

**Poder Judiciário****Justiça Federal de Primeira Instância da 5ª Região****Seção Judiciária de Sergipe****2ª Vara****PROCESSO Nº: 0801994-64.2020.4.05.8500 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL****AUTOR:** DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM SERGIPE e outros**RÉU:** EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMACOES DA PREVIDENCIA SOCIAL - DATAPREV e outros**ADVOGADO:** Gabriela Alcofra Dos Santos**2ª VARA FEDERAL - SE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)****DECISÃO****1 RELATÓRIO**

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF), pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO (MPT) e pela DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU) em face da UNIÃO FEDERAL, da DATAPREV (Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social) e da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL objetivando, em linhas gerais, 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.**"

Especificamente, requerem a concessão de tutela de urgência, discriminando os pedidos direcionados a todas as demandadas (item 4.1.) e aqueles voltados apenas à União (item 4.2), nos seguintes termos:

**4.1.** A concessão da TUTELA DE URGÊNCIA, DE NATUREZA ANTECIPATÓRIA, a fim de que **as rés** sejam compelidas a ajustar o processo de análise e concessão do benefício emergencial instituído pela Lei nº. 13.982/2020, na medida de suas respectivas responsabilidades, por meio da:

(a) definição objetiva do prazo de processamento dos requerimentos e pedidos de reanálise, além dos pagamentos do auxílio emergencial, tendo como parâmetro o lapso de 05 (cinco) dias úteis, anteriormente indicado pela CEF/DATAPREV como suficiente para tal desiderato, sobretudo diante da natureza do pleito;

(b) solução dos problemas identificados nos aplicativos e portais digitais disponibilizados para o requerimento do auxílio, com a inclusão de opção de reportar erros pelo próprio site ou aplicativo, com número de protocolo e prazo para resposta para o usuário;

(c) regularização do atendimento para prestação de informações/orientações através dos números de telefone tridígitos (111, 121 e 158), bem como a ampla divulgação de todos os problemas e dificuldades reiteradas que as pessoas podem encontrar em todo o processo de solicitação do auxílio, informando como e em qual órgão cada problema pode ser solucionado, com seus horários de atendimento;

(d) autorização de atualização dos dados constantes no CADÚnico, conforme a situação atual daquele que pleiteia o auxílio, por meio dos aplicativos e portais digitais disponibilizados pela CEF/DATAPREV para o requerimento/consulta do benefício;

(e) autorização para a atualização das informações referentes ao status de desemprego dos requerentes, por meio dos aplicativos e portais digitais disponibilizados pela CEF/DATAPREV para o requerimento/consulta do benefício, a fim de mitigar os efeitos negativos decorrentes da desatualização da RAIS, emitida pelas empresas/entes públicos;

(f) A utilização, para fins de análise do preenchimento do requisito do status de desemprego dos requerentes, das informações de dispensa/demissão constantes em quaisquer dos bancos de dados (CAGED, CNIS e RAIS), mesmo que, por falha da empresa, essa baixa não tenha ocorrido em todos os bancos de dados, prevalecendo aquele em que conste a atualização mais recente de baixa.

(g) A utilização, para fins de análise do preenchimento do requisito de não titularizar mandato eletivo, das informações da Justiça Eleitoral relacionadas a mandados eletivos vigentes.

(h) a regularização da possibilidade de o requerente refazer o cadastro em situações de "dados inconclusivos" ou "dados incompatíveis" sem que sistema acuse que o CPF indicado na composição familiar já se encontra cadastrado, travando a tentativa de ajuste;

(i) a disponibilização de informações precisas sobre as razões das eventuais negativas, destacando-se: i.1) quais as informações (ou falta delas) geraram os "dados inconclusivos"; i.2) quanto aos indeferimentos com fundamento "cidadão ou membro da família já recebeu o auxílio" a especificação do CPF ou dos CPFs dos familiares que estejam beneficiados e impedindo a concessão; i.3) quanto aos indeferimentos com fundamento na existência de emprego formal ou ser agente público, a especificação dos vínculos de emprego/cargo /mandato que impedem a concessão do auxílio;

(j) a disponibilização de informações precisas sobre as razões da falta de depósito dos valores do auxílio, nos casos de aprovação do cadastro;

(k) adotar todas as medidas que se fizerem necessárias para superar empecilhos no sistema criado para processamento dos requerimentos, a fim de garantir o acesso pleno ao Auxílio Emergencial por todas aquelas pessoas que atendem aos critérios estabelecidos na Lei 13.982/2020.

Requer-se a cominação de astreintes a cada uma das rés em caso de descumprimento dos ajustes acima indicados, em valor a ser arbitrado por V. Exa. (Art. 139, IV, CPC).

**4.2.** A concessão da TUTELA DE URGÊNCIA, DE NATUREZA ANTECIPATÓRIA, a fim de determinar à **UNIÃO**, sob pena de cominação de astreintes em caso de descumprimento, em valor a ser arbitrado por V. Exa. (Art. 139, IV, CPC), que, em 48 horas:

a) promova ampla e imediata divulgação de cronograma de continuidade da implantação de todas as parcelas do auxílio emergencial previsto

na Lei nº 13.982/2020, abrangendo todos os grupos de beneficiários;

b) Informe se realizou restrição à concessão do auxílio emergencial para parentes de pessoas recolhidas em presídios com base em consulta nas bases de dados do DEPEN/MJ, estabelecendo, ainda que de forma não definitiva, a retenção para posterior análise definitiva acerca da concessão, especificando-se os motivos, quantos e quais são os casos de requerentes em tal situação no Estado de Sergipe;

c) Que se abstenha de utilizar como critério de restrição de concessão do Auxílio Emergencial requisito não previsto na Lei nº 13.982/2020, consistente no fato de ser membro de grupo familiar de pessoa recolhida em presídio, com base em consulta nas bases de dados do DEPEN/MJ, bem como de enquadrá-los na classificação "Retidos" em razão de tal circunstância, conferindo regular processamento aos casos de requerentes em tal situação;

Postulam que os efeitos da decisão se circunscrevam aos limites da competência territorial da Seção Judiciária do Estado de Sergipe.

Para fundamentar o pedido, narram, inicialmente, que o MPF e a DPU têm recebido número expressivo de denúncias relatando irregularidades no processo de requerimento, análise a pagamento do auxílio emergencial, o que ocasionou a instauração da Notícia de Fato nº 1.35.000.000482/2020-89, posteriormente convertida em inquérito civil. Agrupam as irregularidades noticiadas em **cinco situações-tipo**.

Na **primeira**, o requerimento consta "em análise" por tempo indeterminado, verificando-se o registro incorreto da data do requerimento no cadastro, bem como, com frequência, situações em que a análise do pedido demora mais de trinta dias.

Na **segunda**, tem-se a indicação de "dados inconclusivos", em que o requerimento necessita de alguma informação complementar. Nesse ponto, os autores identificam os seguintes problemas: i) o fato de o aplicativo não indicar qual, precisamente, a inconsistência cadastrada, dificultando que o requerente sane o vício, o que tem provocado o deslocamento do interessado às agências da CEF para tentar corrigir o problema; ii) a impossibilidade de mulheres cadastrarem o CPF de filhos(as), mesmo sendo responsáveis por seu sustento (e tendo, assim, direito a receber duas cotas do auxílio, conforme a Lei 13.982/20), pelo fato de o CPF dos descendentes já estar vinculado a outro núcleo familiar; iii) a impossibilidade de correção de determinados dados pelo sistema, como sucede em relação às pessoas que não possuem informação sobre o sexo (masculino/feminino) nas bases de dados do governo ou quando o solicitante informa dados de uma pessoa que possui indicativo de ter morrido em alguma base de dados do governo.

Na **terceira**, registram-se "informações imprecisas sobre as razões do indeferimento", especialmente nas seguintes hipóteses: i) o indeferimento aponta como razão o fato de o requerente ou outro membro da família já perceber auxílio emergencial (com ou sem Bolsa Família), sem especificar qual membro do grupo familiar se encaixaria nessa condição, impossibilitando que o requerente tenha ciência da efetiva razão do indeferimento, mormente diante do fato de que a Lei 13.982/20 autoriza a concessão do auxílio a dois membros do mesmo grupo familiar, ao passo que o Decreto 10.316/20 (art. 8º) prevê uma ordem de preferência de pagamento se houver mais de dois; ii) o indeferimento indica como fundamento a condição de empregado do solicitante, sem especificar qual seria o vínculo ativo e, assim, impossibilitando que o requerente busque sanar o vício decorrente da desatualização das informações constantes da RAIS. Nesse ponto, os autores defendem que: ii.1) deve ser avaliado não só a RAIS, mas também outros sistemas (como CAGED e CNIS), de modo que, se o vínculo empregatício estiver encerrado nestes mas permanecer em aberto naquele, não haveria óbice à concessão do

benefício; ii.2) sejam admitidas outras provas do encerramento do vínculo empregatício, como cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou cópias de peças de reclamações trabalhistas; e, por fim, iii) o indeferimento fundado no fato de o requerente ser titular de mandato eletivo tem, com frequência, sido embasado em informações incorretas, pois o sistema tem considerado como titular de mandato eletivo quem se candidatou a determinado pleito eleitoral mas não foi eleito.

Na **quarta**, verifica-se "indeferimento causado por impossibilidade de atualização de dados no CADÚnico." Os autores referem que a situação de diversos requerentes mudou justamente em virtude da pandemia e que estes não logram atualizar o Cadastro Único neste período, em que repartições públicas se encontram com expediente reduzido ou remoto, o que igualmente impõe a adoção de uma solução pelo instituidor do benefício.

Na **quinta**, situa-se o "não depósito dos valores do auxílio, a despeito da aprovação do cadastro." Narram que requerentes têm denunciado longas esperas, que em muito ultrapassam os três dias úteis anunciados pela CEF como prazo para a liberação dos valores após a aprovação do cadastro dos solicitantes.

Alegam que entes públicos responsáveis, quando demandados extrajudicialmente pelo MPF para prestar informações acerca das representações recebidas pelo órgão ministerial, deixaram de apresentar resposta satisfatória, que abordasse especificamente os questionamentos realizados.

Noutro giro, sustentam que parentes de pessoas presas têm sido indevidamente excluídas da concessão do auxílio emergencial. Mencionam, nesse sentido, que o Ofício nº 29/2020/PR da DATAPREV informa que o Ministério da Cidadania estabeleceu, ainda que de forma não definitiva, a restrição da concessão do benefício a requerente ou membro de grupo familiar constante das bases de dados do DEPEN/MJ (Departamento Penitenciário Nacional). Apontam ainda que, conforme notícia divulgada no portal UOL 10, a DATAPREV teria informado que mais de 39 mil pedidos apresentados por detentos ou familiares passariam por um "processamento adicional." Salientam que a Lei 13.982/2020 impede apenas que o benefício seja concedido a quem já for titular de benefício previdenciário ou assistencial, o que não constitui, necessariamente, a situação dos familiares de pessoa presa.

Indicam, ainda, que o cronograma de pagamento das parcelas do auxílio emergencial tem sido reiteradamente modificado, com sucessivos adiamentos, o que consideram indevido, tendo em vista que já há recursos orçamentários alocados para esse fim e que há urgência na realização dos pagamentos.

Já no que se refere à fundamentação jurídica do pleito, os autores invocam os princípios da publicidade e da eficiência (art. 37, *caput*, Constituição Federal), o objetivo fundamental assumido pela República Federativa do Brasil de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, CF), os direitos sociais à saúde, à alimentação e à segurança (art. 6º, CF) - em especial no que concerne à dimensão positiva do mínimo existencial - , o direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", CF) e a razoável duração do processo. Especificamente no que diz respeito à alegada exclusão de parentes de pessoas presas, apontam ofensa ao princípio da isonomia.

Por esses fundamentos, postulam, assim, a concessão da tutela de urgência.

Intimados conforme o art. 2º da Lei 8.437/1992, os requeridos apresentam **manifestação prévia** sobre o pedido de tutela provisória.

