

PROCESSO Nº: 0805781-40.2020.4.05.8100 - AÇÃO CIVIL PÚBLICA CÍVEL

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

REU: UNIÃO FEDERAL e outros

6ª VARA FEDERAL - CE (JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO)

DECISÃO

Trata-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ e DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ em face da UNIÃO FEDERAL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL e ESTADO DO CEARÁ, a qual a parte Autora, em síntese, aduz que:

- 1) Vivenciamos, no estado do Ceará, os graves efeitos da Pandemia Covid-19 na saúde pública e privada;
- 2) Na data de hoje, os serviços de saúde estão tecnicamente colapsados, em que a disponibilidade de leitos de UTI está a depender exclusivamente de altas médicas, óbitos ou de novos respiradores ao estado do Ceará;
- 3) Em razão disso, foi aplicado pelos governos estadual e municipal de Fortaleza um isolamento social mais rígido, que muito se aproxima a um bloqueio geral (*lockdown*), na tentativa de conter o desastroso avanço do novo coronavírus;
- 4) Nesse contexto de crise generalizada na economia, ganham relevo os programas assistenciais do Governo Federal, em especial o bolsa-família, seguro-desemprego e o recém-criado Auxílio Emergencial, implementado para minimizar os graves impactos negativos que a pandemia Covid-19 causou aos trabalhadores autônomos e informais, impossibilitados de exercer as atividades que garantiam o seu sustento, e que não tinham acesso aos demais programas sociais;
- 5) A instituição financeira responsável pelo pagamento de tal benefício é a Caixa Econômica Federal, que assumiu a difícil tarefa de distribuir em sua totalidade o Auxílio Emergencial aos cerca de 50 milhões de pessoas que se inscreveram e foram admitidas em tal programa, número que muito superou a expectativa do Governo Federal;
- 6) No entanto, a execução de tais pagamentos, numa contradição aparentemente insuperável, é hoje um dos fatores que mais pode estar comprometendo o comportamento de isolamento social, em razão das aglomerações formadas e deslocamentos dos beneficiários do referido programa social, ansiosos por receber o valor que lhes garantiria subsistência e reduziria as grandes privações pelas quais têm atravessado;
- 7) Nesse quadro, a presente ação objetiva a condenação da Caixa Econômica Federal nas obrigações de fazer consistentes na adoção das medidas necessárias ao efetivo distanciamento social, mediante as seguintes posturas: organização do atendimento da clientela no Estado do Ceará, dentro e fora das respectivas agências, com distribuição de senhas e outras medidas tendentes a minimizar as filas; otimização dos sistemas de pagamento, sejam eles presenciais ou pelo aplicativo eletrônico criado para tal finalidade, de modo a diminuir a necessidade de deslocamentos e racionalizar a presença dos beneficiários nas respectivas agências;

8) Considerando que tais aglomerações se estendem à área externa das agências, com filas e grande movimentação de pessoas nas imediações das agências, a presente ação igualmente almeja obrigar o Estado do Ceará, por intermédio da Polícia Militar e em consórcio com os municípios onde a CEF tenha agências realizando pagamentos, a garantir a segurança e a ordem pública nos referidos locais, assegurando o distanciamento social entre as pessoas, a ordenação urbana, bem como realizando policiamento ostensivo e de orientação de modo a proteger a saúde e o patrimônio das pessoas que se dirigem à instituição financeira;

9) Além disso, diante do gritante insucesso da solução técnica e política que concentrou o pagamento do Auxílio Emergencial cujos recursos foram lançados a saldo da chamada poupança digital, unicamente na Caixa Econômica Federal, pleiteia-se ainda na presente ação a condenação da CEF e da União Federal, no dever de construir solução compartilhada com todo o sistema bancário nacional, de modo a proporcionar o compartilhamento da base de dados processados e da rede de tecnologia por todas as instituições financeiras de varejo no país, com vistas ao pagamento dos benefícios em questão;

10) Ante os fatos e fundamentos jurídicos ora apresentados, busca a concessão de tutela provisória de urgência, determinando-se:

