatória. Eles deram ok e eu estou aguardando desde 30 de abril, mas nada. Me sinto totalmente desesperado e sem apoio nenhum do governo”, queixa-se o desempregado F. V.

“O aplicativo nem sequer abre. Estou tentando direto faz uma semana. Como faz para pagar as contas?”, questiona Maria Izalene Oliveira, de Fortaleza (CE).

⁶ <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/08/caixa-tem-novo-calendario-do-auxilio-emergencial-apos-revisao.shtml>

⁷ Disponíveis em <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/28/imigrantes-enfrentam-dificuldades-para-acessar-o-auxilio-emergencial-em-sp.ghtml> e em <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/16/bolivianos-em-sp-tem-dificuldade-para-conseguir-auxilio-emergencial-do-governo.ghtml>

⁸ Disponível em <https://www.metropoles.com/brasil/economia-br/pelo-menos-26-mil-moradores-de-rua-nao-receberam-auxilio-de-r-600> e em <https://extra.globo.com/noticias/economia/a-margem-de-qualquer-ajuda-pessoas-em-situacao-de-rua-tem-auxilio-emergencial-cortado-em-meio-pandemia-24533869.html>

⁹ Disponível em <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2020/07/dificuldades-e-filas-marcam-os-111-dias-de-auxilio-emergencial.shtml>

“Não consigo de forma alguma usar o dinheiro nem transferir nem pagar nem comprar. O valor está na minha conta e não consigo usar”, diz Renata Souza.

Ademais, registre-se que além dos expedientes oficiais, os autores também realizaram diversas reuniões junto às Superintendências Regionais da CAIXA em São Paulo para um diagnóstico dos principais problemas ocorridos nas agências e proximidades, bem como do perfil do público que tem se dirigido para lá, bem como com representantes do Município e Estado de São Paulo, Guarda Civil Metropolitana e entidades da sociedade civil na busca de soluções emergenciais.

Em uma das reuniões virtuais deste grupo, na data de 22.05.20, decidiu-se levar o questão ao Gabinete de Conciliação do TRF3, instaurado para resolução consensual de conflitos inerentes à pandemia COVID-19, na tentativa de se prosseguir e evoluir nos trabalhos conciliatórios, restando, porém, infrutífera a tentativa de conciliação e solução dos problemas enfrentados pelos beneficiários.

As dificuldades e a morosidade na análise e concessão do auxílio emergencial, bem como as evidenciadas e notórias aglomerações em filas para a obtenção do benefício, se replicam no país inteiro, sendo certo que já foram ajuizadas ações civis públicas com objeto semelhante, em atuação conjunta do Ministério Público Federal e do respectivo Ministério Público Estadual, nos estados de Paraná, Goiás, Bahia, Minas Gerais e Pernambuco, com antecipações de tutela já deferidas, atingindo nacionalmente o país.

Desta forma, considerando as diversas ações civis públicas em nível nacional, os autores passaram a focar suas ações na população mais vulnerável, especialmente a população em situação de rua e migrantes na cidade de São Paulo/SP, atualmente ainda mais fragilizada e vulnerável, em decorrência dos efeitos da pandemia e das medidas de isolamento adotadas.

2.4 – AUXÍLIO EMERGENCIAL E POPULAÇÃO MAIS VULNERÁVEL: POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA E MIGRANTES NA CIDADE DE SÃO PAULO/SP

Como exposto, desde a operacionalização até o pagamento do referido benefício, foram realizadas reuniões com a CAIXA e associações que lidam com população vulnerável, na tentativa de se solucionar de modo eficaz e consensual os problemas relatados pela população, desde as dificuldades com o cadastramento nos aplicativo CAIXA TEM até o saque do valor de auxílio emergencial nas agências da CEF, especialmente as localizadas na cidade de São Paulo/SP.

Dos problemas encontrados inicialmente, alguns foram solucionados pela CAIXA, porém ainda restam pendentes, conforme recentes relatos de advogados e voluntários que trabalham com população ultravulnerável, incluída a população em situação de rua e migrantes, algumas dificuldades que impuseram o necessário acompanhamento das atividades e melhorias realizadas pela CEF junto às agências e seus funcionários, para solucionar pontualmente as pendências relativas às agências da CEF da capital paulista.

Dessa forma, oficiou-se a representantes e voluntários das entidades e associações defensoras dos direitos da população em situação de rua e estrangeiros que, desde o início da pandemia, vem auxiliando essas pessoas na obtenção do auxílio emergencial, tendo obtido relatos de situação de extrema vulnerabilidade e descaso pelos três entes reesposáveis pela efetivação do benefício.

Segundo relatos da PASTORAL DO POVO DA RUA, coordenada pelo Pe. Júlio Lancellotti e pela advogada Juliana Hashimoto (em anexo), as principais causas continuam sendo:

- a) *parte expressiva da população de rua não é bancarizada ou beneficiária do Bolsa Família;*

b) formação de filas com longo tempo de espera nas agências do Largo São José do Belém, da Rua Tobias Barreto, da Avenida Paes de Barros e, de modo mais esporádico, na agência da Rua Fernando Falcão;

c) o atendimento da população que tem baixo grau de alfabetização digital geralmente não tem condições de ser feito via aplicativo ou por caixa de autoatendimento, sem assessoria;

d) número excessivo de saques fraudulentos feitos por terceiros não pode prejudicar os que tem direito ao benefício e aguardam por ele, sendo que é de responsabilidade da CEF desenvolver um sistema de segurança mais eficiente;

e) a informação prestada por funcionários da agência sobre a aprovação ou não do auxílio não coincidia com a informação dada pelos sites do próprio auxílio emergencial e da DataPrev acessíveis ao público em geral;

f) para a população em situação de rua é preciso que haja um atendimento especial PRESENCIAL, em oposição à instrução direta e corriqueira de acessar aplicativos em smartphones para buscar informações, e maior sensibilidade e compreensão com o fato de que essas pessoas – em sua maioria – vivem e moram nas ruas;

g) os calendários precisam ser unificados, e melhor explicados didática e objetivamente;

h) é preciso que haja um reforço na orientação dos funcionários sobre código de verificação/senha para o saque, pois houve casos em que a informação não foi passada corretamente;

i) ao menos quando solicitado, deve ser fornecido pelo funcionário documento comprobatório do não pagamento do benefício, sob pena de este não poder ser liberado nem judicialmente;

j) orientação dos funcionários para em cada atendimento haja um protocolo para melhor compreensão de quem irá auxiliá-los;

De acordo com relatos do PROJETO CANICAS, coordenada por Fábio Andó Filho, os relatos são de:

a) dificuldades para cadastramento, atendimento e saque dos valores por migrantes que portam apenas documento de identidade do país de origem e não conseguem regularizar sua condição migratória devido à limitação dos serviços durante a pandemia;

b) dificuldades relacionadas ao acesso digital para liberação de saque em caixas eletrônicos, principalmente para acesso ao aplicativo Caixa Tem;

c) dificuldades de compreensão no atendimento pois não se pode considerar que o domínio da língua portuguesa seja universal dentre a população migrante em São Paulo com base apenas na obtenção anterior de CPF que não exige a comprovação de idiomas e pode ter sido realizada com apoio de terceiros, intérpretes, traduções automáticas ou servidores bilíngues;

Expediu-se, então, o Ofício nº 7890/GAB35-PCS (em anexo) para que a CAIXA demonstrasse:

a) como foi realizada a capacitação dos funcionários das agências da CEF em São Paulo para o atendimento adequado ao público beneficiário do auxílio emergencial, em especial a população em situação mais vulnerável, como a população em situação de rua, enviando-se cronograma do treinamento realizado, com esclarecimentos sobre o modo e período de capacitação e o número de funcionários capacitados por agência;

b) como e em que periodicidade são realizadas as orientações internas pela diretoria da CEF, e coordenarias regionais da CEF-SP aos seus gerentes e funcionários;

c) se existem comunicados na parte externa de todas agências (como banners e/ou cartazes) com as principais informações sobre o atendimento e o saque do auxílio emergencial, e, em caso positivo, como a CEF pode garantir que esta comunicação está sendo realizada eficientemente por todas - e em todas - as agências da capital;

d) se há atendimento especializado para estrangeiros que não falam o idioma português por funcionários capacitados, em uma ou mais agências da capital e quais são elas;

e) se as seguintes orientações estão sendo claramente repassadas aos gerentes e funcionários tendo em vista dificuldades ainda enfrentadas:

e.1) reiteração da orientação para que os funcionários esclareçam que o código de verificação gerado para solicitação do auxílio pelo site ou pelo aplicativo "Auxílio Emergencial" expirou após 24h do envio do SMS e que ele não terá validade para transações de saques e de transferências digitais;

e.2) quando necessário, a realização - no momento do saque e/ou transferência digital para conta corrente ou para conta de aplicativos- de atualização com novo e-mail e número de celular do beneficiário para substituir o fornecido quando da realização de solicitação pelo site ou Aplicativo do Auxílio Emergencial;

e.3) reiteração da orientação para os funcionários esclareçam aos cidadãos que o código de verificação solicitado no autoatendimento para saque e/ou transferência digital para conta corrente ou para conta de aplicativos (PicPay, PagSeguro, por ex.) NÃO é o código gerado pelo aplicativo ou pelo site "Auxílio Emergencial" quando da realização da solicitação do auxílio, mas SIM um código gerado por outro aplicativo, o "CAIXATEM", ou no atendimento presencial nas agências;

f) qual a orientação sobre informação por escrito aos usuários e requerentes sobre as razões que impossibilitam o saque

Em sua resposta, a CAIXA informou, em síntese, que:

a) sem a indicação de um caso concreto que pudesse gerar uma análise pontual, não se vislumbra necessidade ou benefício em realizar capacitação adicional aos empregados;

b) desconhece totalmente qualquer fato ou notícia de que tal comunicação não esteja sendo feita na parte externa de suas agências ou mesmo que esteja sendo feita de forma ineficiente, de modo a se concluir que a mesma está, sim, sendo realizada de forma eficiente em todas as agências;

c) não existe lei ou ato normativo que obrigue a CAIXA a fornecer atendimento em idiomas estrangeiros. Assim, apesar de possuir em seus quadros funcionários capacitados em outros idiomas, não há uma unidade específica da CAIXA para atendimento especializado a estrangeiros;

d) diante do não apontamento de casos específicos que nos levem à conclusão diversa, entende a CAIXA ser desnecessário qualquer reforço das orientações unto às equipes, além do que já é feito no cotidiano das agências.

e) (...) vale deixar bem claro que, nos termos do art. 4º do Decreto n.º 10.316/2020, compete ao Ministério da Cidadania e à DATAPREV a avaliação e declaração dos motivos sobre a concessão ou não do Auxílio Emergencial aos respectivos requerentes e beneficiários.