Assim, no id. 4058500.3760434, a **Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)** argui, inicialmente, a sua ilegitimidade *ad causam*, argumentando que a relação jurídica dos requerentes do auxílio emergencial é

mantida com a União Federal, responsável pela concessão do benefício e a quem apenas fornece suporte técnico para a elegibilidade dos candidatos à concessão do benefício, segundo parâmetros e diretrizes definidos pelo Ministério da Cidadania. Em seguida, insurge-se em face do pedido de fixação de astreintes, alegando que não foi demonstrada negligência ou resistência da requerida no cumprimento de suas obrigações. Noutro ponto, defende a rejeição dos pedidos liminares pela ausência de descrição objetiva e individualizada das providências reclamadas especificadamente da DATAPREV, em afronta aos arts. 319, IV e 324 do Código Processual Civil.

Discorre, a seguir, sobre a sua esfera de atuação no processamento dos pedidos de auxílio emergencial. Narra que, em virtude do Contrato nº 12/2020, firmado com o Ministério da Cidadania, a DATAPREV fornece o amparo tecnológico para identificar os requerentes que atendem aos requisitos legais para a percepção do auxílio emergencial, sob a coordenação desse Ministério. Relata que, em tempo exíguo, foram desenvolvidos três sistemas de conferência automática de informações e realizado o processamento de dezenas de milhões de requerimentos. Detalha as etapas de processamento e análise dos pedidos. Refere a adoção de "tecnologias específicas, com natureza em BigData, somado a outras capacidades computacionais específicas capazes de cruzar os dados, bem como processar algoritmos que reconhecem características do cidadão", com o uso de informações de dezessete bancos de dados, dentre os quais constam CNIS, RAIS, TSE, Cadastro Único, IRPF 2018 e DEPEND/MJ.

Explica que os dados cadastrais são processados em lote (15 milhões de registros a cada 30 horas), sendo, então, encaminhados ao Ministério da Cidadania para homologação, o qual, por vezes, devolve o lote para a DATAPREV, pois se depara com situações indicativas de possíveis pagamentos indevidos. Sublinha que essa devolução do lote elastece o prazo para análise, pois "enquanto não finalizada a homologação de um lote, a DATAPREV fica impedida de iniciar o processamento do próximo, uma vez que o resultado do processamento anterior é insumo obrigatório para a próxima execução, quando é verificado se já ocorreu o resultado de pedido para determinado CPF/Grupo Familiar anteriormente." Conclui afirmando que "cabe ao Ministério da Cidadania a decisão sobre uma outra forma de executar o processo de homologação, como por exemplo, por meio de partição dos lotes, de modo a permitir liberações parciais dos casos validados."

Por fim, requer o indeferimento do pedido de tutela provisória e, subsidiariamente, em caso de concessão, que sejam observadas as atribuições as suas atribuições específicas, sem a fixação de astreintes.

Junta documentos (id. 4058500.3760436 a 4058500.3760456).

No id. 4058500.3763561, a **União** discorre, inicialmente, sobre o regime conferido ao auxílio emergencial pela Lei 13.982/2020, pelo Decreto 10.316/2020 e pelas Portarias 351 e 352/2020 do Ministério da Cidadania, enfatizando as atribuições de cada ente (Ministério da Cidadania, DATAPREV e Caixa Economia Federal) no processamento, análise, concessão e pagamento do auxílio emergencial.

Defende a utilização de critérios mínimos, na plataforma digital, para evitar que o benefício seja concedido a quem não preenche os requisitos legais, mormente diante do fato que, para os requerentes não inscritos no CadÚnico, parte-se da autodeclaração feita pelo próprio solicitante. Busca-se, assim, garantir fidelidade às autodeclarações, evitando fraudes. Nesse sentido, pontua a necessidade de se exigir CPF regular, para, dentre outros, fins de cadastro, prevenção de lavagem de dinheiro e de operações bancárias.

Em relação, especificamente, aos pedidos formulados na inicial, a ré alega: i) não haver razoabilidade na fixação de prazo (especialmente o de cinco dias, sugerido pelo autor) para exame dos requerimentos, diante da complexidade do processo de

cadastro e da necessidade de cruzamento de dados, ressaltando que o tempo médio de exame dos pleitos pode aumentar se houver ordem judicial fixando um prazo; ii) a impropriedade dos pedidos de modificação das bases de dados, pois o Ministério da Cidadania não possui competência para tanto, inclusive em relação ao CadÚnico, que é atualizado pelos Municípios; iii) em relação ao indeferimento motivado pelo emprego do requerente: iii.1) que é feita consulta ao CNIS, a fim de apurar a existência de vínculo ativo e, em caso positivo, verifica-se a percepção de remuneração nos últimos três meses, vedando-se a concessão do benefício apenas nessa hipótese; iii.2) que a falta de atualização dos dados do requerente não constitui responsabilidade dos réus; iii.3) que inicialmente houve indeferimento de quem apenas se candidatou em pleitos eleitorais e não se elegeu, mas que isso foi identificado e corrigido, de modo que os prejudicados terão suas situações revertidas; iv) que a Dataprev disponibilizou sistema para o solicitante acompanhar o status do requerimento, bem como que o aplicativo da CEF e do sistema da Dataprev informam o motivo do indeferimento, sendo possível a realização de novo requerimento em caso de equívoco no preenchimento; v) foi editada a Portaria nº 368, de 14/05/2020, com o calendário de pagamentos e saques do auxílio emergencial; vi) não foi realizada qualquer restrição à concessão do auxílio para parentes de pessoas presas ou abrigadas em instituições de longa permanência - apenas se tendo verificado se eles são beneficiários de auxílio-reclusão ou de benefício assistencial, hipóteses em que a lei veda a concessão do benefício -, de modo que inexistiria interesse de agir nesse particular.

Ao final, defende que não estão preenchidos os requisitos para a concessão da liminar e aponta os riscos de prejuízos que ordens judiciais em ações coletivas dessa natureza podem representar ao funcionamento do sistema e à operacionalização do processamento e pagamento do auxílio emergencial.

Junta documentos (id. 4058500.3763561 a 4058500.3763570).

Por fim, no id. 4058500.3763449, a **Caixa Econômica Federal** defende, inicialmente, a suspensão do processo em virtude da decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes no RE 1.101.937/SP, no qual foi determinada a suspensão do processamento de todas as demandas pendentes que tratem da abrangência nacional das decisões proferidas em ação civil pública (art. 16, Lei 7.347/85). Argumenta, nesse sentido, que, embora os autores tenham postulado a restrição da eficácia da decisão ao Estado de Sergipe, o acolhimento do pedido implica modificações estruturais no programa, com alcance nacional.

Delimita as atribuições de cada ente na implementação do auxílio emergencial, frisando que a sua responsabilidade está adstrita a operacionalizar os pagamentos, conforme o art. 2º, §2º, da Lei 13.982/20 e o Decreto 10.316/20.

Em relação ao pedido deduzido na alínea "a", destaca que não cabe à CEF eleger os beneficiários do auxílio, bem como que adotou as medidas necessárias para realizar os pagamentos, tanto que pagamentos já foram efetuados a aproximadamente 54,8 milhões de pessoas, com o pagamento de mais de R\$ 39,2 bilhões.

No que concerne aos pedidos "b" e "h", aponta que o aplicativo "CAIXA Auxílio Emergencial" e o sítio eletrônico [auxilio.caixa.gov.br](http://auxilio.caixa.gov.br) foram elaborados tendo como aspecto preponderante a segurança, a fim de evitar fraudes, bem como que qualquer modificação teria, necessariamente, caráter nacional. Relata que o aplicativo "Caixa Tem" é o mais leve do mercado financeiro, para que possa funcionar em qualquer modelo de "smartphone", bem como que, por contemplar serviços financeiros, exige cautelas para autenticação e segurança. Afirma que, em momentos de pico de acesso (com mais de um milhão de requisições simultâneas), houve intermitência momentânea do serviço. Elenca as melhorias realizadas nos aplicativos e pontua que há comprometimento a realizar novos incrementos. Defende a efetividade do serviço e os resultados obtidos, defendendo que pretensões individuais como as que aparelham a inicial devem ser tratadas por meio de ações

individuais.

No que tange ao pedido da alínea "c", alega que o atendimento telefônico automatizado, por meio de resposta audível (URA), via telefone 111, está em funcionamento desde 07/04/2020 e já acumulou mais de 184 milhões de atendimentos, bem como que tem diligenciado para ampliar a capacidade de atendimento. Sustenta que a medida requerida carece de amparo legal e ocasiona custo não previsto na elaboração orçamentária do auxílio emergencial, de modo que seu deferimento acarretaria violação à separação dos Poderes (art. 2º, CF).

Relativamente aos pedidos de alíneas "d", "e", "f" e "k", destaca, inicialmente, que o aplicativo CAIXA Auxílio Emergencial se destina ao cadastro de quem não consta no CadÚnico, de modo que não possui relação alguma com esse sistema, o que tornaria especialmente dificultoso atualizar informações desse cadastro por meio do aplicativo. Salaria que as mudanças pretendidas no aplicativo demandariam tempo expressivo para implementação, possivelmente só se perfectibilizando quando já encerrado o prazo de três meses para a concessão do benefício, bem como que poderiam comprometer a segurança do aplicativo. Aduz que a CAIXA firmou contrato com a União, de modo que lhe impor novos ônus, sem respaldo contratual, feriria o ato jurídico perfeito. Em relação à alínea "e", ressalta inexistir interligação entre o aplicativo e o sistema no qual são inseridos dados que constituem a RAIS. Voltando-se à alínea "f", discorre sobre os bancos de dados do CAGED e do CNIS, referindo que eventual desatualização dos seus dados não constitui falha do aplicativo da CAIXA. Quanto ao pedido da alínea "k", destaca que tem espontaneamente realizado melhorias no aplicativo, elencando diversas delas, para concluir pela desnecessidade de intervenção judicial.

Sustenta que não definiu os critérios de elegibilidade para o benefício nem tem ingerência sobre eles, de modo que não lhe compete atender ao pedido da alínea "g".

Quanto ao pedido da alínea "i", relaciona todas as mensagens enviadas pelo aplicativo e no sítio virtual em caso de indeferimento do pedido. Alega que atua apenas na operacionalização do pagamento do auxílio que as alterações pretendidas pelos autores dizem respeito à estruturação do programa, escapando, assim, dos limites de atuação da instituição financeira.

A respeito do pedido de alínea "j", assevera que, uma vez recebendo a comunicação de que o pedido foi aprovado, efetua o pagamento em até três dias úteis, salvo situações excepcionais (como os casos de conta de depósito não encontrada, encerrada, bloqueada etc.). Nessas hipóteses, a CAIXA abre conta poupança social digital e realiza o depósito em até três dias, com comunicação pelo aplicativo, no qual passa a constar "pagamento creditado."

Requer, ao final, a suspensão da demanda e o indeferimento da tutela de urgência.

Junta documentos (ids. 4058500.3763449 a 4058500.3763764).

É o relatório.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Questões prévias**

#### **2.1.1 Legitimidade passiva da Dataprev**

Conforme referido na própria manifestação prévia da Dataprev e consoante se detalhará adiante, em virtude do **Contrato nº 12/2020**, firmado com o Ministério da Cidadania, essa empresa pública fornece o amparo tecnológico para identificar os requerentes que atendem aos requisitos legais para a percepção do auxílio

emergencial. Considerando que parte dos pedidos formulados pelos autores diz respeito justamente ao cruzamento de dados realizado para aferir o preenchimento dos requisitos pelos requerentes, ressaí a pertinência subjetiva da Dataprev para integrar a relação processual.

Isso não significa afirmar que todas as providências requeridas na exordial possam ser imputadas à Dataprev. Todavia, cuida-se, aí, de questão não relativa à legitimidade *ad causam*, mas referente ao exame do mérito.

Destarte, ao menos para o fim de exame do pedido de tutela provisória, cumpre **rejeitar** a alegação de ilegitimidade passiva deduzida pela demandada.

### **2.1.2 Suspensão do processo - decisão proferida pelo STF no RE 1.101.937/SP**

O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida pelo Min. Alexandre de Moraes no RE 1.101.937/SP, determinou a suspensão nacional de todas as demandas pendentes que versem sobre a "constitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985, segundo o qual a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes*, nos limites da competência territorial do órgão prolator." Assim, a CEF alega que, como os efeitos de eventual decisão concessiva a ser proferida nesta ação civil pública seriam nacionais, o processo deveria ser imediatamente suspenso.