À União:

a) Obrigação de fazer, no prazo de 10 (dez) dias, consistente na implementação de solução técnica capaz de oportunizar o saque do Auxílio Emergencial através da rede disponibilizada pelos demais bancos de varejo que compõem o nosso sistema financeiro nacional, com o compartilhamento e oferta de suas infraestruturas de rede, compartilhamento de dados, processamento de pagamentos, compensações bancárias ou qualquer outra solução técnica elegível pela equipe econômica do Ministério da Economia, a fim de viabilizar o saque dos benefícios em toda a rede bancária;

b) Subsidiariamente, no prazo de 05 (cinco) dias, que a União implemente solução técnica capaz de oportunizar o saque do Auxílio Emergencial através da rede disponibilizada pelos demais instituições financeiras federais (art. 3º, §9º, da Lei n. 13.982/20), a exemplo do Banco do Brasil S.A e Banco do Nordeste S/A, com o compartilhamento e oferta de suas infraestruturas de rede de compartilhamento de dados, processamento de pagamentos, compensações bancárias ou qualquer outra solução técnica elegível pela equipe econômica do Ministério da Economia, a fim de viabilizar o saque dos benefícios em toda a rede bancária;

À União e à Caixa Econômica Federal, solidariamente:

a) Obrigação da fazer, *inaudita altera pars*, no prazo de 48 horas, consistente em disponibilizar pessoal (vigilantes, empregados e colaboradores) em quantitativo adequado, em todas as agências da Caixa do Estado do Ceará, com vistas à:

- Organização das filas nas áreas externas das agências, sobretudo para garantir, a partir da interdição das vias públicas necessárias, a prévia marcação no solo das posições da fila e a manutenção da ordem e a orientação da população que se dirige às agências

- Designação de pessoal para permanentemente realizar a triagem e prestar informações sobre os diversos canais de atendimento não presencial, inclusive em algumas unidades com circulação de carros de som;

- Preservação dentro das agências da CAIXA do distanciamento exigido pelas autoridades sanitárias, permitindo a entrada dos clientes na proporção de 50% de assentos disponíveis;

- Ampliação do horário de atendimento, que deverá se estender das 8h às 18h, inclusive aos sábados e domingos, nos 15 dias consecutivos do início de pagamento de cada parcela do

Auxílio Emergencial;

- Segregação dos clientes prioritários e do grupo de risco para utilizarem o espaço do Autoatendimento das agências, enquanto aguardam pelo atendimento na parte interna da agência;
- Dedicção das duas primeiras horas de funcionamento da agência para as pessoas vulneráveis, como idosos, grávidas, portadores de cardiopatias e diabetes, pessoas com doença oncológica e imunossuprimidos, em relação aos quais há recomendação das autoridades sanitárias de maior preservação;
- Inserção de sinalização objetivando garantir a distância mínima requerida de 1 metro entre cada marca, buscando garantir o distanciamento dos clientes na parte externa das agências, sendo que para algumas delas a demarcação observa a distância de 2 metros atendendo determinação do executivo municipal;
- Atuação, dos empregados lotados em agências que estão em *home office*, também no atendimento e orientações aos clientes, por meio de telefone, *email* e outras ferramentas, a fim de contribuir com a redução dos atendimentos físicos nas unidades;
- Obrigação da fazer, *inaudita altera pars*, no prazo de 48 horas, consistente em comprovar a solicitação/requisição de apoio ao Estado do Ceará e aos municípios respectivos, sedes de todas as agências da Caixa do Estado, com vistas a garantir o respeito às ordens de restrição e interdição das ruas próximas às agências e destinadas à formação das filas, assegurando que os bloqueios possibilitem que as marcações sejam feitas no pavimento asfáltico ou outra solução adequada, orientando a população, notadamente através da atuação da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social, da Agência Estadual de Vigilância Sanitária, Procon/CE, guardas municipais e secretarias municipais de trânsito e AGEFIS;

À Caixa Econômica Federal, isoladamente:

- a) obrigação de retirar da fila, com o apoio de força policial se necessário for, das pessoas que não atenderem às advertências de manterem o distanciamento mínimo exigido, bem como daquelas que estejam comercializando seu lugar nas filas;
- b) obrigação de fazer, no sentido de disponibilizar, na sua página dedicada às informações sobre o pagamento do Auxílio Emergencial, bem como no aplicativo criado para fins de prestação de informações sobre o pagamento e circularização do valor recebido pela população, denominado "Caixa Auxílio Emergencial", para os sistemas IOs e Android, ferramenta que se utilize BI (*business intelligence*), indicando, com base nos dados cadastrais do solicitante do Auxílio Emergencial, após a sua validação pela DATAPREV, o agente pagador a que deva se dirigir, de modo a evitar a formação de aglomerações, o que poderia ser facilmente alcançado em razão do endereço cadastral ou, se inexistente, pela geolocalização do dispositivo eletrônico que está sendo utilizado para consulta, quando for o caso.