Válido apontar, desde já, que a CAIXA sempre teve acesso à integra dos procedimentos e manifestações individuais apontando os inúmeros casos concretos com as indicações precisas das dificuldades enfrentadas pelos beneficiários do Auxílio

Emergencial, sendo desarrazoada a postura adotada quanto a não realizam de melhoras no seu atendimento por “*desconhecimento de casos concretos*”.

Assim, em 19/08/2020, diante do descaso por parte da instituição financeira quanto à necessidade da adoção de outras medidas e melhorias para viabilizar o efetivo acesso ao benefício emergencial pela população mais vulnerável, especialmente população em situação de rua e estrangeiros, garantindo-lhes um atendimento adequado, assistencial, abrangente e uniforme em todas as agências e por parte de todos os funcionários da CAIXA, evitando-se a espera em longas filas e as aglomerações, os autores expediram a **RECOMENDAÇÃO CONJUNTA N. 001/2020** para que a CAIXA adotasse:

1-) a realização de curso de capacitação de todos os gerentes e funcionários das agências da Caixa Econômica Federal, que contemple:

1.a-) o treinamento e sensibilização para o atendimento humanizado às pessoas em situação de rua, que incluía diretrizes e orientação a respeito da recepção adequada dessas pessoas, com a conscientização de que geralmente elas não são *bancarizadas* e não estão habituadas a frequentar instituições bancárias; não possuem familiaridade com a Internet, dispositivos digitais e caixas de autoatendimento;

1.b-) condições mínimas para que todos possam orientar e transmitir de forma adequada, ao menos sobre as seguintes informações:

- o código de verificação gerado para solicitação do auxílio pelo site ou pelo aplicativo "Auxílio Emergencial" : – que o mesmo expira após 24h do envio do SMS e que ele não terá validade para transações de saques e de transferências digitais; - se o código de verificação solicitado no autoatendimento para saque e/ou transferência digital

para conta corrente ou para conta de aplicativos (PicPay, PagSeguro, entre outros.) – que esse **NÃO** é o código gerado pelo aplicativo ou pelo site “Auxílio Emergencial” quando da realização da solicitação do auxílio, **mas SIM** um código gerado por outro aplicativo, o “CAIXATEM”, ou no atendimento presencial nas agências;

- sobre o que deve ser observado no momento do saque do benefício e/ou transferência digital para conta corrente ou para conta de aplicativos): - atualização com o novo e-mail e número de celular do beneficiário para substituir o fornecido quando da realização de solicitação pelo site ou Aplicativo do Auxílio Emergencial, a fim de melhor auxiliar essas pessoas;

1.c-) instruções para que os funcionários forneçam, sempre que solicitado pelo interessado, o protocolo ou documentação apta a comprovar o comparecimento na agência bancária e a impossibilidade do saque do benefício emergencial, com a descrição precisa do motivo de não pagamento;

2) a contratação de, ao menos um(a), assistente social devidamente capacitado(a) no atendimento e esclarecimentos à pessoa em situação de rua, em todas as agências das regiões da cidade de São Paulo de maior concentração desta população, de acordo com os indicativos do Censo de 2019;

3) a disponibilização, em todas as agências da cidade de São Paulo/SP, de locais e espaços em tamanho e quantidades adequados, especialmente às pessoas em situação de rua e que carregam os seus pertences pessoais, possam guardar seus objetos e não sejam impedidas de ingressar na agência;

4) a adoção de medidas mais eficientes, amplas e acessíveis de comunicação e acesso à informação, comprovando ao menos a existência, na parte interna e externa de todas as agências da cidade e do Estado de São Paulo, de cartazes e/ou *banners*, com escrita fácil e acessível, contendo as principais informações sobre o atendimento, os documentos necessários e como deve ser realizado o saque do auxílio emergencial, e, especialmente, os calendários com as datas para o pagamento das parcelas do benefício emergencial, sem prejuízo de outras informações consideradas necessárias, tal como a unificação dos calendários a partir de um único critério (mês do aniversário ou número final do NIS);

5) a disponibilização de tradutor, visando garantir o atendimento adequado e especializado para estrangeiros que não falam o idioma português, divulgando esta informação no site da CEF nos idiomas inglês, espanhol e francês, ainda que o referido atendimento tenha que se dar mediante solicitação e agendamento;

6) o funcionamento e abertura das agências bancárias em horário estendido, de 8:00 às 18:00 hs, inclusive aos sábados e domingos, para que a demanda extraordinária seja suprida, enquanto durar a demanda provocada pelo calendário de repasses do auxílio emergencial do Governo Federal, com adoção de ações prioritárias nas agências da Sé; Largo São José do Belém, da Rua Tobias Barreto, da Avenida Paes de Barros e Rua Fernando Falcão, apontadas como de maior aglomeração;

7) a existência de equipe para auxiliar o atendimento presencial e promover a organização e o controle das filas externas;

8) forneçam, sempre que solicitado pelo interessado, o protocolo ou documentação apta a comprovar o comparecimento na agência bancária e a impossibilidade do saque do benefício emergencial, com a descrição precisa do motivo de não pagamento.

Ocorre que, em sua resposta, a CAIXA limitou-se a reiterar sua manifestação anterior ao MPF no sentido de que seus empregados que atuam com atendimento ao público nas agências bancárias já se encontram capacitados para o atendimento humanizado a pessoas dita *não bancarizada* e que as demais medidas carecem de “*fato específico ou conclusão técnica de que essas medida seria a mais adequada*”.

Por fim, a CAIXA ressaltou que os “*motivos pela impossibilidade de saque estão limitados às hipóteses de não inclusão de beneficiário no programa, de competência exclusiva da DATAPREV, e às hipóteses gerais que impedem a realização do saque, tal como o comparecimento anterior à data de liberação prevista no calendário geral, e cujo esclarecimento é notório, objetivo e amplamente divulgado, não seria possível à CAIXA vislumbrar qual o fundamento da referida recomendação.*”

Essas explicações e escusas, apenas evidenciam que, para a hierarquia bancária, o envoltório é de importância maior do que o envolvido. Entretanto, não podemos admitir que a proteção social, dita essencial, fique contida pelas normas burocráticas da bancarização exigente de garantias, e, principalmente, que essas sejam utilizadas contra àqueles usuários de seus serviços bancários.

Diante de todo o exposto, fica claro o descaso por parte das instituições requeridas (UNIÃO, DATAPREV e CAIXA) quanto ao efetivo atendimento à população mais vulnerável da cidade de São Paulo/SP para que se possa concretizar o direito dessas pessoas ao recebimento do Auxílio Emergencial (COVID-19), agravando ainda mais sua situação de exclusão social e miserabilidade, sobretudo quando ainda presentes e de forma cada vez mais

perversa os efeitos da pandemia do coronavírus na capital paulista, não restando mais alternativas senão a judicialização da presente Ação Civil Pública.

III – DO DIREITO

3.1. DA LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO E DA DEFENSORIA PÚBLICA (*CUSTOS VULNERABILIS*)

Os artigos 127, *caput*, 129, II e 134, *caput*, todos da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988, elencam como função institucional do Ministério Público e da Defensoria Pública a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, notadamente pela promoção da Ação Civil Pública, regulada pelo artigo 5º e seguintes da Lei 7.347/85.

A só leitura das normas constitucionais e legais, especialmente suas leis complementares institucionais, já autorizam a conclusão de que o Ministério Público e a Defensoria Pública, em suas esferas de atuação, são partes legítimas para ajuizar a presente demanda, inclusive conjuntamente em litisconsórcio ativo¹⁰.

Ademais, importante relembrar a função da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, isto é, a sua atuação em nome próprio e em prol de sua missão constitucional e legal vinculada aos interesses dos vulneráveis e objetivamente aos direitos humanos na busca democrática do progresso jurídico-social das categorias mais vulneráveis no curso processual¹¹.

¹⁰ Art. 5º, § 5º, da Lei n.º 7.347/85: (...) § 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

¹¹ MAIA, Maurílio Casas. Legitimidades institucionais no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Direito do Consumidor: Ministério Público e Defensoria Pública: similitudes & distinções, ordem & progresso. Revista dos Tribunais. vol. 986. ano 106. págs. 27-61. São Paulo: Ed. RT, dezembro 2017, p. 45. Ver também: STJ. 1ª Turma. AgInt nos EDcl no REsp 1.529.933/CE, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 20/5/2019.

Aliás, além da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da Constituição Federal) a saúde é direito fundamental (art. 196 da Constituição Federal) e direito social (art. 6º da Constituição Federal). Por isso, é incontroversa a repercussão social do direito à saúde e sua repercussão no Auxílio Emergencial, ensejando a legitimação do Ministério Público e da Defensoria Pública para tutelá-los, inclusive quando a pretensão versar sobre a tutela de interesses individuais homogêneos.

Na dicção do Supremo Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. NÃO OCORRÊNCIA. RESERVA DO POSSÍVEL. INVOCAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES.

1. Esta corte já firmou a orientação de que o Ministério Público detém legitimidade para requerer, em juízo, a implementação de políticas públicas por parte do poder executivo de molde a assegurar a concretização de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos garantidos pela Constituição Federal, como é o caso do acesso à saúde.

2. O poder judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes.

3. A administração não pode invocar a cláusula da "reserva do possível" a fim de justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República, voltados à garantia da dignidade da pessoa humana, sob o fundamento de insuficiência orçamentária.

4. Agravo regimental não provido.

(Supremo Tribunal Federal STF; AI-AgR 674.764; PI; Primeira Turma; Rel. Min. Dias Toffoli; Julg. 04/10/2011; DJE 25/10/2011; Pág. 23) (destaques inexistentes no original)

Sendo assim, incontroversas as legitimidades ativas do Ministério Público e da Defensoria Pública, em ambas as esferas, para a propositura da presente ação civil pública em litisconsórcio ativo facultativo.

3.2. DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL

A vertente ação civil pública, na busca por medidas efetivas e implantação de ações mínimas adequadas em face de pessoas vulneráveis na cidade de São Paulo/SP, especialmente população em situação de rua e migrantes/refugiados, imputa à UNIÃO, DATAPREV e CAIXA ECONÔMICA FEDERAL obrigações de fazer e o dever de reparação dos danos provocado por suas ações e omissões.

Por fim, a tese é acolhida pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, à dicção deste último de que, “*se o Ministério Público Federal é parte, a Justiça Federal é competente para conhecer do processo*”¹².