A tese **não merece prosperar, por duas razões.**

A **primeira** é que os autores requereram expressamente, na inicial, que "os efeitos das decisões emanadas por este juízo se circunscrevam aos limites da competência territorial da Seção Judiciária do Estado de Sergipe." Ou seja, não invocam a inconstitucionalidade do art. 16 da Lei 7.347/1985 para que os efeitos da decisão tenham abrangência nacional, a revelar que não se trata, aqui, da questão discutida no RE 1.101.937/SP - o que afasta a suspensão determinada pelo STF. Se, concedida (no todo ou em parte) a tutela requerida pelos autores, as demandadas optarem por implementá-la em âmbito nacional - e não apenas estadual -, isso não pode ser atribuído à eventual decisão concessiva, mas sim à decisão das próprias rés. Logo, não se justifica a suspensão citada.

A **segunda** está relacionada ao fato de que, mesmo se esta demanda versasse sobre a questão pendente de julgamento pelo STF no RE 1.101.937/SP, isso não afastaria o exame do pedido de tutela de urgência, pois a suspensão do feito teria lugar apenas em momento posterior. Com efeito, postergar o exame de pedido fundado na alegação de urgência, por prazo indeterminado - até que a tese venha a ser firmada pelo tribunal superior - implicaria negar à parte tutela jurisdicional tempestiva (e, portanto, efetiva), o que representaria afronta à inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, Constituição Federal).

Destarte, seja qual for o prisma por que se examine a questão, não há óbice ao exame do pedido de tutela provisória.

## **2.2 Considerações introdutórias**

### **2.2.1 O auxílio emergencial criado pela Lei 13.982/2020 e o objeto desta demanda**

Como é cediço, o legislador, tendo em vista aplacar os desdobramentos sociais e econômicos da crise sanitária provocada pela pandemia do novo coronavírus (SARS-CoV-2), criou auxílio emergencial, a ser concedido, durante o período de três meses, aos trabalhadores que preencherem determinados requisitos.

O benefício foi instituído pela Lei 13.982/2020, que transcrevo a seguir, no que interessa ao exame dos pontos controvertidos:

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; (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020)

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.

§ 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.

(...)

§ 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:

(...)

§ 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.

(...)

Com esteio no último parágrafo citado, o Poder Executivo federal editou o **Decreto 10.316/2020** e a **Portaria nº 351**, cujos termos serão examinados, no que couber, por ocasião da análise individualizada dos pedidos.

A presente demanda tem origem em dezenas de **denúncias** formuladas por requerentes do benefício ao MPF e à DPU, as quais vêm juntadas com a inicial. Os relatos reportam problemas em diversos aspectos relativos ao processamento, à análise, à concessão e ao pagamento do auxílio emergencial.

De fato, como revelam trechos transcritos na inicial, as insurgências dão conta, por exemplo, de demora no exame dos requerimentos ("...estou a mais de um mês esperando por um benefício que é meu por direito... Estamos passando dificuldades, eu sem poder trabalhar, meu irmão desempregado. Contas atrasadas, racionamento de alimentos. Peço ajuda!" - p. 9), de informações insuficientes sobre os motivos do indeferimento, como a indicação precisa dos familiares a que já foi concedido o benefício ("Apenas a minha mãe recebeu, porém recebeu apenas o valor de R\$ 600,00, no dia 09/04/2020. Todavia, conforme as normas do auxílio, dois membros da minha família estariam aptos a recebe-lo" - p. 15), e de indeferimentos provocados por informações desatualizadas em bancos de dados ("...desejo saber porque o meu auxílio emergencial está apresentando coisas que não é verdade sobre mim. Eu sou desempregada há 7 anos, pois na resposta dele pra mim apareceu que foi negado. Alegando que eu trabalho com carteira assinada e que eu exerço mandato eletivo. Isso não é verdade eu sou desempregada e preciso desse dinheiro" - p. 18). A essas denúncias, somam-se inúmeras outras, as quais foram agrupadas, pelos autores, em cinco situações-tipo, consoante relatado.

Além das irregularidades apontadas nas denúncias, os autores indicam ainda haver outros vícios no processamento dos pedidos, como sucederia em relação à restrição da concessão do benefício a familiares de pessoas presas.

São estes, em apertada síntese, os contornos da presente demanda.

### **2.2.2 Parâmetros para exame dos pedidos de tutela provisória**

A Lei 7.347/85 dispõe que, na ação civil pública, "poderá o juiz conceder mandado liminar, com ou sem justificação prévia, em decisão sujeita a agravo" (art. 12). Os requisitos para a concessão da tutela provisória, por sua vez, encontram-se previstos no CPC. Assim, a tutela de urgência, consoante o art. 300 da norma processual civil, depende do preenchimento de dois requisitos, quais sejam: a probabilidade do direito alegado (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

No caso, a **urgência é manifesta**. Afinal, trata-se, aqui, de supostas falhas

relativas ao processamento, à análise, à concessão e ao pagamento do auxílio emergencial, benefício que, conforme a lei instituidora, é pago apenas em três parcelas, começando em abril de 2020. Daí já se depreende o risco ao resultado útil do processo caso os pedidos venham a ser reconhecidos apenas ao final, pois, até a prolação da sentença, já terá decorrido o tempo previsto para o pagamento de todas as parcelas. Logo, a tutela jurisdicional, se deferida apenas em sede de cognição exauriente, tende a ser intempestiva - e, portanto, inefetiva.

No que concerne à **probabilidade do direito** alegado, os pedidos serão examinados individualizadamente, no próximo tópico. Porém, cumpre firmar, desde já, as **premissas** que orientarão a sua análise.

Princípio, assim, por pontuar que se trata, ao fim e ao cabo, de provocação, formulada pelo MPF, pelo MPT e pela DPU, para que o Poder Judiciário efetue o controle de uma **política pública**. Na compreensão contemporânea do princípio da **separação dos Poderes** (art. 2º, CF), rejeita-se a noção de que os atos administrativos seriam insindicáveis e de que políticas públicas seriam infensas ao controle jurisdicional, situando-se num âmbito de absoluta discricionariedade do administrador. Sobre o tema, destaco excerto do voto proferido pelo Em. Min. Celso de Mello, no julgamento da ADPF 45:

Não obstante a formulação e a execução de políticas públicas dependam de opções políticas a cargo daqueles que, por delegação popular, receberam investidura em mandato eletivo, cumpre reconhecer que **não se revela absoluta, nesse domínio, a liberdade de conformação do legislador, nem a de atuação do Poder Executivo.**

É que, se tais Poderes do Estado agirem de modo irrazoável ou procederem com a clara intenção de neutralizar, comprometendo-a, a eficácia dos direitos sociais, econômicos e culturais, afetando, como decorrência causal de uma injustificável inércia estatal ou de um abusivo comportamento governamental, aquele núcleo intangível consubstanciador de um conjunto irreduzível de condições mínimas necessárias a uma existência digna e essenciais à própria sobrevivência do indivíduo, aí, então, justificar-se-á, como precedentemente já enfatizado - e até mesmo por razões fundadas em um imperativo ético-jurídico -, a possibilidade de intervenção do Poder Judiciário, em ordem a viabilizar, a todos, o acesso aos bens cuja fruição lhes haja sido injustamente recusada pelo Estado.

Com efeito, a implementação de políticas públicas se submete - como, aliás, a atuação estatal, de modo geral - a **controle de juridicidade**, consistente na sua compatibilidade com o ordenamento jurídico. Na hipótese, esse controle apresenta especial relevância social. Afinal, do outro lado, estão os **direitos** de milhares (ou mesmo milhões) de **administrados**, que dependem do benefício para a sua subsistência - tanto os direitos de caráter substantivo (relativos ao acesso ao benefício), quanto os de natureza procedimental (como os referentes à observância das normas fundamentais do processo administrativo).

Esses direitos possuem **amparo constitucional**. Nessa linha, fica claro que da eficiência administrativa (art. 37, caput) depende a adequada concretização de política pública voltada à promoção de direitos sociais (saúde, alimentação, segurança - art. 6º) intimamente vinculados ao **mínimo existencial** o que reforça a necessidade (e a intensidade) do controle judicial. Sobre a definição de mínimo existencial, transcrevo trecho do voto do Min. Celso de Mello no julgamento do ARE 639.337-AgrR:

A noção de mínimo existencial, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna,

em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança.

Além disso, a alegada violação do princípio da publicidade (art. 37, *caput*), do direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a"), do devido processo, do contraditório (art. 5º, LV) e da razoável duração do processo administrativo (art. 5º, LXXVIII), igualmente justificam o controle judicial.

No plano **infraconstitucional**, destacam-se as normas que estruturam o processo administrativo federal, em especial a **Lei 9.784/99**. Esse diploma legal, a par de prescrever as regras que estruturam o processo administrativo, enuncia princípios ("legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência" - art. 2º) que devem ser considerados na análise do procedimento relacionado ao auxílio emergencial.

Nesse aspecto, cumpre registrar que o fato de o auxílio emergencial ser requerido e processado de modo virtual não afasta a incidência das normas que regem o processo administrativo. O fato de se processarem milhões de requerimentos, por sua vez, pode justificar a simplificação do procedimento, mas não dispensa a observância de determinados cânones, como se verá a seguir.

No que concerne, especificamente, à proporcionalidade, princípio do processo administrativo, cabe pontuar que dita norma compreende uma relação de um meio relativamente a um fim, indicando três exames fundamentais (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito), conforme expostos por Humberto Ávila:<sup>1</sup>

A adequação exige uma relação empírica entre meio e fim: o meio deve levar à realização do fim. [...] O exame da necessidade envolve a verificação da existência de meios que sejam alternativos àquele inicialmente escolhido pelo Poder Legislativo ou Poder Executivo, e que possam promover igualmente o fim sem restringir, na mesma intensidade, os direitos fundamentais afetados. [...] O exame da proporcionalidade em sentido estrito exige a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição aos direitos fundamentais. A pergunta a ser formulada é: o grau de importância da promoção do fim justifica o grau de restrição causada aos direitos fundamentais?

Também assumem relevo as diretrizes que regem os serviços públicos, como as enumeradas pela **Lei 13.460/17**. Nesse sentido, destacam-se a presunção de boa-fé do usuário (art. 5º, II), a "adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação" (art. 5º, IV), a "eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido" (art. 5º, XI), bem como o direito do usuário à "participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços" (art. 6º, I).

Essas referências normativas constituem parâmetros para avaliar a compatibilidade do modo de implementação da política pública em foco com o ordenamento jurídico, assegurando, em especial, que o acesso ao benefício não seja obstado pelos labirintos da burocracia.

Desse modo, conclui-se que o controle jurisdicional é possível, o que não

significa deva ser feito de modo irrestrito. Nessa linha, importa considerar, inicialmente, **"os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados", conforme impõe o art. 22 da LINDB. No caso, está-se, é certo, diante de política pública de dimensão exponencial, que necessitou ser desenvolvida em prazo exíguo, a fim de atender prontamente à população. Essa circunstância recomenda **certa deferência** em favor do administrador público.

Reforça essa abordagem o fato de que, em regra, é o administrador, por meio dos órgãos competentes, que possui as ferramentas necessárias - inclusive os subsídios técnicos - para definir a melhor forma de executar a política pública, em suas múltiplas nuances. Quando chamado a intervir, o Poder Judiciário se ressentido, no mais das vezes, de **capacidade institucional**, é dizer, do conjunto de instrumentos que lhe permitam identificar os melhores meios para promover o interesse público, fragilidade que costuma ser acentuada no exame realizado em sede de cognição sumária.

Noutro giro, reconhece-se, conforme o art. 20 da LINDB, que não basta a invocação de "valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as **consequências práticas** da decisão". Porém, as consequências supostamente negativas de determinada providência reclamada pela parte autora devem ser minimamente demonstradas pela parte ré, sob pena de se transformar o argumento consequentialista num escudo genérico contra toda pretensão voltada à Administração Pública.