Ao Estado do Ceará:

- a) Obrigação de fazer, *inaudita altera pars*, no prazo de 48 horas, consistente em disponibilizar Plano de Contingência para a crise sanitária, com a inclusão da ação de policiamento ostensivo nos arredores de todas as agências da Caixa do Estado, durante o expediente bancário, de forma a proteger as pessoas que se dirigem às agências bancárias para receber valores
- b) Obrigação de fazer, *inaudita altera pars*, no prazo de 24 horas, a partir da solicitação/requisição de apoio manifestada pela Caixa, consistente em garantir o respeito às ordens de restrição e interdição das ruas próximas às agências e destinadas à formação das filas, assegurando que os bloqueios possibilitem que as marcações sejam feitas no pavimento

asfáltico ou outra solução adequada, orientando a população, requisitando a intervenção e o apoio municipal, quando necessário;

À exordial foi acostada a documentação reputada essencial ao deslinde da causa, notadamente: 1) Boletim epidemiológico da SESA/CE (ids. 4058100.17922717, 4058100.17922718, 4058100.17922720 e 4058100.17922724 - todos de 7/5/2020); 2) "RELATÓRIO TÉCNICO DE FISCALIZAÇÃO", da 137ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública (id. 4058100.17922726 - 7/5/2020); 3) Ofício nº 372/2020/DPGE/NDHAC, da Defensoria Pública do Estado do Ceará (id. 4058100.17923612 - 7/5/2020); 4) Ofício nº 0020/2020/SR Ceará/CE (id. 4058100.17923618 - 7/5/2020); e 5) "RECOMENDAÇÃO CONJUNTA MPF/MPE /DECON/PROCON FORTALEZA 0009/2020/SEPEPDC" (id. 4058100.17923789 - 7/5/2020), e Ofício nº 019/2020/SR Ceará (id. 4058100.17923790 - 7/5/2020).

Instada a se manifestar acerca do pedido de tutela provisória de urgência, a União, na peça constante do id. 4058100.17952844, aduz preliminarmente: 1) A conexão/prevenção com a ação tombada sob o número 1021258-41.2020.4.01.3700 que tramita na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do Maranhão; 2) A ilegitimidade/falta de atribuição do MP/CE e da DPE/CE; 3) Sua ilegitimidade passiva *ad causam* em relação aos pedidos contra a União e a CAIXA (solidariamente); 4) A impossibilidade de concessão da tutela provisória de urgência, em virtude do esgotamento do pedido. No mais, requer o indeferimento do pedido, em suma, porque, segundo a demandada, não pode a União utilizar a rede bancária privada para o pagamento do dito benefício. Ao final, destacou que o provimento do pedido formulado pela parte Autora implicará na readequação do sistema de gerenciamento cadastral inerente ao processo de liberação do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2020, e cuja operacionalização está a cargo da CAIXA. Por mais que se possa entender como positiva a iniciativa dos Autores da presente demanda, entende a União que, na altura do campeonato, em que a liberação da segunda parcela do benefício assistencial está prestes a ocorrer, seria temerário autorizar outras instituições financeiras públicas a processarem o pagamento do benefício, porquanto poderá haver prejuízo para a celeridade dos citados pagamentos, prejudicando a situação da ampla maioria dos beneficiários do Auxílio Emergencial que estão aguardando as demais parcelas, solicitando, assim, o indeferimento dos pedidos de tutela provisória de urgência formulados em face da União.

Realização de audiência de conciliação, conforme termo acostado no id. 4058100.17962306.

Ato contínuo, a União acostou aos autos, no id. 4058100.17961028, o contrato celebrado com a CEF para operacionalização do pagamento do benefício emergencial.