Desta forma, resta claro que a hipótese se insere no inciso I do art. 109 da Constituição Federal, sendo desta Justiça Federal a competência para processo e julgamento do feito.

3.3. DA INAPLICABILIDADE DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL

Inicialmente, desde já descabe qualquer alegação de insuficiência de recursos financeiros, estruturais e de pessoal, demandando a aplicação do princípio de reserva do

12STF – RE 228.955/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão; STJ – RMS 4.146-8/CE, Rel. Min. Vicente Leal; e CC 4.927-0/DF, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros.

possível, de modo que a medida buscada constituiria interferência indevida sobre o mérito administrativo, pois somente ao administrador cabe eleger as prioridades que devem ser atendidas, priorizando uma unidade hospitalar em detrimento das demais.

Essa teoria funda-se primordialmente na noção de razoabilidade e pode ser traduzida na seguinte premissa: a prioridade do Estado é garantir a satisfação do mínimo existencial, logo, as necessidades supervenientes estão sujeitas à escolha alocativa de recursos, dentro dos limites possíveis. **Constitui, portanto, doutrina restritiva de direitos fundamentais.**

Todavia, embora não se ignore a existência de limites materiais à consecução de direitos, a aplicação dessa e outras teorias restritivas de direitos fundamentais deve ser analisada com cautela e à luz do caso específico. Nesse sentido:

[...] por razões óbvias, a teoria germânica da “reserva do possível” não prescinde do colorido próprio brasileiro, sendo leviana sua pura e simples importação para um país em que o mínimo social não foi alcançado pela maioria da população, como bem salientado por Barroso,

[...] o debate acadêmico segue pautado por referências teóricas estrangeiras, notadamente americanas e alemãs. É saudável ter janelas para o mundo. Mas aqui surge o segundo risco: por descuido ou fantasia, passa-se a viver a vida dos outros, incorporando seus projetos e seus temores, com perda da capacidade de refletir sobre si e sobre a própria realidade. [...]

Essas são as razões que levam Andreas Krell, após análise da teoria germânica “*Volberhalt des Möglichen*” (ou da “reserva do possível”) e da realidade brasileira, a

sustentar a impossibilidade de sua aplicação nos moldes originais em terras tupiniquins, em virtude do inequívoco déficit social existente no país.

Neste enfoque restritivo é que se supõe deva ser analisado o superestimado pressuposto da “reserva do possível” - assim como todas as outras teorias restritivas de direitos fundamentais – sem cerrar os olhos pra a o manancial político, econômico, social e cultural de origem e de destino. [...]

De outra banda, lamentavelmente, o Estado Brasileiro deveria se envergonhar de o povo carecer de um padrão mínimo de prestações sociais para sobreviver, de uma massa enorme de pessoas social e economicamente excluídas, de milhões de indivíduos dentre eles muitas crianças e adolescentes – estarem sujeitos ao trabalho escravo e labor degradante.

Neste cenário, os direitos econômicos e sociais não podem ficar reféns incondicionais de teorias como a da reserva do possível.¹³

Com efeito, não se pode admitir que a insuficiência de recursos – por vezes, esteio para a falta do dever de planejamento – seja tomada como diretriz para que o poder público se esquive de promover direitos fundamentais, notadamente porque vinculados à esfera do mínimo essencial. Esse entendimento é também compartilhado pelo ministro Celso de Mello, em seu voto no julgamento da ADPF nº 45, pelo Supremo Tribunal Federal (grifamos):

[...] Cumpre advertir, desse modo, que a cláusula da “reserva do possível” - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível – não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder

¹³NOGAMI, Gustavo. Breves considerações acerca do controle ministerial sobre a políticas públicas. In: VITORELLI, Edilson. Temas aprofundados: Ministério Público Federal. 2ª ed. rev. ampl. e atual. Editora JusPodivm: Salvador, 2013. pp.74-75. (grifei)

resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

De toda sorte, ainda que se admitisse a aplicação da teoria da reserva do possível, no presente caso, durante todo o curso da fase de conhecimento não foram apresentados quaisquer elementos capazes de comprovar a alegada insuficiência de recursos, limitando-se a apontamentos abstratos sobre as limitações estruturais.

Além disso, veja-se que essa insuficiência de recursos, caso existente, é imputável à própria administração e a ela sua comprovação, a quem cabe, no seu exclusivo juízo de discricionariedade, buscar meios para adequar a estrutura à demanda.

Por outro lado, com relação ao princípio da legalidade da despesa pública, é cediço que as normas de controle fiscal e gestão orçamentária devem ser observadas de forma imperiosa. Todavia, a lei orçamentária não pode ser compreendida como um regramento superior e absoluto, tendo em vista que situações imprevistas podem repercutir sobre o orçamento público.

Em vista dessa necessidade de dotar os orçamentos de relativa flexibilidade, a própria Constituição Federal, em seu art. 166, elencou a possibilidade de previsão de créditos adicionais de caráter suplementar, especial e extraordinário, sobretudo durante a pandemia do CORONAVÍRUS (SARS-COV2)

Portanto, a legalidade da despesa pública, de observância obrigatória, não pode ser arguida como óbice à concretização de direitos fundamentais, notadamente quando a própria Constituição Federal traz comando autorizativo.

3.4. DO DEVER DE CONCESSÃO, PROCESSAMENTO E PAGAMENTO EFETIVOS DO AUXÍLIO EMERGENCIAL (LEI 13.982/20 e DECRETO 10.316/2020)

O auxílio em comento, conforme evidencia o art. 2º da Lei nº 13.982/2020, será concedido apenas pelo período de três meses (*desconsiderando eventual prorrogação*), a contar de 7.04.2020, com vistas a amparar as pessoas de baixa renda, cujas atividades foram inviabilizadas pelas medidas de isolamento social, adotadas em decorrência da Pandemia do Covid-19:

Art. 2º Durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, será concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos:

I - seja maior de 18 (dezoito) anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes;

II - não tenha emprego formal ativo;

III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família;

IV - cuja renda familiar mensal per capita seja de até 1/2 (meio) salário-mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até 3 (três) salários mínimos;

V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos); e

VI - que exerça atividade na condição de:

a) microempreendedor individual (MEI);

b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; ou

c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, cumpra o requisito do inciso IV.

§ 1º O recebimento do auxílio emergencial está limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

§ 2º Nas situações em que for mais vantajoso, o auxílio emergencial substituirá, temporariamente e de ofício, o benefício do Programa Bolsa Família, ainda que haja um único beneficiário no grupo familiar.

§ 2º-B. O beneficiário do auxílio emergencial que receba, no ano-calendário de 2020, outros rendimentos tributáveis em valor superior ao valor da primeira faixa da tabela progressiva anual do Imposto de Renda Pessoa Física fica obrigado a apresentar a Declaração de Ajuste Anual relativa ao exercício de 2021 e deverá acrescentar ao imposto devido o valor do referido auxílio recebido por ele ou por seus dependentes.

§ 3º A mulher provedora de família monoparental receberá 2 (duas) cotas do auxílio.

§ 4º As condições de renda familiar mensal per capita e total de que trata o caput serão verificadas por meio do CadÚnico, para os trabalhadores inscritos, e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de plataforma digital.

§ 5º São considerados empregados formais, para efeitos deste artigo, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo.

§ 6º A renda familiar é a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

§ 7º Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal, para efeitos deste artigo, os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e em seu regulamento.

§ 8º A renda familiar per capita é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.

§ 9º O auxílio emergencial será operacionalizado e pago, em 3 (três) prestações mensais, por instituições financeiras públicas federais, que ficam autorizadas a realizar o seu pagamento por meio de conta do tipo poupança social digital, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características:

I - dispensa da apresentação de documentos;

II - isenção de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional;

III - ao menos 1 (uma) transferência eletrônica de valores ao mês, sem custos, para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil;

IV - (VETADO); e

V - não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação.

§ 11. Os órgãos federais disponibilizarão as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do auxílio

emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores.

§ 12. O Poder Executivo regulamentará o auxílio emergencial de que trata este artigo.

§ 13. Fica vedado às instituições financeiras efetuar descontos ou compensações que impliquem a redução do valor do auxílio emergencial, a pretexto de recompor saldos negativos ou de saldar dívidas preexistentes do beneficiário, sendo válido o mesmo critério para qualquer tipo de conta bancária em que houver opção de transferência pelo beneficiário.

A Medida Provisória nº 1000, de 2 de setembro de 2020, por sua vez, estabeleceu o auxílio emergencial residual, consoante excerto abaixo transcrito:

Art. 1º Fica instituído, até 31 de dezembro de 2020, o auxílio emergencial residual a ser pago em até quatro parcelas mensais no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao trabalhador beneficiário do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020](#), a contar da data de publicação desta Medida Provisória.

§ 1º A parcela do auxílio emergencial residual de que trata o **caput** será paga, independentemente de requerimento, de forma subsequente à última parcela recebida do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#), desde que o beneficiário atenda aos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória.

§ 2º O auxílio emergencial residual será devido até 31 de dezembro de 2020, independentemente do número de parcelas recebidas.

§ 3º O auxílio emergencial residual não será devido ao trabalhador beneficiário que:

I - tenha vínculo de emprego formal ativo adquirido após o recebimento do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#);

II - tenha obtido benefício previdenciário ou assistencial ou benefício do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal após o recebimento do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#), ressalvados os benefícios do Programa Bolsa Família;

III - aufera renda familiar mensal **per capita** acima de meio salário-mínimo e renda familiar mensal total acima de três salários mínimos;

IV - seja residente no exterior;

V - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos);

VI - tinha, em 31 de dezembro de 2019, a posse ou a propriedade de bens ou direitos, incluída a terra nua, de valor total superior a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais);

VII - no ano de 2019, tenha recebido rendimentos isentos, não tributáveis ou tributados exclusivamente na fonte, cuja soma tenha sido superior a R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais);

VIII - tenha sido incluído, no ano de 2019, como dependente de declarante do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física enquadrado nas hipóteses previstas nos incisos V, VI ou VII, na condição de:

a) cônjuge;

b) companheiro com o qual o contribuinte tenha filho ou com o qual conviva há mais de cinco anos; ou

c) filho ou enteado:

1. com menos de vinte e um anos de idade; ou

2. com menos de vinte e quatro anos de idade que esteja matriculado em estabelecimento de ensino superior ou de ensino técnico de nível médio;

IX - esteja preso em regime fechado;

X - tenha menos de dezoito anos de idade, exceto no caso de mães adolescentes; e

XI - possua indicativo de óbito nas bases de dados do Governo federal, na forma do regulamento.

§ 4º Os critérios de que tratam os incisos I e II do § 3º poderão ser verificados mensalmente, a partir da data de concessão do auxílio emergencial residual.