Por fim, adianto que as denúncias que aparelham a inicial demonstram suficientemente, na grande maioria dos casos, a existência de **problemas repetitivos** no processamento e na análise dos pedidos de auxílio emergencial. Tem-se, então, a aparente violação a **direitos individuais homogêneos** de elevada relevância social (art. 81, parágrafo único, III, lei nº 8.078/90), passíveis de tutela por meio de ação civil pública. Percebe-se, portanto, que, diferentemente do que alega a CEF em sua manifestação prévia, não se trata - salvo situações pontuais, que serão declinadas adiante -, de questões que deveriam ser deduzidas por meio de ações individuais.

Em verdade, refutar de plano as providências reclamadas pelos autores e remeter os prejudicados ao ajuizamento de ações individuais tem o condão apenas de postergar o problema, ocasionando a potencial propositura de **milhares de ações judiciais** que poderiam, em sua imensa maioria, ser evitadas. Nesse sentido, o controle externo da Administração Pública, exercido por meio de ações civis públicas como a presente, não deve ser visto como um obstáculo pelo administrador, tampouco como uma interferência indevida; trata-se de um mecanismo para viabilizar o aprimoramento da atividade administrativa, em benefício de todos - em especial, e no que mais importa, dos administrados.

Postas essas premissas, antes de passar ao exame dos pedidos, cumpre assentar a repartição de atribuições das demandadas na implementação do auxílio emergencial.

### **2.2.3 Repartição de atribuições**

O Decreto nº 10.316/2020 regulamenta a competência dos órgãos da União envolvidos na implementação do auxílio emergencial da seguinte forma:

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.

A Portaria nº 351 do Ministério da Cidadania, por sua vez, dispõe sobre a atuação da **Dataprev** como agente operador, nos seguintes termos:

Art. 6º Para a operacionalização do auxílio emergencial, a Dataprev poderá atuar como agente operador, conforme termos e condições estabelecidos em contrato a ser firmado com o Ministério da Cidadania, podendo realizar, dentre outras estabelecidas em contrato, as seguintes atividades de tratamento das informações que lhe forem disponibilizadas:

I - verificação dos critérios de elegibilidade dispostos na Lei nº 13.982, de 2020, por meio do cruzamento entre as bases cedidas pelos órgãos citados no art. 3º;

II - habilitação e concessão do auxílio emergencial, com as informações necessárias ao pagamento;

III - acompanhamento, ateste e retorno ao Ministério da Cidadania das operações de pagamentos executadas pelo agente pagador; e

IV - identificação, com base no critério definido na Lei, se o pagamento do auxílio emergencial é mais vantajoso que os benefícios financeiros do PBF, gerando banco de dados com tais informações para o Ministério da Cidadania.

Como instrumento para formalizar a cooperação, o Ministério da Cidadania firmou o **Contrato nº 12/2020** com a Dataprev.

A Portaria nº 351 dispõe, outrossim, sobre a atuação da instituição financeira pública federal selecionada (a **Caixa Econômica Federal**) como agente operador e pagador, senão vejamos:

Art. 7º - Para a operacionalização do auxílio emergencial, a instituição financeira pública federal selecionada, poderá atuar

como agente operador e pagador, conforme termos e condições estabelecidos em contrato a ser firmado com o Ministério da Cidadania, podendo realizar, dentre outras estabelecidas em contrato, as seguintes atividades:

I - disponibilização da plataforma digital para a inscrição dos requerentes do auxílio emergencial, acompanhamento das solicitações dos requerentes e pagamento das parcelas do auxílio;

II - geração de arquivo contendo a relação de pagamentos do auxílio emergencial e respectivos retornos de processamento;

III - realização das operações de pagamento aos beneficiários do auxílio emergencial, com retorno do processamento ao Ministério da Cidadania;

IV - informação aos requerentes, via plataforma, da situação de elegibilidade conforme os critérios estabelecidos na Lei nº 13982, de 2020; e

V - disponibilização de atendimento telefônico automatizado, por meio de unidade de resposta audível, para orientação aos cidadãos.

Portanto, percebe-se, em resumo que a União, por meio dos Ministérios da Cidadania e da Economia, realiza a gestão global da política pública. A Dataprev fornece o amparo tecnológico, especialmente para identificar os requerentes elegíveis para a concessão do benefício, mediante cruzamento de informações extraídas de bancos de dados. A CEF, por sua vez, é encarregada das operações de pagamento e da disponibilização de plataforma digital para inscrição dos requerentes, de informações sobre a situação de elegibilidade dos requerentes e de atendimento telefônico automatizado.

A esfera de atribuições de cada demandada deve ser observada no exame dos pedidos. Ainda assim, é possível que determinada providência incumba a mais de uma ré, de modo que essa repartição de atribuições não impede que a determinação judicial seja dirigida a mais de uma demandada.

Feitos esses esclarecimentos, passo à análise dos pedidos.

### **2.3 Exame individualizado dos pedidos**

#### **2.3.1 Prazo para processamento e exame dos requerimentos e pedidos de reanálise, bem como para pagamento do auxílio emergencial (item 4.1, "a")**

##### **2.3.1.1 Requerimentos e pedidos de reanálise**

As denúncias que aparelham a inicial (Situação 1 - "em análise") dão conta de que, **ao menos em alguns casos, os requerimentos pendem de análise por lapso temporal significativo, que chega a superar trinta dias.**

É sabido que a Constituição Federal assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII). Porém, no texto constitucional, não há parâmetros objetivos para avaliar no que consistiria a razoabilidade da duração do processo.

Essa definição, com frequência, é feita pelo legislador. Assim, por exemplo, no âmbito do processo administrativo federal, a Lei 9.784 prevê que, concluída a instrução do processo, a Administração Pública "tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada" (art. 49). Do mesmo modo, afirma que "o recurso administrativo deverá ser decidido no

prazo máximo de trinta dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente" (art. 59, §1º). Tem-se, pois, como regra, o prazo de trinta dias para decidir e para apreciar recurso administrativo.

A Lei 13.982/2020 **não contempla um prazo específico**. Tampouco há previsão nesse sentido no Decreto 10.316/2020 e na Portaria nº 351.

Assim, caso se fosse aplicar subsidiariamente o prazo de trinta dias previsto na Lei 9.784/99, haver-se-ia de concluir, já, que parte dos requerimentos está pendente de análise por prazo superior ao previsto nesse diploma legal. Porém, entendo que, na hipótese, o prazo de trinta dias não constitui uma referência normativa adequada.

É que **a exigência constitucional de que o processo possua uma duração razoável impõe considerar as especificidades do procedimento regulado, bem como do direito que por meio dele se pretende tutelar**. O procedimento é conformado para atender à finalidade a que se destina. Noutras palavras: os processos não são todos iguais e isso possui impacto no tempo que se reputa razoável para a sua tramitação.

Sob exame, tem-se o procedimento de análise dos pedidos de auxílio emergencial, cuja nota característica, como já indica o nome do benefício, é a **urgência**. Afinal, o auxílio é destinado a recompor, ainda que parcialmente, a renda dos trabalhadores que perderam a sua fonte de remuneração em virtude da pandemia do coronavírus. Da pronta concessão do benefício depende, assim, a sua subsistência e - de forma indireta - a própria eficiência das medidas de distanciamento social impostas pelas autoridades sanitárias, uma vez que, sem amparo estatal, as pessoas atingidas se vêem compelidas a retomar as atividades laborativas, na busca de uma fonte de renda.

Nesse sentido, a Lei 13.982/20 prevê a concessão do benefício "durante o período de **3 (três) meses**, a contar da publicação desta Lei" (art. 2º). Considerando que a lei foi publicada em 02/04/2020, o benefício seria concedido nos meses de abril, maio e junho. Admitir, nesse contexto, que o administrador disponha do prazo de trinta dias ou mais para apreciar requerimentos de concessão do benefício significaria reconhecer, a rigor, que o auxílio não seria pago já em abril, mas apenas a partir de maio. Com isso, estaria frustrado o comando legal e fragilizada a efetividade da política pública.

Além disso, é de se ver que o próprio legislador buscou facilitar o exame do pedido pelo administrador, eliminando etapas que poderiam repercutir na duração do processo. Assim é que, por exemplo, a lei admite que o requerente comprove a renda familiar mensal *per capita* por meio de autodeclaração (art. 2º, VI, "c" e §4º). **Mitiga-se, pois, a instrução** do processo administrativo.

Ademais, verifica-se, a partir das informações prestadas pelas requeridas, que os pedidos são apreciados, em suma, mediante o processamento e cruzamento de dados, realizado de forma **automática** pelos sistemas informatizados. Conforme informação prestada pela Dataprev, a capacidade de processamento dos dados cadastrais é de **15 milhões de registros a cada 30 horas**, o que igualmente sinaliza a possibilidade de rápido exame dos pedidos.

Outrossim, conforme informações prestadas pela Dataprev (id. 4058500.3760449), até o momento, **já foram processados mais de 102,172 milhões de requerimentos**. Ou seja, a maior parte dos pedidos já foi processada, de modo que o volume, doravante, não será da mesma magnitude, o que **possibilita o exame mais célere** dos requerimentos.

Num primeiro momento, foi divulgado publicamente, pela CEF, que os pedidos seriam apreciados no prazo de **cinco dias úteis**, conforme notícia colacionada pelos autores.<sup>ii</sup> O fato não foi refutado pelas rés. Pelo contrário: a União refere que

esse prazo foi efetivamente estimado pela CEF, além de relatar as dificuldades para o rápido exame dos pedidos. Transcrevo, sobre o ponto, excerto do Despacho nº 234/2020/SAGI/DECAU, oriundo do Ministério da Cidadania (id. 4058500.3763565):

2. Quanto a letra "a", primeiramente é importante ressaltar que todo o processo de operacionalização do auxílio emergencial teve que ser construído do zero em um exíguo prazo, com vistas a cumprir os dispositivos legais que tem como finalidade promover a proteção social neste momento emergencial dos trabalhadores informais e outros atingidos pela crise econômica causada pelo coronavírus. Para tal, três instituições diferentes envolveram-se na execução do auxílio emergencial: Caixa Econômica Federal (CAIXA), Empresa de Tecnologia da Previdência Social (Dataprev) e Ministério da Cidadania. A consecução de esforços para regulamentar a lei aprovada de forma a permitir a execução da verificação dos critérios de elegibilidade do auxílio, que apresentam alta complexidade, realizar o cruzamento de dados constantes no Cadastro Único e nas demais bases de dados do Governo Federal necessárias à verificação dos critérios legais, bem como desenvolver uma plataforma digital que possibilitasse a inscrição das pessoas que não estivessem já cadastradas no Cadastro Único, exigiu intensa articulação entre as equipes dos três órgãos envolvidos, bem como enorme esforço dos servidores.

3. Cabe reforçar que o processo de operacionalização do auxílio emergencial, que envolve inscrição e seleção de público, concessão e pagamento, atividades de comunicação, gestão orçamentária e financeira, bem como resposta a milhares de demandas, possui um grau de complexidade elevado e para se ter segurança na avaliação dos critérios exigidos nos normativos é necessário ter tempo hábil para os processamentos e verificação de elegibilidade, a realização da validação dos resultados obtidos nos cruzamentos, tanto do Cadastro Único, quanto daquele composto pelos inscritos via plataforma digital e denominados por este Ministério de Extracad.

4. Assim, tendo em vista a complexidade que envolve o cruzamento das informações prestadas pelos requerentes com constantes nas bases de dados do Governo Federal, são necessárias sequências de processamentos e verificações, com intuito de reduzir tanto os riscos de eleger pessoa indevida, quanto deixar de conceder o auxílio para pessoas que cumprem os requisitos legais, visto que são verificadas informações como composição familiar, idade, faixa de renda da família, critério de mulher monoparental, limite máximo de dois benefícios por família, existência de vínculo empregatício, entre outros. Todas essas verificações são realizadas através de contrato que este Ministério estabeleceu com a Dataprev. Esse trabalho árduo de verificação de critérios e validação dos resultados tem exigido muito esforço das equipes técnicas da Dataprev e deste Ministério se reflete na seleção, até o momento, de mais de 30 milhões pessoas para o recebimento da primeira parcela do Auxílio Emergencial, somente do público do Cadastro Único não Bolsa Família e Extracad, além de 13 milhões de famílias do Programa Bolsa Família com trabalhadores contemplados.