A CAIXA manifestou-se acerca do pedido de tutela antecipada, em id. 4058100.17963544, demonstrando o que vem fazendo em todas as suas agências nesse momento tão conturbado de pandemia do novo coronavírus.

É o relatório.

DECIDO.

Antes de adentrar ao mérito, urge a necessidade de analisar as preliminares arguidas pela União em manifestação de id. 4058100.17952844.

DA CONEXÃO/PREVENÇÃO COM OUTRA ACP

A União afirma que tramita uma ação civil pública na 3ª Vara Federal da Seção Judiciária do

Maranhão, promovida exclusivamente pelo MPF em face da União, da CEF e do Estado do Maranhão, tendo sido protocolada e distribuída em 4/5/2020, tombada sob o número 1021258-41.2020.4.01.3700, cujo pedido dirigido exclusivamente em face da União confunde-se integralmente com o mesmo pedido aqui formulado também exclusivamente em face da União.

Destaca, ainda, que os pedidos foram dispostos em ambas as ações sem qualquer menção à limitação territorial, mirando, por certo, em razão de sua própria natureza, a abrangência nacional.

Portanto, conforme a União, encontrando-se os pedidos direcionados nesta ação exclusivamente à União abrangidos na ACP nº 1021258-41.2020.4.01.3700 - 3ª VF/SJMA, flagrante a conexão entre ambas as ações, devem ser aplicados aos mesmos a regra da competência absoluta do juízo prevento, fixada no art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985, cabendo, em tal hipótese, a remessa de cópia do presente feito àquele juízo para ali ser processada a ação somente quanto aos pedidos exclusivos em face da União ou, assim não sendo possível, a extinção do presente feito sem resolução do mérito quanto aos referidos pedidos.

Com efeito, o art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 7.347/1985, preconiza que a propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

Por sua vez, o art. 55 do CPC determina a reunião das ações conexas, entendam-se causas que possuem identidade quanto ao pedido ou causa de pedir e, ainda, mesmo ausente a conexão, devem ser reunidos os feitos em caso de risco de decisões conflitantes.

De fato, presente situação de multiconflituosidade, com o risco potencial de agravamento de dúvidas, incertezas, indefinições, contradições na prestação jurisdicional e insegurança jurídica, curial é a definição de um único Juízo competente para as demandas, de forma a racionalizar a atividade jurisdicional e a evitar decisões díspares, conflitantes e incompatíveis entre si.

De início, cumpre registrar que nos autos nº 1021258-41.2020.4.01.3700, o pedido de tutela provisória de urgência foi deferido para determinar à União que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, implemente, no âmbito territorial do Estado do Maranhão, solução técnica capaz de oportunizar o saque do Auxílio Emergencial através da rede disponibilizada pelas demais instituições financeiras federais (art. 3º, §9º, da Lei nº 13.982/20), a exemplo do Banco do Brasil S.A., com o compartilhamento e oferta de suas infraestruturas de rede de compartilhamento de dados, processamento de pagamentos, compensações bancárias ou qualquer outra solução técnica elegível pela equipe econômica do Ministério da Economia, a fim de viabilizar o saque dos benefícios em toda a rede bancária.

Dessa forma, não constato a necessidade de reunião das demandas, vez que a decisão foi restrita ao âmbito territorial do Estado, motivo pelo qual deve ser rejeitada a preliminar, mesmo que o pedido se refira a todo o território nacional, em relação à ampliação da rede bancária de pagamento do benefício emergencial.

Ademais, não se verifica a conveniência e a oportunidade a ensejar a reunião dos feitos relatados, pois envolvem casos que claramente merecem uma apreciação individualizada, em relação à situação de cada Estado, razão pela qual é de melhor alvitre o processamento e julgamento em separado de tais demandas.

Preliminar de conexão, pois, afastada.

DA ILEGITIMIDADE/FALTA DE ATRIBUIÇÃO DO MP/CE E DA DPE/CE

Embora não se desconheça a admissibilidade do litisconsórcio facultativo entre os MPF e o

MP/CE, conforme autoriza o art. 5º, §5º, da Lei nº 7.347/85, a União sustenta que a admissão de tal litisconsórcio quando os bens jurídicos envolvidos exijam o patrocínio de ambos os órgãos ministeriais ou não possam ser postulados em sua integralidade por apenas um deles, até porque sendo beneficiários da presente ação os clientes/usuários da CEF, na condição de consumidores, a eventual tutela de seus direitos no âmbito da Justiça Federal caberia, se fosse o caso, à DPU e, não, à DPE/CE.