§ 5º É obrigatória a inscrição do trabalhador no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF para o pagamento do auxílio emergencial residual e sua situação deverá estar regularizada junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia para o efetivo crédito do referido auxílio, exceto no caso de trabalhadores integrantes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Art. 2º O recebimento do auxílio emergencial residual está limitado a duas cotas por família.

§ 1º A mulher provedora de família monoparental receberá duas cotas do auxílio emergencial residual.

§ 2º Quando se tratar de família monoparental feminina, o auxílio emergencial residual será concedido exclusivamente à chefe de família, após o pagamento da última parcela do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#), ainda que haja outra pessoa elegível no grupo familiar.

§ 3º Não será permitida a cumulação simultânea do auxílio emergencial residual de que trata esta Medida Provisória com qualquer outro auxílio emergencial federal.

§ 4º É permitido o recebimento de um auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#), e um auxílio emergencial residual por membros elegíveis distintos de um mesmo grupo familiar, observado o §2º do **caput**.

Art. 3º Para fins do disposto nesta Medida Provisória, a caracterização de renda e dos grupos familiares será feita com base:

I - nas declarações fornecidas por ocasião do requerimento do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#); ou

II - nas informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, em 2 de abril de 2020, para os beneficiários do Programa Bolsa Família e cidadãos cadastrados no CadÚnico que tiveram a concessão automática do referido auxílio emergencial.

Art. 4º O valor do auxílio emergencial residual devido à família beneficiária do Programa Bolsa Família será calculado pela diferença entre o valor total previsto para a família a título do auxílio emergencial residual e o valor previsto para a família na soma dos benefícios financeiros de que tratam os [incisos I a IV do caput do art. 2º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004](#).

§ 1º Na hipótese de o valor da soma dos benefícios financeiros percebidos pela família beneficiária do Programa Bolsa Família ser igual ou maior do que o valor do auxílio emergencial residual a ser pago, serão pagos apenas os benefícios do Programa Bolsa Família.

§ 2º A regra do **caput** não será aplicada na hipótese de um dos membros da família beneficiária do Programa Bolsa Família ainda receber parcela do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#), hipótese em que os benefícios do Programa Bolsa Família permanecerão suspensos e o valor do auxílio emergencial residual será de R\$ 300,00 (trezentos reais) para o titular que lhe fizer

jus ou de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para a mulher provedora de família monoparental.

Nos termos do Decreto 10.316/2020, que regulamentou a Lei nº 13.982/2020, as regras de processamento e pagamento do aludido auxílio emergencial são as seguintes:

Competências

Art. 4º Para a execução do disposto neste Decreto, compete:

I - ao Ministério da Cidadania:

- a) gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários;
- b) ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial;
- c) compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, a partir de abril de 2020, com a empresa pública federal de processamento de dados;
- d) compartilhar a base de dados do Cadastro Único com a empresa pública federal de processamento de dados; e
- e) suspender, com fundamento no critério estabelecido no § 2º do art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, os benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, com fundamento nas informações obtidas do banco de dados recebido da empresa pública federal de processamento de dados; e

II - ao Ministério da Economia:

- a) atuar, de forma conjunta com o Ministério da Cidadania, na definição dos critérios para a identificação dos beneficiários do auxílio emergencial; e
- b) autorizar empresa pública federal de processamento de dados a utilizar as bases de dados previstas neste Decreto necessárias para a verificação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, e a repassar o resultado dos cruzamentos realizados à instituição

financeira pública federal responsável. (CAIXA e DATAPREV)
(grifamos e observamos)
(...)

Processamento do requerimento

Art. 6º Os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do Cadastro Único e os dados inseridos na plataforma digital, nos termos do disposto no inciso II do caput do art. 5º, poderão ser submetidos a cruzamentos com as bases de dados do Governo federal, incluídas as bases de dados referentes à renda auferida pelos integrantes do grupo familiar, e, após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do auxílio emergencial.

§ 1º As informações relativas à verificação de que trata o caput serão disponibilizadas pelos órgãos detentores das respectivas bases de dados com respostas binárias, quando se tratar de informação protegida por sigilo.

§ 2º Na hipótese de não atendimento aos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982, de 2020, o trabalhador será considerado inelegível ao auxílio emergencial.

(...)

Pagamento do auxílio emergencial

Art. 9º Serão pagas ao trabalhador três parcelas do auxílio emergencial, independentemente da data de sua concessão, exceto em caso de verificação posterior, por meio de bases de dados oficiais, do não cumprimento dos critérios previstos na Lei nº 13.982, de 2020, à época da concessão.

§ 1º Nos casos em que o recebimento do auxílio emergencial for mais vantajoso do que o do benefício financeiro do Programa Bolsa Família, este será suspenso pelo período de recebimento do auxílio

emergencial e restabelecido, ao final deste período, pelo Ministério da Cidadania.

§ 2º Para fins de pagamento das três parcelas do auxílio emergencial para pessoas incluídas no Cadastro Único, será utilizada a base de dados do Cadastro Único em 2 de abril de 2020, inclusive para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, desconsideradas eventuais atualizações cadastrais realizadas após esta data.

§ 3º Os recebedores de benefícios temporários não poderão acumular o pagamento do auxílio emergencial com o benefício temporário.

Por sua vez, determina o Decreto n. 10.4888, de 16 de setembro de 2020, que regulamentou a Medida Provisória nº 1.001/2020:

Art. 6º Para a execução do disposto neste Decreto, compete:

I - ao Ministério da Cidadania:

- a) gerir o auxílio emergencial residual para todos os beneficiários;
- b) ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial residual;
- c) compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, de que trata a [Lei nº 10.836, de 2004](#), com a empresa pública federal de processamento de dados;
- d) compartilhar a base de dados do auxílio emergencial de que trata o [art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020](#), com a empresa pública federal de processamento de dados e com o agente pagador;
- e) compartilhar a base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico com a empresa pública federal de processamento de dados; e
- f) editar atos para a regulamentação do auxílio emergencial residual; e

II - ao Ministério da Economia: autorizar empresa pública federal de processamento de dados a utilizar as bases de dados previstas neste Decreto necessárias para a verificação dos critérios de elegibilidade dos beneficiários, e a repassar o resultado dos cruzamentos realizados à instituição financeira pública federal responsável.

Art. 7º Os critérios de elegibilidade de que trata o art. 4º serão avaliados para fins de concessão do auxílio emergencial residual, observadas as seguintes regras:

I - ser maior de dezoito anos de idade, exceto no caso de mães adolescentes:

a) em 2 de abril de 2020, para os trabalhadores beneficiários do CadÚnico, consideradas as informações constantes da base de dados do CadÚnico na referida data;

b) na data da extração do CadÚnico de referência para a geração da folha mensal do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004, para os beneficiários do referido Programa; ou

c) na data da avaliação de elegibilidade do auxílio emergencial residual para trabalhadores beneficiários do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, inscritos por meio das plataformas digitais da Caixa Econômica Federal;

II - não ter vínculo de emprego formal ativo ou, na hipótese de haver vínculo de emprego formal ativo, ter deixado de receber remuneração há três meses ou mais, anteriores ao mês de referência do Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS utilizado;

III - não estar na condição de agente público, a ser verificada por meio do CNIS, da Relação Anual de Informações Sociais, do Sistema Integrado de Administração de Pessoal e da base de mandatos eletivos do Tribunal Superior Eleitoral, sem prejuízo de eventual verificação em outras bases de dados oficiais;

IV - não ser titular do seguro-desemprego ou de benefício previdenciário ou assistencial no mês de referência do CNIS utilizado ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado os benefícios do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004;

V - não ter renda familiar per capita acima de meio salário-mínimo e renda familiar mensal total acima de três salários-mínimos, conforme:

a) as declarações fornecidas por ocasião do requerimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020; ou

b) as informações registradas no CadÚnico em 2 de abril de 2020:

1. para os beneficiários do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004; e

2. para os cidadãos cadastrados no CadÚnico que tiveram a concessão automática do referido auxílio emergencial;

VI - não estar preso em regime fechado, conforme a verificação do regime de cumprimento de pena a ser realizada a partir de bases de dados do Conselho Nacional de Justiça e do Ministério da Justiça e Segurança Pública; e

VII - não possuir indicativo de óbito no Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc ou no Sistema de Controle de Óbitos - Sisobi.

§ 1º Não estão impedidos de receber o auxílio emergencial residual estagiários, residentes médicos e multiprofissionais, beneficiários de bolsa de estudos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes, de assistência estudantil, do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies e de benefícios análogos.

§ 2º A Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia disponibilizará as bases de dados necessárias para a verificação das hipóteses a que se referem os incisos V, VI, VII e VIII do caput do art. 4º, fornecidas por meio de respostas binárias quando se tratar de informação protegida por sigilo.

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, a caracterização dos grupos familiares, inclusive para definição da família monoparental com mulher provedora, será feita com base:

I - nas declarações fornecidas por ocasião do requerimento do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020; ou

II - nas informações registradas no CadÚnico em 2 de abril de 2020:

a) para os beneficiários do Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 2004; e

b) para os cidadãos cadastrados no CadÚnico que tiveram a concessão automática do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, desconsideradas eventuais atualizações cadastrais realizadas após essa data.

§ 4º A renda familiar a que se refere o inciso V do caput poderá ser verificada a partir de cruzamentos com as bases de dados do Governo federal.

Art. 8º O auxílio emergencial residual será concedido, independentemente de requerimento, no mês subsequente à última parcela recebida do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei nº 13.982, de 2020, desde que o trabalhador beneficiário atenda ao disposto no art. 4º.

Parágrafo único. Os trabalhadores não beneficiários do auxílio emergencial de que trata o art. 2º da Lei 13.982, de 2020, não poderão solicitar, por qualquer meio, o auxílio emergencial residual.

Como cedição, referida verba tem caráter assistencial e enquadra-se como direito fundamental, ante seu papel na segurança alimentar e saúde da população, **abarcando tanto brasileiros como estrangeiros residentes no país, por força do art. 5º, caput da Constituição da República** ¹⁴.

Ocorre que a operacionalização da elegibilidade para o benefício foi vinculada ao cadastramento prévio no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, com ou sem percepção de verbas do Programa Bolsa Família, ou solicitação

¹⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...).

específica por meio de aplicativo eletrônico da CAIXA. Já o pagamento, especialmente no caso de novas solicitações, é implementado pela CAIXA e por outros bancos públicos federais, por conta bancária ou pela utilização de poupança social digital, com fim exclusivo para a operação bancária em questão.