5. No que diz respeito ao prazo de **5 dias** constantes inicialmente no aplicativo, informo que não está previsto em nenhum normativo. **Foi um prazo estimado pela CAIXA** e cujos detalhes podem ser obtidos junto à Secretaria Executiva deste Ministério da Cidadania, gestora do contrato da CAIXA. Contudo, ressalte-se que **a criação de regras e rotinas de verificação de dados e processamentos, aliados à**

**complexidade de operacionalização dessas verificações, validações e criação de meios de pagamentos a três públicos distintos, constituem, certamente, a operação de programa mais complexa** que o governo brasileiro já operou, em tempo absolutamente exíguo.

Embora se reconheçam as dificuldades narradas, elas não significam que os requerimentos possam ser apreciados em qualquer prazo ou mesmo, como visto, que o prazo de trinta dias seja um referencial adequado. Nesse ponto, a estimativa feita publicamente pela própria CEF - a partir de dados que lhe foram repassados por outros operadores do programa - deve ser considerada, como manifestação estatal que produz expectativas legítimas nos administrados. Sobre o ponto, convém resgatar a noção de teoria dos atos próprios, a qual, conforme já antiga formulação do Min. Ruy Rosado de Aguiar, "impede que a administração pública retorne sobre os próprios passos, prejudicando os terceiros que confiaram na regularidade do seu procedimento" (STJ, REsp nº 141879-SP, DJ 22.06.98).

Noutro giro, nada há a indicar, como alegado pela União, que a fixação de um prazo, por ordem judicial, poderia acarretar o aumento do tempo médio para exame dos pedidos. A alegação, no particular, é desprovida de qualquer fundamentação, de modo que o argumento consequencialista não deve ser acolhido.

Por todas as razões expostas, impõe-se o deferimento do pedido do item 4.1, alínea "a" ("definição objetiva do prazo de processamento dos requerimentos e pedidos de reanálise, além dos pagamentos do auxílio emergencial, tendo como parâmetro o lapso de 05 (cinco) dias úteis..."), a fim de que os **requerimentos** de auxílio emergencial e **pedidos de reanálise** sejam apreciados no prazo de **5 (cinco) dias úteis**, a contar da sua formulação pelo aplicativo.

#### **2.3.1.2 Pagamento**

Em relação ao prazo para a CEF realizar o pagamento, após o deferimento do pedido, a instituição financeira informa que tem efetuado o pagamento no prazo de **3 (três) dias úteis**, salvo hipóteses excepcionais. Confira-se trecho da manifestação prévia (p. 38):

Uma vez recebendo a situação de "aprovado" a CAIXA efetua o pagamento em até 3 dias úteis para as condições normais.

Situações excepcionais podem ocorrer, como no caso de dados ou situação da conta de depósito inconsistente (não encontrada, encerrada, bloqueada, etc.).

Assim que a CAIXA recebe esse retorno de "crédito rejeitado" do banco de destino em que o cidadão optou por receber o benefício, é aberta uma Poupança Social Digital e realizado o depósito em até 3 dias, mudando a mensagem no aplicativo Auxílio Emergencial para "Pagamento Creditado", concretizando a medida de mitigação de vulnerabilidade econômica a que visa o programa

Não vislumbro, ao menos em sede de cognição sumária, elementos suficientes para indicar que a informação prestada esteja incorreta. Nesse sentido, destaco que as denúncias citadas na inicial (Situação 5) não referem o intervalo decorrido desde a aprovação do pedido. Logo, afigura-se prematuro, nesse ponto, determinar que a requerida efetue os pagamentos no prazo por ela própria divulgado e cuja inobservância não está suficientemente demonstrada.

A hipótese, então, é de indeferimento do pedido nesse particular.

#### **2.3.2 Solução de problemas nos aplicativos e portais digitais e canal para reportar erros (item 4.1, "b")**

A **primeira parte** do pedido formulado na alínea "b" ("solução dos problemas identificados nos aplicativos e portais digitais disponibilizados para o requerimento do auxílio...") não merece prosperar pela sua **generalidade** (art. 324, CPC). É que não são especificados, aqui, os problemas constatados, de modo que eventual pronunciamento judicial seria genérico. Demais disso, a CEF demonstra ter realizado melhorias nos aplicativos "CAIXA AUXÍLIO EMERGENCIAL" e "CAIXA TEM", de modo que não se pode apontar, aqui, uma inércia capaz de justificar determinação como a pretendida na inicial.

Porém, a **segunda parte** do pedido ("...inclusão de opção de reportar erros pelo próprio site ou aplicativo, com número de protocolo e prazo para resposta para o usuário") deve ser acolhida em parte. É que, efetivamente, não se vislumbra qualquer canal para que os usuários do aplicativo e do *site* comuniquem os erros constatados nessas plataformas. Sem essa comunicação dos usuários, faltam, inclusive, subsídios para que a CEF promova aprimoramentos nessas ferramentas.

Tampouco há qualquer indicativo dos órgãos de controle, aos quais os usuários possam endereçar essas reivindicações. Apenas os que logram identificar, por si sós, esses meios de atendimento - como os que formularam as denúncias que aparelham a inicial - conseguem vociferar a sua insatisfação.

Essa deficiência frustra um direito básico do usuário dos serviços públicos, qual seja, o de "participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços" (art. 6º, I, Lei 13.460/2017). Compromete, ainda, o **controle social** sobre a Administração Pública, o qual, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, constitui "poderoso instrumento democrático, permitindo a efetiva participação dos cidadãos em geral no exercício do poder."<sup>iii</sup>

Por outro lado, a exigência de protocolo e de prazo para resposta afigura-se-me, por ora, medida desproporcional, considerando o elevado número de requerimentos e de possíveis reclamações. A exigência de resposta em prazo exíguo poderia ter efeitos adversos na promoção da política pública, repercutindo negativamente na gestão do programa - o que, a toda evidência, não é o que se pretende com esta ação civil pública.

Desse modo, impõe-se a concessão da tutela provisória para que a requerida seja compelida a **fornecer a opção de o usuário reportar**, no próprio aplicativo e/ou no portal digital, erros verificados no seu funcionamento **ou**, alternativamente, **indicar órgãos de controle interno e externo** a que os usuários possam apontar os problemas constatados.

### **2.3.3 Atendimento telefônico pelos números tridígitos (111, 121 e 158) e divulgação de problemas e dificuldades reiterados no processo de solicitação do auxílio e da forma de solucioná-los (item 4.1, "c")**

Embora os autores requeiram a "regularização do atendimento para prestação de informações/orientações através dos números de telefone tridígitos (111, 121 e 158)", não ficou suficientemente demonstrado qual espécie de problema os requerentes têm enfrentado ao buscar informações pela via telefônica. Saliento, no particular, que as cinco situações enumeradas na exordial (em que os demandantes agrupam as denúncias recebidas) não abarcam, especificamente, irregularidades no atendimento telefônico. Assim, **à míngua da identificação e da comprovação de irregularidades nesse campo**, não cabe provimento jurisdicional que determine a sua "regularização."

No que concerne ao pleito de "ampla divulgação de todos os problemas e dificuldades reiteradas que as pessoas podem encontrar em todo o processo de solicitação do auxílio, informando como e em qual órgão cada problema pode ser solucionado, com seus horários de atendimento", registro, inicialmente, que, no

sítio eletrônico próprio, é divulgada uma ampla relação de dúvidas, com as respectivas respostas (campo "**Tire suas dúvidas**"), a revelar que as rés já têm adotado diligências nesse sentido.<sup>iv</sup>

De forma **geral**, não foi identificada uma deficiência abrangente nas informações prestadas, pelo que não vislumbro fundamento apto a autorizar que se determine, com a amplitude pretendida na inicial, que as rés divulguem "todos os problemas e dificuldades reiteradas..."

Num aspecto **específico**, porém, a deficiência ficou demonstrada. Refiro-me aos problemas recorrentes envolvendo a desatualização de dados cadastrais e da forma de o requerente corrigir os seus cadastros.

Como se verá a seguir, os autores relatam dificuldades reiteradas decorrentes da desatualização de dados do CadÚnico e dos bancos de dados utilizados para comprovar a situação de desemprego (CNIS, RAIS e CAGED). Requerem, inclusive, que seja oportunizada a atualização dos dados por meio do próprio aplicativo da CEF - o que, como se verá, será indeferido. É importante, porém, que o requerente **saiba como proceder às modificações cadastrais** - informação que, pelo se pode apurar, não consta no aplicativo ou no portal digital disponibilizado para o auxílio emergencial.

Note-se que a Constituição Federal assegura que o indivíduo tenha conhecimento das informações relativas à sua pessoa e constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, bem como que proceda à sua retificação - estabelecendo, inclusive, remédio constitucional próprio para essa finalidade, o *habeas data* (art. 5º, LXXII, "a" e "b"). No contexto do auxílio emergencial, se o requerimento é indeferido porque algum banco de dados acessado fornece informação indicativa de que o requerente não preenche os requisitos legais, é direito do solicitante saber quais os bancos de dados acessados e, sendo possível a correção, qual o modo de fazê-lo (qual órgão contatar). Isso é fundamental, inclusive, para que o requerente possa exercer o direito de petição (art. 5º, XXXIV, "a", CF).

Assim, cabe informar aos requerentes, **ainda que de modo geral** (e não individualizado), quais bancos de dados são acessados e como o interessado pode proceder à modificação dos dados cadastrais em cada um deles. Desse modo, se não se determina a atualização cadastral pelo próprio aplicativo ou *site* do auxílio emergencial, como pretendem os autores - por se tratar de medida de difícil implementação, como se verá a seguir -, preserva-se, ao menos, o acesso à informação necessária para que o solicitante promova a atualização.

A providência efetiva o direito à informação e ao contraditório, além de oportunizar a célere resolução do problema, quando o indeferimento se funda em erro cadastral.

De outro lado, não há evidência de que a modificação, nos moldes referidos, acarrete custos expressivos e não previstos na elaboração orçamentária do auxílio emergencial, como sustenta a CEF. Ora, a própria instituição financeira referiu realizar, com frequência quase diária, melhorias no aplicativo "CAIXA Auxílio Emergencial", de modo que a realização de melhorias já está incluída nos custos inerentes a essa política pública. Nada de concreto indica que a melhoria apontada, especificamente, representaria um custo adicional e expressivo, pelo que não há de se falar, aqui, em reserva do possível ou em afronta à separação dos Poderes (art. 2º, CF). O custo seguramente será superior se os requerentes forem compelidos a se valer da via judicial para corrigir dados cadastrais ou para revisar o ato de indeferimento do benefício.

Destarte, deve ser parcialmente concedido o pedido, para que sejam **divulgados**,

**ainda que de forma genérica, por meio do aplicativo e/ou do portal digital próprios, os bancos de dados utilizados e os meios pelos quais o solicitante pode corrigir dados cadastrais desatualizados.**

#### **2.3.4 Atualização de dados do Cadastro Único (item 4.1, "d")**

Os beneficiados pelo auxílio emergencial são divididos em **três grupos**. No Grupo 1, estão os microempresários individuais, os contribuintes individuais e os trabalhadores informais não inscritos no CadÚnico, os quais requerem o benefício por meio do aplicativo e do portal digital mantidos pela CEF. No Grupo 2, situam-se os inscritos no CadÚnico e beneficiários do Programa Bolsa Família. No Grupo 3, os inscritos no CadÚnico e não beneficiários do Programa Bolsa Família. Para os Grupos 2 e 3, não há necessidade de realização de requerimento; a concessão do benefício é automática.

A Lei 13.982/2020 e o Decreto 10.316/2020 detalham que somente são considerados os inscritos no CadÚnico até determinado marco temporal, qual seja, 20 de março de 2020 - data do Decreto Legislativo nº 6, que reconheceu estado de calamidade pública em virtude do coronavírus. Veja-se:

Lei 13.982/2020:

Art. 2º (...)

VI - que exerça atividade na condição de: (...)

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.

Decreto 10.316/2020:

Art. 5º Para ter acesso ao auxílio emergencial, o trabalhador deverá:

I - estar inscrito no Cadastro Único até 20 de março de 2020

Logo, quem porventura se inscreveu no CadÚnico após essa data, não integra os Grupos 2 e 3, o que não significa que não possa postular o benefício pelo Grupo 1.