Expusemos aqui que, sem contar as inúmeras dificuldades enfrentadas por estrangeiros sem conhecimento do idioma nacional e/ou cadastro no CadÚnico, temos que parte expressiva da população de rua não é bancarizada ou beneficiária do Bolsa Família, assim como o atendimento a uma população que tem baixo grau de alfabetização digital geralmente não tem condições de ser feito via aplicativo ou por caixa de autoatendimento, sem assessoria.

No que tange especialmente aos imigrantes e refugiados, importante recordarmos que Lei nº 13.445/2017 (Lei de Migração) garante o direito à assistência social, abarcando o atual benefício emergencial, a todos os imigrantes residentes no Brasil, independentemente de sua situação migratória regular (com autorização de residência) ou irregular (sem autorização de residência), bem como o direito de acessar serviços bancários, vejamos:

Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:

(...)

VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;

(...)

XIV - direito a abertura de conta bancária;

(...)

§ 1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, **independentemente da situação migratória**, observado o disposto no § 4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

Recordamos que, segundo relatos da PASTORAL DO POVO DA RUA, coordenada pelo Pe. Júlio Lancellotti e pela advogada Juliana Hashimoto (em anexo), as principais causas das falhas à população vulnerável continuam sendo:

a) o despreparo e falta de conhecimento e treinamento adequado e humanizado dos gerentes e funcionários da Caixa, a fim de possibilitar o atendimento e a orientação adequada, humanizada e inteligível, das pessoas em situação de rua e estrangeiros;

b) a insuficiência de estratégias de comunicação e informação, para orientação dos consumidores, de forma clara e acessível – ausência de banners e cartazes com informações e orientações precisas e claras de como proceder para o saque do auxílio, especialmente em relação ao calendário fixado para o saque dos valores, providência importantíssima para evitar aglomeração;

c) recusa no fornecimento de protocolo ou documento comprobatório, aos consumidores, diante do não pagamento ou impossibilidade de saque do auxílio.

Ora, é evidente que mesmo considerada a grande demanda pelo auxílio, bem como o número dos requerimentos já analisados, não é admissível a tamanha incidência de intercorrências e falhas no processamento, sem o imprescindível esclarecimento dos cidadãos requerentes quanto a eventuais negativas de pagamento.

Reitere-se: parte expressiva da população em situação de rua **não é bancarizada** ou beneficiária do Bolsa Família, não possui, ou possui baixo grau, de alfabetização digital e, por isso, geralmente o atendimento não tem condições de ser feito via aplicativo ou por caixa de autoatendimento, sem assessoria, havendo necessidade de que haja um atendimento especial **PRESENCIAL** - em oposição à instrução direta e corriqueira de acessar aplicativos em smartphones para buscar informações - e maior sensibilidade e compreensão com o fato de que essas pessoas, em sua maioria, vivem e moram nas ruas.

Com um nível de desigualdade social tão elevado, o fato é que o Estado não encontrou meios inteligíveis para criar atenções dentro da precariedade da vida da população.

A esse respeito, conforme enfatiza Sposati (2020): *“A negação da realidade, utilizada como exigência para concessão de benefícios desnuda a mão de um capitalismo sórdido colocado a serviço do Estado, porém, contra a população que necessita de proteção social.”* (SPOSATI, 2020, s/p).

Não obstante, as deficiências na própria condução do Estado e na sua incapacidade em produzir respostas efetivas diante das condições objetivas de vida das pessoas, em especial da classe trabalhadora e subalternizada, não pode permitir ao Estado revitimizar a população pela sua incapacidade de provisão. A vida não pode ser colocada abaixo do lucro. A/o cidadã/ão usuária/o não aguenta mais ser secundarizada/o nas respostas do Estado que demandam proteção social no SUAS.

Ademais, ninguém pode ser tratado como pária em uma sociedade que constitucionalmente reconhece o tratamento com igualdade como um direito cidadão. Negar o direito é negar a cidadania e invisibilizar questões imbricadas na oferta de proteção social, que tem forte elo com o racismo estrutural brasileiro, que é a mais exata expressão da desigualdade nacional, cujos pilares são a reprodução econômica, política e produção de subjetividades.

Assim, é **responsabilidade solidária** dos Requeridos no reforço na orientação dos funcionários sobre código de verificação/senha para o saque, pois houve casos em que a informação não foi passada corretamente; ao menos quando solicitado, deve ser fornecido pelo funcionário documento comprobatório do não pagamento do benefício, sob pena de este não poder ser liberado nem judicialmente.

Além disso, com relação à comunicação é necessário que os calendários sejam unificados, e que haja explicação clara, didática e objetiva sobre o saque das parcelas, evitando-se a formação de filas, com longo tempo de espera, está ocorrendo nas agências do Largo São José do Belém, da Rua Tobias Barreto, da Avenida Paes de Barros e, de modo mais esporádico, na agência da Rua Fernando Falcão:





Não basta, apenas, desenvolver aplicação para permitir a consulta no andamento das solicitações pelos sites ou aplicativos móveis sem que eles possam ser **indistintamente acessado por todos, inclusive aqueles que sequer possuem telefones celulares ou acesso à internet**, como a população em situação de rua, a qual tem sido insatisfatoriamente atendida e acolhida em várias agências da CAIXA, sem a devida informação quanto ao pagamento de seus benefícios emergenciais.

De acordo com o princípio da isonomia, é preciso tratar “igual o que é igual e desigualmente o que é desigual”¹⁵. Dessa maneira, não cabe à UNIÃO, DATAPREV e CAIXA buscarem uniformizar o atendimento, sem considerar as diferenças reais existentes entre os beneficiários do Auxílio Emergencial, as quais devem ser consideradas para se garantir a prestação de um atendimento efetivo e que consiga atender a todos de acordo com suas capacidades e vulnerabilidades existentes, isso é reflexo direto da dignidade da pessoa humana (art.1, III da Constituição Federal).

¹⁵ Gomes Canotilho, José Joaquim. Direito constitucional e teoria da constituição. 7. ed, Almedina, 2003, p. 428

Esses ajustes se impõem não apenas em decorrência dos princípios da publicidade e da eficiência, vetores da Administração Pública (Art. 37, caput, da CF/88), mas, principalmente, pelo fato de que o Auxílio Emergencial se destina a assegurar **o suporte mínimo e imprescindível à subsistência das pessoas assistidas e mais vulneráveis.**

Assim, o fundamento do auxílio emergencial se liga não apenas ao objetivo fundamental da República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização, descrito no art. 3º, III, da CF/88, mas assegurar, ainda que minimamente, condições dignas para a preservação da saúde e segurança das pessoas, vinculando-se não só aos direitos sociais à saúde, alimentação e segurança, descritos no art. 6º, da CF/88, mas, principalmente, **à dimensão positiva do *mínimo existencial*:**

*O direito ao mínimo existencial corresponde à garantia das condições materiais básicas de vida. Ele ostenta tanto uma dimensão negativa como uma positiva. Na sua dimensão negativa, opera como limite, impedindo a prática de atos pelo Estado e por particulares que subtraíam do indivíduo as referidas condições indispensáveis à vida digna. Já na dimensão positiva, ele envolve um conjunto essencial de direitos prestacionais.*¹⁶

Ademais, ressalte-se que a Comissão Interamericana de Direitos Humanos editou a Resolução nº 1/2020, intitulada “*Pandemia e Direitos Humanos nas Américas*”¹⁷. O mencionado documento contém diretrizes para as políticas públicas a serem adotadas pelos Estados da região, das quais se destaca as seguintes:

¹⁶ SARMENTO, Daniel. A Proteção Judicial dos Direitos Sociais: Alguns Parâmetros Ético-Jurídicos. In SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio Pereira de (Org.). Direitos Sociais. Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 576.

¹⁷ Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>. Acesso em 08/09/2020.

“Ante as circunstâncias atuais da pandemia de COVID-19, que constituem uma situação de risco real, os Estados devem adotar medidas de forma imediata e de maneira diligente para prevenir a ocorrência de lesões ao direito à saúde, à integridade pessoal e à vida. Tais medidas devem estar focadas de maneira prioritária a prevenir os contágios e oferecer um tratamento médico adequado às pessoas que o requeiram.

(...)

Proteger os direitos humanos, e particularmente os DESCA, das pessoas trabalhadoras em maior situação de risco em virtude da pandemia e suas consequências. É importante tomar medidas que assegurem meios econômicos e meios de subsistência a todas as pessoas trabalhadoras, de maneira que tenham igualdade de condições para cumprir as medidas de contenção e proteção durante a pandemia, assim como condições de acesso a alimentação e outros direitos essenciais”

As inúmeras reclamações dos cidadãos que chegam ao Ministério Público e à Defensoria Pública, corroboradas pelos relatos das associações e voluntários que auxiliam a população vulnerável na obtenção do benefício emergencial, evidenciam que essas diretrizes não tem sido respeitadas pelos órgãos do Estado Brasileiro responsáveis pela elegibilidade, análise, concessão e pagamento deste benefício.

Com efeito, são várias as notícias reportadas diariamente aos Autores da presente ação sobre a morosidade e problemas ocorridos nos serviços prestados pelos Corréus, que impedem ou dificultam o efetivo acesso aos valores do benefício, tais como: pessoas em situação de rua com dificuldade de ingressa nas agências, por falta de local adequado para deixar seus pertences pessoais; pessoas em situação de rua que possuem dificuldade de se expressar (algumas inclusive possuem transtornos mentais), não são bancarizadas, e, portanto, precisam estar acompanhadas por voluntários para o acesso ao ambiente bancário;

beneficiários estrangeiros sem possibilidade de recebimento do auxílio, por dificuldade no atendimento e falta de informações e orientações adequadas.

Por fim, quanto à CAIXA, não se pode negligenciar que, como serviços que são, aqueles ofertados pelas instituições bancárias as sujeitam ao Código de Defesa do Consumidor, nos termos dos seus artigos. 2º e 3º.

Desta forma, considerando que a defesa do consumidor é princípio da ordem econômica nacional (art. 170, V, da Constituição Federal), os serviços de que ora se trata devem visar “*a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos*”, bem como “*a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral*”, nos termos do art. 6º, I e X, do diploma consumerista.

Há se de reconhecer que os problemas mais comuns e recorrentes já deveriam ter sido sanados pelos corréus. Infelizmente, conforme se observa na prática, permanecem os obstáculos a dificultar ou inviabilizar o acesso ao benefício especialmente pela população em situação de rua e migrantes, devido a pouca ou nenhuma familiaridade com as ferramentas tecnológicas e sistema de Internet, e com o idioma no caso de estrangeiros, agravado pelo fato de que não há atendimento satisfatório a essa população nas agências da CEF.