Os autores referem que diversos requerentes estão com dados desatualizados no CadÚnico, pelo que requerem seja viabilizada a atualização dos dados pelos aplicativos e portais digitais relativos ao auxílio emergencial.

Sobre o tema, leia-se o Despacho nº 234/2020/SAGI/DECAU, oriundo do Ministério da Cidadania (id. 4058500.3763565):

7. Com relação ao item "c" cumpre esclarecer que, conforme estabelecido na legislação que regulamenta o auxílio emergencial, **foi utilizada a base de dados do Cadastro Único do dia 2 de abril de 2020 para a concessão automática do auxílio aos trabalhadores cadastrados**. Dessa forma, apenas as informações incluídas até esta data foram consideradas para a verificação de elegibilidade do público que está incluído no Cadastro Único ao auxílio emergencial, inclusive os beneficiários do Programa Bolsa Família. Portanto, **as atualizações realizadas no Cadastro Único após esta data não refletirão na concessão do auxílio emergencial**.

8. Entretanto, para os cidadãos inscritos no Cadastro Único que tiveram a concessão indeferida, foi aberta a possibilidade de estes fazerem nova solicitação no aplicativo ou do site da Caixa. Essas solicitações estão sendo avaliadas junto às do público Extracad e, em caso de novo indeferimento, os trabalhadores podem apresentar contestação. Esta medida busca evitar a ida das famílias aos postos de cadastramento (dentre eles CRAS, CREAS e outros), o que se coaduna com a orientação do Ministério da Saúde para evitar aglomerações e para que as pessoas pratiquem o isolamento social. Nesse mesmo sentido de contribuir com o combate à disseminação do coronavírus, o Ministério da Cidadania publicou a Portaria nº 335, de 20 de março de 2020, suspendendo por 120 dias os processos operacionais do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família relativos a Averiguação e Revisão Cadastrais, gestão de benefícios (bloqueio, suspensão e cancelamentos), aplicação e efeitos decorrentes de condicionalidades e congelamento do Índice de Gestão Descentralizada - IGD.

9. Ressalta-se que os postos de cadastramento continuam funcionando na maioria dos municípios para atendimento de demandas emergenciais. O Ministério da Cidadania, inclusive, editou a **Portaria nº 368**, de 29 de abril de 2020, que autoriza medida excepcional para o atendimento do Cadastro Único em municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência, **permitindo a realização de cadastramento ou atualização cadastral por telefone ou outro meio eletrônico**. Entretanto, é importante esclarecer que, ainda que sejam feitas atualizações no Cadastro Único, aquelas que ocorrerem após o dia 2 de abril de 2020 não refletirão na concessão do auxílio emergencial, uma vez que **os canais para fazer nova solicitação são o aplicativo ou o site da Caixa**.

Do quanto exposto acima, vê-se que a providência reclamada pelos autores resultaria infrutífera. É que, como visto, atualizações do CadÚnico realizadas após 02/04/2020 não são consideradas para fins de concessão automática do benefício, mediante enquadramento nos Grupos 2 e 3. Ainda assim, porém, o interessado pode realizar nova solicitação por meio do aplicativo ou do site, enquadrando-se no Grupo 1.

Nesse ponto, portanto, a medida postulada é **inadequada** para atingir ao fim visado (concessão automática do benefício).

Porém, cumpre reconhecer que esse não é o único fim almejado. É que as denúncias transcritas na inicial (agrupadas na Situação 4) indicam que os dados do CadÚnico têm sido utilizados também para avaliar requerimentos formulados pelos integrantes do Grupo 1. Informações desatualizadas estariam conduzindo a negativas indevidas.

Aqui, está presente a adequação da medida, pois a atualização dos dados sanaria o vício apontado. Contudo, ainda assim, ela **não passa pelos testes da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito**. A um, porque há a possibilidade de atualização cadastral por telefone ou outro meio eletrônico, conforme autorizado pela Portaria nº 368, referida no excerto supratranscrito, a revelar que a providência não precisa ser feita pelo aplicativo ou pelo site.

A dois, porque o aplicativo e o site mantidos pela CEF não possuem comunicação direta com o CadÚnico, de modo que viabilizar a atualização de dados desse cadastro por meio daqueles canais efetivamente possui o condão de gerar dificuldades operacionais de relevo, como alegado pela instituição financeira. Nesse sentido, reputo excessivo imputar às demandadas que operacionalizem a atualização ou a correção de informações dos diversos bancos de dados utilizados pelo Dataprev (dezessete, conforme a manifestação prévia) por meio do aplicativo

ou do *site* desenvolvidos pela CEF para viabilizar o requerimento do benefício.

Por esses fundamentos, deve ser **indeferido** o pedido.

### **2.3.5 Comprovação da inexistência de emprego formal ativo (item 4.1, "e" e "f")**

Como visto, constitui requisito para a percepção do benefício que o requerente "não tenha emprego formal ativo" (art. 2º, II, Lei 13.982/2020). A lei especifica, outrossim, que "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" (art. 2º, §5º). A lei não disciplina, porém, como deve ser aferido o preenchimento desse requisito, limitando-se a estabelecer que "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" (at. 2º, §11).

O Decreto 10.316/2020, por sua vez, esclarece que será considerado elegível para o recebimento do auxílio o trabalhador "que não tenha renda individual identificada no CNIS" (art. 7º, §1º, III), bem como que a condição de agente público será "verificada por meio da autodeclaração, na forma do disposto no inciso II do *caput* do art. 5º, sem prejuízo da verificação em bases oficiais eventualmente disponibilizadas para a empresa pública federal de processamento de dados responsável."

A Portaria 351, id. 4058500.3763763, por sua vez, menciona como exigência "não existir vínculo ativo ou renda nos últimos três meses identificada no Cadastro Nacional de Informações Sociais" (art. 3º, II). Além disso, dispõe que, "para fins de verificação da condição de agente público, será utilizado o Cadastro Nacional de Informações Sociais - CNIS, a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SIAPE e a base de mandatos eletivos disponibilizada pelo Tribunal Superior Eleitoral, sem prejuízo de eventual verificação em bases oficiais disponibilizadas ao agente operador (art. 3º, §2º). Destaca-se, ainda, previsão no sentido de que "o agente operador, conforme pactuado em contrato, fará o cruzamento das bases cedidas pelos órgãos citados no art. 3º e, caso sejam identificadas divergências nas informações, deverá encaminhar ao Ministério da Cidadania, para a devida apuração" (art. 4º, parágrafo único).

Os autores alegam, com base nas denúncias agrupadas na Situação 3, que alguns bancos de dados possuem informações desatualizadas, não constando informação quanto ao encerramento do vínculo empregatício, embora ele já tenha ocorrido. Pretendem, assim, que seja permitida a atualização quanto ao *status* de desemprego pelo aplicativo e *site* próprios ("**e**") e que sejam utilizados diversos bancos de dados (CAGED, CNIS e RAIS), prevalecendo aquele em que conste a atualização mais recente de baixa ("**f**").

Sobre o tema, colho trecho do Despacho nº 234/2020/SAGI/DECAU, oriundo do Ministério da Cidadania (id. 4058500.3763565):

11. Adicionalmente cumpre informar que para atender o critério de que o trabalhador "não tenha emprego formal ativo", no caso daqueles que não são agentes públicos, **é primeiro verificado se existe algum vínculo de emprego ativo no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS). Se for verificado que a pessoa tem vínculo ativo no CNIS, é também verificado se existe renda nos últimos três meses.** Essa regra visa não excluir pessoas que tenham o vínculo ativo na base de dados, mas que não estejam efetivamente recebendo alguma renda, pois **existe uma grande quantidade de pessoas cujos empregadores não**

"deram baixa" no vínculo por motivos diversos, ou para os quais não houve ainda tempo hábil de a Dataprev receber a informação do vínculo recém-fechado.

12. Portanto, **os critérios são alternativos ("ou")**, ou seja, somente se verifica se há renda nos últimos 3 meses se foi verificado que a pessoa ainda tem vínculo ativo no CNIS. Se a pessoa não tiver nenhum vínculo ativo no CNIS, é considerado que ela cumpre o critério legal de "não ter emprego formal ativo", observados todos os demais critérios legais e desde que a Dataprev já disponha dessa informação.

13. É importante esclarecer que, **no caso de bases atualizadas mensalmente, a Dataprev possui rotinas de atualização** de sua base analítica. Assim, à medida que bases de dados mais atualizadas vão sendo disponibilizadas à Dataprev, estas passam a ser utilizadas para a verificação dos requisitos de concessão do auxílio emergencial.

14. Entretanto, esclareço que **quanto às bases de dados que não possuem atualização mensal, especialmente no que se refere a RAIS, a informação não pode ser atualizada**, já que uma nova RAIS apenas estará disponível no final do exercício de 2020.

No que tange à "atualização das informações referentes ao status de desemprego dos requerentes, por meio dos aplicativos e portais digitais disponibilizados pela CEF/DATAPREV" ("**e**"), tenho que o pleito não merece prosperar. Como exposto em relação à atualização dos dados do CadÚnico, não se afigura proporcional imputar às requeridas o ônus de viabilizar a realização de atualizações de cadastros externos por meio do aplicativo e do site próprios do auxílio emergencial. Embora mais eficiente para o requerente, a medida pode assumir impactos operacionais relevantes, além de invadir a competência legislativa, que já elencou as informações passíveis de serem averiguadas por autodeclaração (dentre as quais não se inclui o vínculo trabalhista), no intuito de controlar possíveis alterações fraudulentas nos cadastros.

No que diz respeito ao segundo pedido ("**f**"), entendo que o procedimento atualmente adotado para aferir a existência de emprego ativo formal - dupla checagem no CNIS (sobre a existência de vínculo em aberto e sobre a percepção de remuneração nos últimos três meses) - mostra-se, em princípio, razoável. Como visto, a União referiu que vem seguindo esse procedimento, que possui amparo na Portaria 351. Essa dupla conferência impede que o simples fato de o vínculo não ter sido encerrado no sistema (o que a experiência revela ser bastante comum e as denúncias juntadas com a inicial confirmam) obste a concessão do benefício; afinal, nesse caso, o requerente não terá remuneração associada a esse vínculo nos três últimos meses. Logo, não vislumbro, aqui, fundamentos para intervir na solução engendrada na esfera administrativa.

Porém, em relação aos agentes públicos, a Portaria 351 deixa claro que não é examinado apenas o CNIS, mas também a RAIS e o SIAPE. Tampouco se menciona, aqui, a exigência de percepção de remuneração nos três últimos meses. Logo, **em relação aos agentes públicos, o problema da desatualização da baixa do vínculo, narrado na inicial, subsiste.**

Com efeito, basta que as informações estejam desatualizadas na RAIS - a qual, aliás, só poderá ser atualizada para o ano de 2021, ou seja, de forma intempestiva para a concessão do auxílio emergencial -, para o que acesso ao benefício seja indevidamente negado. Há, aqui, um aspecto relevante a considerar. É que, como se trata de vínculo mantido por agente público, **se a informação está desatualizada, isso se deve ao próprio Estado** (em sentido amplo). Logo, admitir que o Estado

venha a indeferir o pedido de auxílio emergencial em virtude de uma informação que ele próprio deixou de atualizar implicaria impor um ônus indevido ao administrado.

Desse modo, **justifica-se, em relação aos agentes públicos, o deferimento** do pedido, para que, havendo discrepância entre as informações constantes desses bancos de dados, **prevaleça aquela em que conste a atualização mais recente de baixa**, de modo que a existência de vínculo em aberto num cadastro não impeça a concessão do benefício.

#### 2.3.6 Titular de mandato eletivo (item 4.1, "g")

Em relação ao pedido de "utilização, para fins de análise do preenchimento do requisito de não titularizar mandato eletivo, das informações da Justiça Eleitoral relacionadas a mandados eletivos vigentes", ocasionado pelos relatos de indeferimentos a pessoas que foram apenas candidatas em pleitos eleitorais - sem terem vindo a titularizar mandato eletivo -, **a União admitiu o equívoco e noticiou a adoção das providências para corrigi-lo**. Confira-se, nessa linha, o que consta no Despacho nº 210/2020/SAGI/DECAU:

1. Em complemento ao Despacho nº 201/2020/SAGI/DECAU, informo que a DATAPREV, quando dos cruzamentos de bases de dados para identificação da elegibilidade ao auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982/2020, utilizou a totalidade da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), englobando indistintamente candidatos e suplentes, eleitos e não eleitos. Esta Pasta da Cidadania **detectou tal inconformidade e realizou gestões junto à DATAPREV, a qual concordou em realizar o reprocessamento dessa base atendo-se apenas aos candidatos eleitos, de modo que os pleiteantes recusados por esse motivo terão suas situações revertidas**.