A alegada melhora no sistema de cadastramento digital e atendimento nas agências da capital está ainda muito aquém do necessário, como se observa pelos números da Defensoria Pública da União em São Paulo e da busca por soluções no Poder Judiciário.

Decorridos aproximadamente seis meses desde a instituição do benefício emergencial, não é concebível que os corréus ainda não tenham detectado e solucionado a contento os principais problemas que impediram e impedem o acesso da população ao benefício emergencial, em clara violação aos princípios constitucionais e internacionais que regem a matéria.

Neste passo, imprescindível a colaboração entre os corréus para o desenvolvimento de soluções urgentes para os problemas ainda existentes, cada um em sua competência, a fim de que o benefício emergencial seja analisado e efetivamente pago com a eficiência e presteza necessárias aos que tem direito.

Diante do exposto, é justamente pelos fundamentos acima descritos, sobretudo a proteção do mínimo existencial às pessoas mais vulneráveis, que os ajustes ao processo de análise e concessão do auxílio emergencial, pretendidos nesta ação, devem ser necessariamente implementados e garantidos pela **UNIÃO, DATAPREV e CAIXA**, na medida de suas competências.

3.5 – DO DANO MORAL COLETIVO

Aquele que por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar a ordem jurídica, comete ato ilícito e fica obrigado a repará-lo, na forma dos arts.186 e 927 do Código Civil.

É inequívoco o total descaso das instituições requeridas em assegurar o respeito à isonomia em seu aspecto material. A igualdade é relacional, isto é, uma pessoa é igual a outra à luz de determinadas características. Essa igualdade material implica em **tratar diferentemente aqueles que possuem diferenças dos demais, de forma a atender interesses protegidos na Constituição. Assim, não cabe à UNIÃO, DATAPREV e CAIXA buscarem uniformizar o tratamento dos beneficiários do Auxílio Emergencial sem prestarem um atendimento efetivo e que consiga atender a todos de acordo com suas capacidades e vulnerabilidades existentes em concreto, isto é, considerando-se as diferenças existentes para que haja um tratamento diferenciado, de forma a atender princípios constitucionais, como reflexo direto da dignidade da pessoa humana (art.1, III da Constituição Federal).**

Nessa perspectiva, a postura irregular adotada pelas instituições financeiras corrés, aqui exposta, causa danos extrapatrimoniais coletivos (considerado o público vulnerável atingido), com violação ao princípio da dignidade da pessoa humana, o que impõe ao Ministério Público e à Defensoria, enquanto órgãos de promoção de direitos humanos e fundamentais, a busca de reparação desses danos extrapatrimoniais coletivos, no plano judicial, contra esse tratamento discriminatório conferido à população em situação de rua e imigrante/refugiada em São Paulo.

Assim, o comportamento das entidades viola princípios e valores adotados pelo ordenamento pátrio e por tratados internacionais do qual o Brasil é signatário, motivo pelo qual merece enfático repúdio, bem como intervenção do Poder Judiciário no sentido não apenas de coibir as condutas ilegítimas de restrição de direitos, mas também de impor o dever de indenizar danos morais coletivos, considerados os danos sofridos pelo grupo vulnerável atingido.

Sobre o cabimento do dano moral coletivo em tais circunstâncias, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ao discorrer sobre os pressupostos da ação civil pública, ensina que:

Constitui pressuposto da ação civil pública o dano ou a ameaça de dano a interesse difuso ou coletivo, abrangidos por essa expressão o dano ao patrimônio público e social, entendida a expressão no seu sentido mais amplo, de modo a abranger o dano material e o dano moral. (Direito Administrativo, 26a edição, São Paulo: Atlas, 2013, p.880)

Restou demonstrado que as corrés de forma consciente ou com culpa *in vigilando* ou *in eligendo*, violam direitos fundamentais de imigrantes e refugiados. No ponto destaque-se que:

Código Civil

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

[...]

Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: [...]

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

Supremo Tribunal Federal – Súmula 341: “*É presumida a culpa do patrão ou comitente pelo ato culposo do empregado ou preposto*”

No caso, o prejuízo e as lesões causadas a tal público vulnerável é inafastável, não há como refutá-los. Também não há como contestar que está configurada grave situação geradora de danos morais coletivos, extrapatrimoniais, e, portanto, passível de indenização.

Sobre o tema, oportunas as colocações da Exma. Ministra Eliana Calmon, relatora no julgamento do Resp 1.057.274, no C. Superior Tribunal de Justiça:

Não aceito a conclusão da 1ª Turma, por entender não ser essencial à caracterização do dano extrapatrimonial coletivo prova de que houve dor, sentimento, lesão psíquica, afetando "a parte sensitiva do ser humano, como a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas" (Clayton Reis, Os Novos Rumos da Indenização do Dano Moral, Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 236), "tudo aquilo que molesta a alma humana, ferindo-lhe gravemente os valores fundamentais inerentes à sua personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que está integrado" (Yussef Said Cahali, Dano Moral, 2ª ed., São Paulo: RT, 1998, p. 20, apud Clayton Reis, op. cit., p. 237), pois como preconiza Leonardo Roscoe Bessa: (...) a indefinição doutrinária e jurisprudencial concernente à matéria decorre da

absoluta impropriedade da denominação dano moral coletivo , a qual traz consigo - indevidamente - discussões relativas à própria concepção do dano moral no seu aspecto individual. (apud Dano Moral Coletivo, p. 124) Na doutrina, já há vários pronunciamentos pela pertinência e necessidade de reparação do dano moral coletivo. José Antônio Remédio, José Fernando Seifarth e José Júlio Lozano Júnior informam a evolução doutrinária: Diversos são os doutrinadores que sufragam a essência da existência e reparabilidade do dano moral coletivo: Limongi França sustenta que é possível afirmar a existência de dano moral "à coletividade, como sucederia na hipótese de se destruir algum elemento do seu patrimônio histórico ou cultural, sem que se deva excluir, de outra parte, o referente ao seu patrimônio ecológico". Carlos Augusto de Assis também corrobora a posição de que é possível a existência de dano moral em relação à tutela de interesses difusos, indicando hipótese em que se poderia cogitar de pessoa jurídica pleiteando indenização por dano moral, como no caso de ser atingida toda uma categoria profissional, coletivamente falando, sem que fosse possível individualizar os lesados, caso em que se ria conferida legitimidade ativa para a entidade representativa de classe pleitear indenização por dano moral. A sustentar e esclarecer seu posicionamento, aponta Carlos Augusto de Assis, a título de exemplo: "Imagine-se o caso de a classe dos advogados sofrer vigorosa campanha difamatória. Independente dos danos patrimoniais que podem se verificar (e que também seriam de difícil individualização) é quase certo que os advogados, de uma maneira geral, experimentariam penosa sensação de desgosto, por ver a profissão a que se dedicam desprestigiada. Seria de admitir que a entidade de classe (no caso, a Ordem dos Advogados do Brasil) pedisse indenização pelo dano moral sofrido pelos advogados considerados como um todo, a fim de evitar que este fique sem

qualquer reparação em face da indeterminação das pessoas lesadas. **Carlos Alterto Bittar Filho leciona: "quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico". Assim, tanto o dano moral coletivo indivisível (gerado por ofensa aos interesses difusos e coletivos de uma comunidade) como o divisível (gerado por ofensa aos interesses individuais homogêneos) ensejam reparação.** Doutrinariamente, citam-se como exemplos de dano moral coletivo aqueles lesivos a interesses difusos ou coletivos: "dano ambiental (que consiste na lesão ao equilíbrio ecológico, à qualidade de vida e à saúde da coletividade), a violação da honra de determinada comunidade (a negra, a judaica etc.) através de publicidade abusiva e o desrespeito à bandeira do País (o qual corporifica a bandeira nacional). (in Dano moral. Doutrina, jurisprudência e legislação. São Paulo: Saraiva, 2000, pp. 34-5). **E não poderia ser diferente porque as relações jurídicas caminham para uma massificação e a lesão aos interesses de massa não podem ficar sem reparação, sob pena de criar-se litigiosidade contida que levará ao fracasso do Direito como forma de prevenir e reparar os conflitos sociais.** A reparação civil segue em seu processo de evolução iniciado com a negação do direito à reparação do dano moral puro para a previsão de reparação de dano a interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, ao lado do já consagrado direito à reparação pelo dano moral sofrido pelo indivíduo e pela pessoa jurídica (cf. Súmula 227/STJ). Com efeito, os direitos de personalidade manifestam-se como uma categoria histórica, por serem mutáveis no tempo e no espaço. O direito de personalidade é uma categoria que foi idealizada para satisfazer exigências da tutela da

pessoa, que são determinadas pelas contínuas mutações das relações sociais, o que implica a sua conceituação como categoria apta a receber novas instâncias sociais. (cf. LEITE, José Rubens Morato. Dano Ambiental. do individual ao coletivo extrapatrimonial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 287). Como constata Xisto Tiago de Medeiros Neto: **Dessa maneira, o alargamento da proteção jurídica à esfera moral ou extrapatrimonial dos indivíduos e também aos interesses de dimensão coletiva veio a significar destacado e necessário passo no processo de valorização e tutela dos direitos fundamentais. Tal evolução, sem dúvida, apresentou-se como resposta às modernas e imperativas demandas da cidadania.** Ora, desde o último século que a compreensão da dignidade humana tem sido referida a novas e relevantíssimas projeções, concebendo-se o indivíduo em sua integralidade e plenitude, de modo a ensejar um sensível incremento no que tange às perspectivas de sua proteção jurídica no plano individual, e, também, na órbita coletiva. É inegável, pois, o reconhecimento e a expansão de novas esferas de proteção à pessoa humana, diante das realidades e interesses emergentes na sociedade, que são acompanhadas de novas violações de direitos. (Dano moral coletivo. 2ª ed. São Paulo: LTr, 2007, p. 121). g.n.