Diante do reconhecimento do equívoco e do compromisso assumido de reavaliar os pedidos que foram indevidamente indeferidos por esse fundamento, afigura-se desnecessária, em princípio, a interferência judicial. Cumpre prestigiar, aqui, o exercício da **autotutela** administrativa, para que seja sanada a ilegalidade. Não obstante, se as medidas anunciadas não vierem a ser adotadas em prazo razoável, poderão os autores requerer a este juízo a reapreciação do pedido.

#### 2.3.7 Explicitação do(s) motivo(s) do indeferimento administrativo (item 4.1, "i")

A **lei 9.784/99** confere especial relevo ao **dever de motivação** dos atos administrativos, em especial dos atos que possuem efeitos prejudiciais em relação ao administrado, afetando seus direitos ou interesses. Vejamos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

(...)

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

(...)

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

(...)

§ 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Adiante, explicita que a "motivação deve ser explícita, clara e congruente..." (art. 50, §1º).

No caso, os autores apontam deficiência na motivação do ato administrativo que indefere o pedido em **três hipóteses**.

Na **primeira**, o aplicativo indica "dados inconclusivos" sem especificar, porém, quais dados são faltantes ou inconsistentes, o que obsta a correção do problema pelo requerente (denúncias reunidas, pela inicial, na Situação 2). Na **segunda**, o indeferimento indica "cidadão ou membro da família já recebeu o auxílio", sem especificar qual membro do grupo familiar se encaixaria nessa condição, impossibilitando que o requerente tenha ciência da efetiva razão do indeferimento, mormente diante do fato de que a Lei 13.982 autoriza a concessão do auxílio a dois membros mesmo grupo familiar. Na **terceira**, por fim, o indeferimento indica como fundamento a condição de empregado do solicitante, sem especificar qual seria o vínculo ativo e, assim, impossibilitando que o requerente busque sanar o vício decorrente da desatualização das informações constantes dos bancos de dados. A segunda e a terceira hipóteses são amparadas nas denúncias agrupadas, pela exordial, na Situação 3.

Nas três hipóteses, **a motivação do ato é, de fato, insuficiente**. O ato indica, em linhas gerais, qual a natureza do óbice à concessão do benefício, mas não o especifica. Com isso, o requerente não tem, a partir do exame do ato administrativo, elementos bastantes para compreender a razão da negativa e, conseqüentemente, sanar o erro que ocasionou o indeferimento ou impugnar o indeferimento. Com isso, o contraditório fica prejudicado.

Novamente, compreende-se que a urgência inerente ao benefício em comento, aliada ao tempo exíguo para o desenvolvimento das ferramentas para a sua implementação, conduza a um procedimento simplificado. Não se exige, por óbvio, fundamentação robusta dos atos que indeferem os requerimentos. Porém, **uma motivação mínima ("explícita, clara e congruente") é inescapável**, sob pena de o solicitante, diante de eventual negativa indevida, ficar desprovido dos meios de revertê-la. Nas três situações narradas, falta-lhe clareza.

Destarte, impõe-se o **deferimento** do pedido para que as rés sejam compelidas a disponibilizar informações precisas sobre as razões do indeferimento administrativo, destacando-se: **i.1)** quais as informações (ou falta delas) geraram os "dados inconclusivos"; **i.2)** quanto aos indeferimentos com fundamento "cidadão ou membro da família já recebeu o auxílio", a especificação do CPF ou dos CPFs dos familiares que estejam beneficiados e impedindo a concessão; **i.3)** quanto aos indeferimentos com fundamento na existência de emprego formal ou ser agente público, a especificação dos vínculos de emprego/cargo/mandato que impedem a concessão do auxílio.

#### **2.3.8 Informações sobre a falta de depósito nos casos de aprovação do cadastro (item 4.1, "j")**

As denúncias agrupadas na Situação 5 pelos autores dizem respeito à ausência de depósito dos valores do auxílio, mesmo após a aprovação do pedido. Como visto no exame do pedido da alínea "a", a CEF informa que tem realizado os pagamentos no

prazo de três dias úteis, salvo situações excepcionais. As denúncias citadas na inicial, por outro lado, não referem o intervalo decorrido desde a aprovação do pedido, não permitindo identificar, de plano, a existência de atraso injustificado nos pagamentos, tampouco a negativa no fornecimento de informações a esse respeito.

Logo, não se havendo identificado, por ora, o direito violado, **não se justifica** a determinação, no bojo desta ação civil pública, de que a requerida promova "a disponibilização de informações precisas sobre as razões da falta de depósito dos valores do auxílio, nos casos de aprovação do cadastro".

#### **2.3.9 Adoção de todas as medidas necessárias para garantir o acesso pleno ao benefício (item 4.1, "k")**

Na alínea "k", os autores requerem que as rés sejam condenadas a "adotar todas as medidas que se fizerem necessárias para superar empecilhos no sistema criado para processamento dos requerimentos, a fim de garantir o acesso pleno ao Auxílio Emergencial por todas aquelas pessoas que atendem aos critérios estabelecidos na Lei 13.982/2020."

O pedido é excessivamente amplo. As medidas necessárias para aprimorar o processamento e o exame dos requerimentos de auxílio emergencial devem ser individualizadas pelos autores - como foram, aliás, ao longo da inicial -, não se podendo prolatar comando genérico para que as rés adotem "todas as medidas que se fizerem necessárias..." Aqui, o pedido é injustificadamente **genérico** (art. 324, CPC) e, por isso, deve ser indeferido.

#### **2.3.10 Cronograma de pagamento (item 4.2, "a")**

No que concerne ao pedido de que a União "promova ampla e imediata divulgação de cronograma de continuidade da implantação de todas as parcelas do auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982/2020, abrangendo todos os grupos de beneficiários", a requerida noticia a edição da **Portaria nº 386**, de 14/05/2020, com o calendário de pagamentos e saques do auxílio emergencial, que se inicia em 18 de maio e segue até 13 de junho.

Ocorre que, conforme corretamente apontam os autores, esse calendário de pagamento se refere apenas à segunda parcela devida a quem recebeu a primeira parcela até 30 de abril. Logo, **pendem de divulgação: a)** a(s) datas para liberação da segunda parcela para quem recebeu a primeira após 30 de abril; **b)** o cronograma de pagamento da terceira parcela.

Cumpra repisar o caráter alimentar e emergencial do benefício em foco, instituído que foi para assegurar a subsistência de milhões de brasileiros durante a crise sanitária ora vivenciada. Nesse contexto, a ausência de informações mínimas quanto à data de pagamento das parcelas do benefício põe em xeque o planejamento pessoal e familiar, instilando ainda mais insegurança num ambiente já marcado pela incerteza.

A incompletude do cronograma contribui, inclusive, para as aglomerações em agências da CEF; afinal, à míngua de informações, os beneficiários do auxílio acabam se deslocando até a agência bancária para verificar se foi liberada parcela do benefício, aumentando sobremaneira a demanda pelo atendimento presencial (sem planejamento) e os riscos de contágio pelo coronavírus.

É imperioso, nesse cenário, que haja um cronograma para os pagamentos, divulgado com a máxima antecedência possível, em atenção ao princípio da **publicidade** (art. 37, *caput*, CF). Ademais, a medida mostra-se **proporcional**, porquanto adequada aos fins propostos (planejamento dos beneficiários e organização do atendimento nas agências da CEF), necessária (pelos motivos já expostos), e proporcional em

sentido estrito (pois os valores já foram alocados no orçamento, de modo que a divulgação do calendário para pagamento, por si só, não representa ônus desarrastado à Administração Pública).

Logo, o pedido deve ser acolhido, tendo-se em mente, uma vez mais, as dificuldades extraordinárias impostas à Administração Pública. Assim, o calendário para pagamento da **terceira parcela** deve ser divulgado até o término do prazo previsto para o pagamento da segunda parcela (**13/06/2020**), ao passo que o calendário para pagamento **da segunda parcela a quem recebeu a primeira parcela após 30/04/2020** deve ser divulgado no prazo de **cinco dias**, a contar da intimação desta decisão.

### **2.3.11 Tratamento diferenciado conferido a familiares de pessoas presas (item 4.2, "b" e "c")**

Os autores questionam, como visto, se requerimentos formulados por parentes de pessoas abrigadas em instituições como presídios, abrigos ou instituições de longa permanência têm sido objeto de tratamento diferenciado, sendo retidos para análise posterior, por prazo indeterminado. Na hipótese de se confirmar essa situação, requerem que a Administração Pública seja impedida de manter essa prática, por ofensa aos princípios da legalidade e da isonomia.

A União, em sua manifestação prévia, informa inexistir qualquer restrição dessa natureza, pois desprovida de amparo legal, requerendo a imediata extinção do processo por ausência de interesse de agir nesse particular. A informação possui ressonância no Ofício nº 443/2020/SE/CGAA/MC, enviado pelo Ministério da Cidadania em resposta ao MPF, o qual registra:

A Lei nº 13.982/2020 não prevê restrição à concessão do auxílio emergencial para parentes de pessoas abrigadas em instituições (presídios, abrigos ou instituições de longa permanência), desde que cumpram os requisitos estabelecidos na Lei e não acumulem outros benefícios, tais como o auxílio reclusão.

Sucedo que há outros elementos, nos autos, a indicar precisamente o contrário, no que se refere aos parentes de pessoas presas. Assim, lê-se no Ofício nº 29/2020/PR, enviado pela Dataprev:

4) Há alguma restrição à concessão do auxílio emergencial para parentes de pessoas abrigadas em instituições, tais como presídios, abrigos, ou instituições de longa permanência?

Para a identificação de detentos, o Ministério da Cidadania definiu a utilização das bases de dados do DEPEND/MJ e do regime fechado de São Paulo. Neste cenário, **ficou estabelecida, pelo Ministério da Cidadania, ainda que de forma não definitiva, a restrição de concessão do Auxílio Emergencial a requerente ou membro de grupo familiar constante das bases de dados referenciadas. Para esses casos ficou determinada, pelo Ministério da Cidadania, o enquadramento na classificação "Retidos" para posterior definição definitiva acerca da concessão.** Especificamente sobre a identificação dos casos de abrigos ou instituições de longa permanência e eventuais restrições para os casos em tela, cumpre maiores esclarecimentos por esse Ministério, uma vez que não foi disponibilizada para esta Empresa Pública base de dados que permitisse essa identificação ou estabelecido critérios para tal.

Além disso, na manifestação prévia da União (p. 15), consta citação de declaração do Ministro da Cidadania, Onyx Lorenzoni, com o seguinte teor:

Hoje, temos 577 mil presidiários no Brasil com CPF ativo. Desses, em

torno de 70 mil tentaram burlar o sistema de controle que temos com Dataprev e Caixa Econômica Federal no aplicativo. **Queremos deixar claro: os R\$600 não são para bandidos, mas para famílias de trabalhadores, pessoas vulneráveis, que precisam ser protegidas, e não para espertalhões.**

Desse modo, a despeito da manifestação formal do Ministério da Cidadania no sentido de que não teria imposto qualquer restrição adicional à análise dos pedidos formulados por parentes de pessoas presas, tem-se informação prestada pela Dataprev atestando que uma orientação distinta foi transmitida por esse Ministério. Além disso, verifica-se, em pronunciamento oficial do próprio titular do Ministério, declaração expressa de que "bandidos" não fariam jus ao benefício, o qual seria reservado a "famílias de trabalhadores." Ao que parece, na perspectiva ministerial, em contraposição às "famílias de trabalhadores", as "**famílias de bandido(s)**" não seriam merecedoras do auxílio.