Seguem também conclusões do Tribunal Regional Federal da 3ª Região sobre a responsabilização da União por danos de natureza coletiva:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS SOCIAIS. DANO MORAL COLETIVO. DIREITO SUBJETIVO DOS PORTADORES DE DEFICIÊNCIA AO PASSE LIVRE NO TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL. LEI 8.899/94. DIREITO QUE DEPENDIA DE REGULAMENTAÇÃO PARA A DEFINIÇÃO DO

SEU CONTEÚDO. INEXISTÊNCIA DO DIREITO SUBJETIVO ANTES DA REGULAMENTAÇÃO PELO PODER EXECUTIVO FEDERAL. PERDA PARCIAL DO OBJETO DA AÇÃO COM A SUPERVENIÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO. PERSISTÊNCIA DO INTERESSE NO JULGAMENTO DO PEDIDO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. PEDIDO ADMISSÍVEL EM TESE. PRECEDENTE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS PERMISSONÁRIAS DO TRANSPORTE RODOVIÁRIO POR DANOS MORAIS COLETIVOS. DANOS IMPUTÁVEIS À OMISSÃO DA UNIÃO FEDERAL. DEMORA EXCESSIVA EM REGULAMENTAR A LEI 8.899/94. CONDENAÇÃO DA UNIÃO AO PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. [...]. **É insofismável que o Poder Executivo federal extrapolou de forma gritante o comando legislativo para regulamentar em 90 dias o direito previsto no art. 1º da Lei 8.899/94, só vindo a fazê-lo cerca de seis anos depois da entrada em vigor deste diploma normativo. 14. Inexorável, destarte, a responsabilidade da União pela reparação destes danos de natureza coletiva, com fundamento no § 6º do art. 37 da Constituição Federal. 15. O arbitramento do valor deve obedecer a critérios distintos daqueles propostos na petição inicial e na apelação, para ser arbitrado em valor determinado, o que, em se tratando de processo de natureza coletiva, está compreendido nos poderes do juiz que Ada Pellegrini Grinover cita como "defining function". 16. Parcial provimento à apelação para anular parcialmente a sentença e, nos termos do § 3º do art. 515 do CPC, condenar a União Federal ao pagamento de indenização no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), a ser destinada ao fundo previsto no art. 13 da Lei 7.347/85. Sem condenação em honorários advocatícios.**

(TRF-3. AP Cível nº 1418769, Ação Civil Pública nº 00045059119994036000. Terceira Turma, Juiz Convocado Valdeci dos Santos. Disponibilizado em 11.05.2012)

No caso em comento, as dificuldades enfrentadas pela população ultravulnerável, na qual se insere grande parte da população em situação de rua, estrangeiros e refugiados, para realizar o cadastramento por meio digital e sacar o benefício emergencial, sujeitam essa população a uma situação degradante à dignidade humana e de ainda maior miserabilidade, haja visto que a pandemia causou um agravamento da já precária situação socioeconômica na qual viviam.

Com efeito, a demora na análise dos pedidos de benefício emergencial, os problemas apresentados pelo aplicativo CAIXA TEM que inviabilizaram ou retardaram demasiadamente o recebimento desses valores essenciais à sobrevivência dessa parte da população, que já estava ou ficou sem outra fonte renda, somado ao fato de que o acesso ao benefício só era possível a quem possuísse dispositivo eletrônico ou familiaridade com a Internet, impediu que essa camada já invisível da população conseguisse obter o mínimo essencial para sua subsistência.

Além disso, foi constatado pelos voluntários que o atendimento nas agências da CEF em São Paulo, não era prestado de maneira condizente e sensível ao público formado por pessoas em situação de rua, as quais enfrentaram situações como impossibilidade de adentrar nas agências pela falta de espaço para deixar seus pertences ou por não se sentirem à vontade pela falta de acolhimento por parte de funcionários despreparados para atender esse público. A par dessas situações constrangedoras, há relatos de falta ou insuficiência de informações vez que na maioria das vezes o atendimento dito *presencial* limitava-se a mandar pessoas não bancarizadas e sem alfabetização digital a buscarem informações no site ou aplicativo CAIXA TEM.

Em relação aos estrangeiros e refugiados com direito ao benefício, a situação não era melhor, a iniciar-se pela inexistência de tradução para qualquer outra língua que não a portuguesa, das instruções encontradas nos sites, cartazes e aplicativo para obtenção do benefício emergencial, obrigando muitos imigrantes a depender de pessoas familiarizadas com o nosso idioma, que nem sempre agem de boa fé ou de graça, para entender as regras e ajudar na obtenção do auxílio. A situação é ainda agravada pelo fato de não se possuir em todas as agências funcionários que falem o idioma ou um serviço de tradução eficaz disponível.

Diante das graves violações praticadas pela UNIÃO, DATAPREV e CAIXA, faz-se imperiosa a condenação solidária das requeridas em danos morais coletivos, em valor não inferior a **R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)**, para cada uma, bem como condenação nos ônus da sucumbência.

Os valores deverão ser destinados exclusivamente às ações de assistência social e redução da pobreza e marginalização da população em situação de rua e da população imigrantes/refugiada na cidade de São Paulo/SP, em procedimento a ser fixado em sede de cumprimento de sentença perante este Juízo.

IV – TUTELA PROVISÓRIA ANTECIPADA EM CARÁTER DE URGÊNCIA

4.1 DA POSSIBILIDADE DE TUTELA DE URGÊNCIA CONTRA A FAZENDA PÚBLICA

Não incide, no caso concreto, a vedação estabelecida pelo art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1992 (“*Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação*”). Isso porque o pleito de que se dê maior efetividade ao recebimento do Auxílio Emergencial por parte da população mais vulnerável não se enquadra em nenhuma das hipóteses de vedação legal [art. 7º, §§ 2º e 5º, da Lei nº 12.016/2009, Lei nº 2.770/1956

(liberação de bens e mercadorias de origem estrangeira) e Leis nº 4.348/1964 e nº 5.021/1966 (reclassificação ou equiparação de servidores públicos e aumento ou extensão de vantagens)].

A admissibilidade da imposição de multa como meio coercitivo para adimplemento de obrigação de fazer, inclusive, já foi fixada em tese de julgamento de recurso repetitivo (Tema 98):

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA. ART. 543-C DO CPC/1973. AÇÃO ORDINÁRIA DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO PARA O TRATAMENTO DE MOLÉSTIA. IMPOSIÇÃO DE MULTA DIÁRIA (ASTREINTES) COMO MEIO DE COMPELIR O DEVEDOR A ADIMPLIR A OBRIGAÇÃO. FAZENDA PÚBLICA. POSSIBILIDADE. INTERPRETAÇÃO DO CONTEÚDO NORMATIVO INSERTO NO § 5º DO ART. 461 DO CPC/1973. DIREITO À SAÚDE E À VIDA.

- 1. Para os fins de aplicação do art. 543-C do CPC/1973, é mister delimitar o âmbito da tese a ser sufragada neste recurso especial representativo de controvérsia: possibilidade de imposição de multa diária (astreintes) a ente público, para compeli-lo a fornecer medicamento à pessoa desprovida de recursos financeiros.*
- 2. A função das astreintes é justamente no sentido de superar a recalcitrância do devedor em cumprir a obrigação de fazer ou de não fazer que lhe foi imposta, incidindo esse ônus a partir da ciência do obrigado e da sua negativa de adimplir a obrigação voluntariamente.*
- 3. A particularidade de impor obrigação de fazer ou de não fazer à Fazenda Pública não ostenta a propriedade de mitigar, em caso de descumprimento, a sanção de pagar multa diária, conforme prescreve*

o § 5º do art. 461 do CPC/1973. E, em se tratando do direito à saúde, com maior razão deve ser aplicado, em desfavor do ente público devedor; o preceito cominatório, sob pena de ser subvertida garantia fundamental. Em outras palavras, é o direito-meio que assegura o bem maior: a vida. Precedentes: AgRg no AREsp 283.130/MS, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 8/4/2014; REsp 1.062.564/RS, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 23/10/2008; REsp 1.062.564/RS, Relator Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ de 23/10/2008; REsp 1.063.902/SC, Relator Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, DJ de 1/9/2008; e AgRg no REsp 963.416/RS, Relatora Ministra Denise Arruda, Primeira Turma, DJ de 11/6/2008.

4. À luz do § 5º do art. 461 do CPC/1973, a recalcitrância do devedor permite ao juiz que, diante do caso concreto, adote qualquer medida que se revele necessária à satisfação do bem da vida almejado pelo jurisdicionado. Trata-se do "poder geral de efetivação", concedido ao juiz para dotar de efetividade as suas decisões.

5. A eventual exorbitância na fixação do valor das astreintes aciona mecanismo de proteção ao devedor: como a cominação de multa para o cumprimento de obrigação de fazer ou de não fazer tão somente constitui método de coerção, obviamente não faz coisa julgada material, e pode, a requerimento da parte ou ex officio pelo magistrado, ser reduzida ou até mesmo suprimida, nesta última hipótese, caso a sua imposição não se mostrar mais necessária. Precedentes: AgRg no AgRg no AREsp 596.562/RJ, Relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, DJe 24/8/2015; e AgRg no REsp 1.491.088/SP, Relator Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 12/5/2015.

6. No caso em foco, autora, ora recorrente, requer a condenação do Estado do Rio Grande do Sul na obrigação de fornecer (fazer) o

medicamento Lumigan, 0,03%, de uso contínuo, para o tratamento de glaucoma primário de ângulo aberto (C.I.D. H 40.1). Logo, é mister acolher a pretensão recursal, a fim de restabelecer a multa imposta pelo Juízo de primeiro grau (fls. 51-53).

(Recurso Especial n. 1.474.665/RS, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Julg. 22 de junho de 2017)

Aliás, é vinculante a tese firmada. A vinculação aos precedentes judiciais é um dos mecanismos adotados pelo atual Código de Processo Civil para dar concretude ao princípio da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal) e proporcionar celeridade e racionalidade na prestação jurisdicional.

A inobservância da tese fixada em sede do julgamento dos recursos repetitivos enseja inclusive reclamação (art. 928, inciso II, c.c. art. 988, inciso IV, ambos do Código de Processo Civil).

4.2. DA PROBABILIDADE DO DIREITO

Por tudo quanto foi exposto, verifica-se a presença do requisito da fumaça do bom direito, pela necessidade de dar cumprimento aos princípios constitucionais, especialmente a dignidade da pessoa humana, consistente na garantia de disponibilização de pessoal qualificado ao atendimento à população em situação de rua e imigrantes na cidade de São Paulo/SP.

Por fim, evidente que as pessoas mais vulneráveis possuem direito à devida apuração de seus requerimentos pelo auxílio emergencial, respeitado não só o prazo razoável, mas, a publicidade da avaliação, a transparência dos critérios utilizados, a participação dos requerentes, a eficiência no tempo de processamento, a impessoalidade da aferição e o conhecimento da fundamentação alinhavada nos julgamentos, de acordo com as suas especificidades e dispensada a obrigatoriedade de acesso à internet ou aplicativos móveis.

4.3. DO PERIGO DA DEMORA

Há fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação (art. 300, *caput*, do Código de Processo Civil), eis que a demora e a falta de efetividade e clareza dos requerimentos dirigidos à Administração causam um inexorável abalo psíquico nos afetados, além de reduzi-los à condição de cidadãos de segunda categoria, abandonando-os à própria sorte num contexto de pandemia e isolamento social, sobretudo à população marginalizada.