Nesse quadro, reputo **demonstrada**, ao menos para fins do exame do pedido de tutela provisória, a **existência de tratamento diferenciado** conferido aos familiares de pessoas presas. Se não tem ocorrido o imediato indeferimento dos benefícios - como sugeriria o pronunciamento ministerial -, tem-se constatado a retenção dos pedidos para posterior exame, por prazo indeterminado, conforme relatou a Dataprev. Do modo como efetuada, aliás, a **retenção pode se revelar ainda mais prejudicial** ao requerente do que o indeferimento, pois a falta de uma decisão lhe impede de oferecer recurso administrativo ou de acionar o Poder Judiciário para reparar eventual lesão a direito.

Resta, então, examinar se a distinção efetuada pelo Estado possui amparo na lei e na Constituição Federal.

A resposta, adiante, é claramente negativa - como admite, aliás, a própria União em sua manifestação prévia.

Transcrevo, ainda uma vez, os requisitos enumerados na Lei 13.982/2020 para a concessão do benefício:

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; (Redação dada pela Lei nº 13.998, de 2020)

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.

Como se vê, não há, na lei que rege o benefício em comento, qualquer restrição direcionada aos familiares de pessoas presas. Mesmo no que concerne aos apenados, aliás, não há essa exclusão. Em relação a eles, a impossibilidade de acesso ao benefício se dá apenas como possível consequência (não necessária, nem automática) do desatendimento de outro requisito enumerado (quem cumpre pena privativa de liberdade em regime fechado, por exemplo, não exerce quaisquer das atividades elencadas no inciso VI e, por esse motivo - não apenas por ser apenado -, tem obestado o acesso ao benefício). **Não há, assim, na lei de regência, qualquer exclusão de pessoas condenadas criminalmente - quanto mais de seus familiares.**

Ao vedar ou dificultar a concessão do benefício a determinado grupo sem amparo na lei, o administrador age em relevante afronta ao **princípio da legalidade** (art. 37, *caput*, CF), segundo o qual lhe cabe não só deixar de fazer o que a lei proíbe (dimensão negativa), mas também só fazer o que a lei autoriza (dimensão positiva). Aqui, como visto, a restrição não possui autorização legal.

O que a lei veda é a concessão do auxílio emergencial aos titulares de benefício previdenciário (inciso III), hipótese em que podem se enquadrar os familiares de presos, como beneficiários do **auxílio-reclusão**. Nos casos em que isso for verificado, portanto, o indeferimento administrativo estará justificado. Porém, o fato de os familiares de pessoa presa serem aptos, em tese, à concessão de auxílio-reclusão não justifica a retenção dos pedidos por eles formulados. Afinal, a percepção do auxílio-reclusão pode ser facilmente identificada por meio da base de dados do CNIS - como é feito, ao que consta, em relação aos demais requerentes potencialmente titulares de benefícios previdenciários. Qual a justificativa, então, para que apenas os requerimentos formulados pelos familiares de pessoas presas sejam submetidas a essa retenção, não imposta aos demais solicitantes? A União, da qual partiu o comando da retenção, como visto, não logrou apresentar explicação. E, à míngua de justificativa adequada, a conclusão é de que o tratamento diferenciado afronta o **princípio da isonomia** (art. 5º, CF).

Com efeito, num ordenamento jurídico que consagra a igualdade de todos *perante* a lei e *na* lei, o tratamento diferenciado só é legítimo quando devidamente fundamentado num critério compatível com a Constituição Federal. O fato de um familiar haver cometido um delito, evidentemente, não se enquadra nessa exigência. A necessidade de examinar a possibilidade de o requerente ser titular de auxílio-reclusão, como visto, também não, pois essa circunstância pode ser aferida por meio do cruzamento de dados com o CNIS - como tem sido feito em relação aos demais solicitantes do benefício.

Em verdade, a prática de punir o familiar do preso pelo crime que este praticou viola, ainda, outra norma constitucional, qual seja, o princípio da **intranscendência da pena**, segundo o qual "nenhuma pena passará da pessoa do condenado..." (art. 5º, XLV). É dizer: não bastando o estigma social e o preconceito que recaem sobre os familiares de apenados, por vezes causando-lhes, nas relações privadas, tratamento prejudicial, também o Estado aparenta estar a promover, agora, uma segregação oficial - a privação de recursos essenciais à subsistência, num momento de crise sanitária, social e econômica, a quem ilícito

algum praticou. Tem-se, aí, **discriminação verdadeiramente odiosa**.

Por fim, o procedimento adotado pela União representa afronta ao **devido processo** (art. 5º, LIV e LV, CF), que se projeta também no âmbito administrativo, como concretiza a Lei nº 9.784/99, ao estabelecer, no art. 2º, uma série de garantias ao administrado (contraditório, ampla defesa, proporcionalidade, razoabilidade etc.). Com efeito, o panorama factual delineado até o momento (a partir do Ofício nº 29/2020/PR da Dataprev e do pronunciamento ministerial citado) é, em resumo, o seguinte: o administrador, no lugar de indeferir, retém indeterminadamente o pedido para análise posterior; depois, quando indagado, nega haver retido. O administrado, então, permanece sem resposta, ignorando os reais motivos da atuação administrativa. A estratégia serve para que o administrador aja ao arrepio da Constituição Federal e da lei, impondo sobre elas um critério bem particular (e discriminatório) de justiça e submetendo o administrado a um processo administrativo obscuro e traiçoeiro.

Por essas razões, em suma, impõe-se o **acolhimento do pedido deduzido no item 4.2, "c"**, a fim de que a União "se abstenha de utilizar como critério de restrição de concessão do Auxílio Emergencial requisito não previsto na Lei nº 13.982/2020, consistente no fato de ser membro de grupo familiar de pessoa recolhida em presídio, com base em consulta nas bases de dados do DEPEN/MJ, bem como de enquadrá-los na classificação "Retidos" em razão de tal circunstância, conferindo regular processamento aos casos de requerentes em tal situação."

O pedido formulado no **item "b"** ("Informe se realizou restrição à concessão do auxílio emergencial para parentes de pessoas recolhidas em presídios..."), porém, **não merece acolhimento**, pois a informação requerida já foi prestada na manifestação prévia. Ademais, a inexistência de informação adequada sobre esse ponto se resolve na distribuição dos ônus da prova (art. 373, CPC) - e não por meio da concessão de tutela provisória.

### **3 DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **defiro parcialmente** os pedidos de tutela provisória para **determinar**:

#### **1. À União e à Dataprev, que:**

1.1. Apreciem os **requerimentos** de auxílio emergencial e **pedidos de reanálise** no prazo de **5 (cinco) dias úteis**, a contar da sua formulação pelo aplicativo, prazo que deve ser observado, em relação aos requerimentos já efetuados, a contar da intimação desta decisão.

1.2. **Em relação aos agentes públicos**, em havendo discrepância entre as informações constantes nos bancos de dados (CNIS, RAIS e SIAPE), façam **prevalecer aquela em que conste a atualização mais recente de baixa**, de modo que a existência de vínculo em aberto num cadastro não impeça a concessão do benefício.

1.3. Disponibilizem **informações precisas sobre as razões do indeferimento** administrativo, a serem disponibilizadas ao requerente por meio do aplicativo mantido pela CEF, destacando-se:

1.3.1. quais as informações (ou falta delas) geraram os "dados inconclusivos";

1.3.2. quanto aos indeferimentos com fundamento "cidadão ou membro da família já recebeu o auxílio", a especificação do

CPF ou dos CPFs dos familiares que estejam beneficiados e impedindo a concessão; e

1.3.3. quanto aos indeferimentos com fundamento na existência de emprego formal ou ser agente público, a especificação dos vínculos de emprego/cargo/mandato que impedem a concessão do auxílio.

Para o cumprimento dos itens 1.2 e 1.3, fixo o prazo de **cinco dias**, a contar da intimação desta decisão.

Em caso de descumprimento dos itens 1.1., 1.2 e 1.3., incidirá **multa diária de R\$ 50.000,00** (cinquenta mil reais). Justifico a fixação da multa cominatória, já em momento anterior ao possível descumprimento da ordem, a fim de assegurar a efetividade da tutela jurisdicional concedida em caráter de urgência. O montante, por sua vez, deve ser arbitrado em montante significativo, tendo em vista o seu caráter coercitivo e a condição econômica das requeridas.

## 2. À CEF, que:

2.1. Forneça a **opção de o usuário reportar**, no aplicativo e/ou no portal digital, erros verificados no seu funcionamento **ou**, alternativamente, **indicar órgãos de controle interno e externo** a que os usuários possam apontar os problemas constatados.

2.2 Proceda à **divulgação, no aplicativo e/ou no portal digital, dos bancos de dados utilizados e dos meios pelos quais o solicitante pode corrigir dados cadastrais desatualizados**, cabendo à União e à Dataprev repassarem-lhe as informações necessárias para tanto.

Para o cumprimento de ambas as medidas, fixo o prazo de cinco dias, incidindo, em caso de descumprimento, multa diária de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), pelos motivos já declinados no item 1.

## 3. À União, que:

3.1. Divulgue, no prazo de **cinco dias** a contar da intimação desta decisão, o calendário para pagamento **da segunda parcela a quem recebeu a primeira parcela após 30/04/2020**, bem como divulgue, até o término do prazo previsto para o pagamento da segunda parcela (**13/06/2020**), o calendário para pagamento da **terceira parcela** do benefício.

3.2. **Abstenha-se** de utilizar como critério de restrição de concessão do auxílio emergencial requisito não previsto na Lei nº 13.982/2020, consistente no fato de ser membro de grupo **familiar de pessoa recolhida em presídio**, com base em consulta nas bases de dados do DEPENDENTE/MJ, bem como de enquadrá-los na classificação "Retidos" em razão de tal circunstância, conferindo regular processamento aos casos de requerentes em tal situação. Os requerimentos retidos por esse motivo devem ser **liberados** para apreciação no prazo de **48 (quarenta e oito) horas**, sendo apreciados em 5 (cinco) dias úteis.

Em ambos os casos, na hipótese de descumprimento, incidirá **multa diária de R\$ 50.000,00** (cinquenta mil reais), pelas razões já expostas - sem prejuízo, na hipótese do item 3.2., de

responsabilização pessoal do administrador por desobediência, tendo em vista que o cumprimento da medida não enfrenta dificuldade operacional, dependendo apenas da decisão administrativa.

Em atenção aos limites do pedido, os efeitos da presente decisão **se circunscrevem ao Estado de Sergipe**.

Demais disso, intime-se a parte autora para que, no prazo de 15 (quinze) dias, promova a emenda da inicial em relação aos pedidos de alíneas "b" e "k" do item 4.1., tendo em vista o seu caráter genérico, sob pena de indeferimento da inicial nesse ponto.

Por isso, cite-se a parte ré para apresentar resposta no prazo de 15 (quinze) dias.

Se na resposta da parte ré houver alegação de preliminares ou se ela juntar documentos, intime-se a parte autora para se manifestar no prazo de 15 (quinze) dias, inclusive para indicar quais outras provas pretenderá ainda produzir, delimitando-lhes o objeto e os meios, justificando o requerimento de cada um deles, sob pena de indeferimento.

Após, venham-me conclusos, quer para julgar antecipadamente o pedido (CPC/2015, art. 355), quer para sanear e organizar o feito e designar instrução, se for o caso (CPC/2015, art. 357).

Intimem-se, sendo as demandadas, **com urgência**, para cumprimento da decisão.

Aracaju/SE, datado eletronicamente conforme rodapé deste documento.

*Assinado eletronicamente*

Juiz Federal **GUILHERME JANTSCH**,

Substituto da 2ª Vara/SJSE.

*(Art. 1º, §2º, inc. III, da Lei n. 11.419/2006)*

[i](#) ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 9 ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 165-173.

[ii](#) <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/04/17/auxilio-emergencialcoronavoucher-cadastro-em-analise-prazo-caixa.htm>, com acesso em 06/05/2020, às 15:53.

[iii](#) CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2018, p. 1093.

[iv](#) <https://www.caixa.gov.br/auxilio/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx#1828asp>. Acesso em 25/05/2020, às 15:20.



Processo: **0801994-64.2020.4.05.8500**

Assinado eletronicamente por:

**GUILHERME JANTSCH - Magistrado**

**Data e hora da assinatura: 27/05/2020 17:01:33**

**Identificador: 4058500.3780953**



2005271648406960000003787321

**Para conferência da autenticidade do documento:**

<https://pje.jfse.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento>

[/listView.seam](#)