Além disso, a própria natureza emergencial do auxílio denota o perigo na demora. Como acima referido, o seu pagamento precisa se dar da forma mais rápida e eficiente possível, a fim de se garantir o mínimo existencial à população em situação de rua e imigrantes na cidade de São Paulo/SP.

V – DO PEDIDO

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, a **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO** e **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio dos signatários, velando pelo interesse público e garantia dos direitos fundamentais dessa população, e visando solucionar as pendências que ainda impedem ou dificultam o saque do auxílio emergencial, requerem:

5.1 A concessão da tutela de urgência para condenar, solidariamente, a **UNIÃO**, **DATAPREV** e **CAIXA** a, no prazo de 10 (dez) dias úteis:

5.1.1) providenciar a utilização de critério único (mês do aniversário, por sugestão) para acesso ao Auxílio Emergencial, sem realizar a diferenciação entre a utilização do benefício por aplicativo (PicPay, PagSeguro, entre outros), saque em espécie e transferência para outra conta bancária;

5.1.2) garantir aos beneficiários que tenham acesso na mesma data à utilização do dinheiro para pagamento via aplicativo, bem como ao saque do valor em espécie em qualquer agência bancária da CAIXA e transferência para outra conta bancária de sua escolha;

5.1.3) providenciar a integração, unificação e o acesso das informações sobre todas as fases para o recebimento do auxílio emergencial entre os três Requeridos, a fim de que se possa garantir, sempre que solicitado pelo beneficiário, o direito de informação quanto: a) a sua habilitação ou não para o benefício; b) o protocolo ou documentação apta a comprovar o comparecimento na agência bancária; c) as exatas razões da impossibilidade do recebimento do benefício, assim como do não pagamento e da impossibilidade de saque do auxílio emergencial, com a descrição clara e precisa dos motivos;

5.1.4) avisar da disponibilidade dos recursos através do próprio aplicativo utilizado para os requerimentos do Auxílio Emergencial, notificando o usuário;

5.1.5) contratar, ao menos um(a), assistente social devidamente capacitado(a) no atendimento e esclarecimentos à pessoa em situação de rua, em todas as agências das regiões da cidade de São Paulo de maior concentração desta população, de acordo com os indicativos do Censo de 2019, a fim de garantir o atendimento presencial, individualizado e humanizado, das pessoas não escolarizadas e não bancarizadas;

5.1.6) disponibilizar tradutor, visando garantir o atendimento adequado e especializado para estrangeiros que não falam o idioma português, divulgando esta informação no site da CEF nos idiomas inglês, espanhol e francês, ainda que o referido atendimento tenha que se dar mediante solicitação e

agendamento; expedindo, para tanto, circular interna com instruções e orientações sobre a forma de como proceder;

5.1.7) disponibilizar, em todas as agências da cidade de São Paulo/SP, de **locais e espaços em tamanho e quantidades adequados**, especialmente às pessoas em situação de rua e que carregam os seus pertences pessoais, para que possam guardar seus objetos e não sejam impedidas de ingressar na agência;

5.1.8) adotar medidas mais eficientes, amplas e acessíveis de comunicação e acesso à informação, comprovando ao menos a existência, na parte interna e externa de todas as agências da cidade e do Estado de São Paulo, **de cartazes e/ou banners, com escrita fácil e acessível, contendo as principais informações sobre o atendimento, os documentos necessários e como deve ser realizado o saque do auxílio emergencial, e, especialmente, os calendários com as datas para o pagamento das parcelas do benefício emergencial, sem prejuízo de outras informações consideradas necessárias, tal como a unificação dos calendários a partir de um único critério (mês do aniversário ou número final do NIS)**;

5.1.9) ampliar **o funcionamento e abertura das agências bancárias em horário estendido, de 8:00 às 18:00h, inclusive aos sábados e domingos, para que a demanda extraordinária seja suprida**, enquanto durar a demanda provocada pelo calendário de repasses do auxílio emergencial do Governo Federal, com adoção de ações prioritárias nas agências da Sé; Largo São José do Belém, da Rua Tobias Barreto, da Avenida Paes de Barros e Rua Fernando Falcão, apontadas como de maior aglomeração;

5.1.10) promover a **organização, o controle e a triagem também das filas externas, a fim de garantir o atendimento preferencial, humanizado e sem aglomerações, nos termos da lei, e a identificação das pessoas que necessitem de**

atendimento presencial e individualizado, tais como aquelas não escolarizadas e com dificuldades de acesso e conhecimento tecnológico;

5.2 A concessão da tutela de urgência para condenar a **CAIXA** a, no prazo de 10 (dez) dias úteis:

5.2.1) realizar **curso de capacitação** de todos os gerentes e funcionários das agências da Caixa Econômica Federal, que contemple:

a) o treinamento e sensibilização para o atendimento humanizado às pessoas em situação de rua, que inclua diretrizes e orientação a respeito da recepção adequada dessas pessoas, com a conscientização de que geralmente elas não são *bancarizadas* e não estão habituadas a frequentar instituições bancárias; não possuem familiaridade com a Internet, dispositivos digitais e caixas de autoatendimento;

b) reiterar os avisos e comunicações aos funcionários para que estes, por sua vez, possam orientar e transmitir de forma adequada aos beneficiários, especialmente as seguintes informações:

b.1) o código de verificação gerado para solicitação do auxílio pelo site ou pelo aplicativo "Auxílio Emergencial" : – que tal código expira após 24h do envio do SMS e que ele não terá validade para transações de saques e de transferências digitais; - se o código de verificação solicitado no autoatendimento para saque e/ou transferência digital para conta corrente ou para conta de aplicativos (PicPay, PagSeguro, entre outros.) – que esse NÃO é o código gerado pelo aplicativo ou pelo site “Auxílio Emergencial” quando da realização da solicitação do auxílio, mas SIM um código gerado por outro aplicativo, o “CAIXATEM”, ou no atendimento presencial nas agências;

b.2) sobre o que deve ser observado no momento do saque do benefício e/ou transferência digital para conta corrente ou para conta de aplicativos): - atualização com o novo e-mail e número de celular do beneficiário para substituir o fornecido quando da realização de solicitação pelo site ou Aplicativo do Auxílio Emergencial, a fim de melhor auxiliar essas pessoas;

c) instruções para que os funcionários forneçam, sempre que solicitado pelo interessado, o protocolo ou documentação apta a comprovar o comparecimento na agência bancária e a impossibilidade do saque do benefício emergencial, com a descrição precisa do motivo de não pagamento;

5.3) A cominação de multa diária às rés, em valor não inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento das medidas discriminadas acima;

5.4) a citação da UNIÃO, DATAPREV e CAIXA para comparecerem à **audiência de conciliação ou de mediação** (art. 3º, § 2º, c.c. art. 319, inciso VII, e art. 334, caput, todos do Código de Processo Civil), bem como para, querendo, contestar a ação, sob pena de ser considerada revel e presumidas verdadeiras as alegações de fato formuladas pelos autores (arts. 335 e 344 do Código de Processo Civil);

A propósito, não se pode invocar a indisponibilidade do interesse público para se escusar da tentativa de autocomposição de conflito, mormente porque o art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.307/1996, com redação dada pela Lei nº 13.129/2015, é expresso ao admitir que a Administração Pública direta e indireta utilize a arbitragem para dirimir conflitos.

5.4) em caráter definitivo, a confirmação da tutela provisória de urgência, para o fim de condenar as rés, de forma definitiva, às obrigações já indicadas, com a cominação de

multa diária às rés, em valor não inferior a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), em caso de descumprimento da sentença;

5.5) por fim, diante das graves violações praticadas pela UNIÃO, DATAPREV e CAIXA, faz-se imperiosa a condenação solidária das requeridas em danos morais coletivos, em valor não inferior a **R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais)**, solidariamente, bem como condenação nos ônus da sucumbência.

Protesta-se provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos (art. 369 e seguintes do Código de Processo Civil).

A petição inicial é instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação (art. 320 do Código de Processo Civil).

O Ministério Público e a Defensoria Pública estão dispensados do pagamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, na forma do art. 18 da Lei nº 7.347/1985.

Dá-se à causa o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais).

São Paulo, 17 de setembro de 2020.

Assinatura eletrônica

PRISCILA COSTA SCHREINER RÖDER

Procuradora da República

Ministério Público Federal - PR/SP

Assinatura eletrônica

LISIANE CRISTIANE BRAECHER

Procuradora Regional dos Direitos do Cidadão

Ministério Público Federal - PR/SP

Assinatura eletrônica

ANNA TROTTA YARYD

Promotora de Justiça

Ministério Público do Estado de São Paulo

Assinatura eletrônica

EDUARDO FERREIRA VALÉRIO

Promotor de Justiça

Ministério Público do Estado de São Paulo

Assinatura eletrônica

DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO

Defensor Público do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Assinatura eletrônica

FERNANDA PENTEADO BALERA

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Assinatura eletrônica

LETÍCIA MARQUEZ DE AVELAR

Defensora Pública do Estado de São Paulo

Núcleo Especializado de Cidadania e Direitos Humanos

Assinatura eletrônica

ANA LÚCIA MARCONDES FARIA DE OLIVEIRA

Defensora Pública Federal



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Assinatura/Certificação do documento **PR-SP-00098984/2020 DOCUMENTO DIVERSO nº 4276-2020**

Signatário(a): **PRISCILA COSTA SCHREINER RODER**

Data e Hora: **18/09/2020 16:34:27**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANNA TROTTA YARYD**

Data e Hora: **18/09/2020 17:30:39**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **LETÍCIA MARQUEZ DE AVELAR**

Data e Hora: **18/09/2020 17:49:50**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **DAVI QUINTANILHA FAILDE DE AZEVEDO**

Data e Hora: **18/09/2020 16:43:28**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **EDUARDO FERREIRA VALÉRIO**

Data e Hora: **18/09/2020 17:04:45**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **FERNANDA PENTEADO BALERA**

Data e Hora: **18/09/2020 17:55:54**

Assinado com certificado digital

Signatário(a): **LISIANE CRISTINA BRAECHER**

Data e Hora: **18/09/2020 18:22:43**

Assinado com login e senha

Signatário(a): **ANA LÚCIA MARCONDES FARIA DE OLIVEIRA**

Data e Hora: **18/09/2020 18:37:16**

Assinado com certificado digital

Acesse <http://www.transparencia.mpf.mp.br/validacaodocumento>. Chave F2D32011.F2C42B1C.97C1299F.C26D58D0