Por tais razões, pede a União à exclusão do MP/CE e da DPE/CE do polo ativo da presente demanda, mantendo-se apenas o MPF, da mesma forma como está em curso na ACP nº 1021258-41.2020.4.01.3700, em trâmite na Seção Judiciária do Maranhão.

Na hipótese, observo que a Lei e a jurisprudência admitem o litisconsórcio ativo facultativo entre Ministérios Públicos. Isso está expressamente previsto no art. 5º, § 5º, da Lei nº 7.347/85:

§ 5º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

O litisconsórcio ativo facultativo entre os ramos do Ministério Público da União e os Ministérios Públicos dos Estados, em tese, é possível, sempre que as circunstâncias do caso recomendem, para a propositura de ações civis públicas que visem à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico e paisagístico, à ordem econômica e urbanística, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Essa atuação conjunta deve-se ao cunho social do *Parquet* e à posição que lhe foi erigida pelo constituinte (de instituição essencial à função jurisdicional do Estado), incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, como o caso em apreço.

O Plenário do STF já reconheceu, em tese, a possibilidade de litisconsórcio entre o MPF e o MPE: ACO 1.020/SP, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgado em 8/10/2008.

Ou seja, o litisconsórcio ativo facultativo entre os ramos do MPU e os MPs dos Estados, em tese, é possível, mas desde que as circunstâncias do caso recomendem, o que considero pertinente a possibilidade no caso em debate. Assim decidiu o STJ:

"Em ação civil pública, a formação de litisconsórcio ativo facultativo entre o Ministério Público Estadual e o Federal depende da demonstração de alguma razão específica que justifique a presença de ambos na lide." STJ. 3ª Turma. REsp 1.254.428-MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, julgado em 2/6/2016 (Info 585).

Vale destacar, ainda, a legitimidade da Defensoria Pública no caso em debate, seja por força do art. 134 da CF/88, seja por dicção do art. 1º da Lei Complementar nº 80/94, seja ainda em decorrência do art. 5º da Lei nº 7.347/85, sendo oportuno destacar que o próprio STF, nos autos da ADI nº 3943, já confirmou a legitimidade da Defensoria Pública para a propositura de ações civis públicas.

Além do mais, a propositura da presente ação civil pública em conjunto pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Estado do Ceará e pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, visa à harmonização da atuação dessas instituições.

Dessarte, rejeito a exclusão do MP/CE e da DPE/CE do polo passivo da lide.

DA ILEGITIMIDADE PASSIVA AD CAUSAM DA UNIÃO - PEDIDOS CONTRA UNIÃO E CEF (SOLIDARIAMENTE)

Particularmente quanto aos pedidos formulados em face "À União e à Caixa Econômica Federal, solidariamente", sustenta o ente federal que são todos relacionados com o controle externo e interno de acesso e o atendimento dos usuários da CEF, com o funcionamento externo e interno de suas agências e com o desempenho das atividades de seus funcionários, mostrando-se, assim, a ilegitimidade passiva *ad causam* da União às escâncaras.

No caso, quanto aos pedidos solidariamente destinados à União e à CEF, na verdade, busca-se compelir a instituição financeira, assim como o Ente Federativo, nesse momento delicado, a colocar em prática melhores medidas com vistas à preservação da saúde das pessoas que se dirigem às agências bancárias, evitando-se a propagação da doença, que vão desde a organização das filas e alocação de pessoas no interior do banco, até a orientação das pessoas à utilização das ferramentas virtuais do banco, e a racionalização do atendimento, nas agências físicas, das pessoas que as procuram para receber o pagamento do Auxílio Emergencial do governo federal.

Ou seja, busca compelir também a União a garantir a segurança e a ordem pública nos referidos locais, assegurando o distanciamento social entre as pessoas e a ordenação urbana, mostrando-se necessária, em tese, a ingerência também do ente federal nesses aspectos e não ofensa ao princípio federativo.

Nesse sentido, não há como reconhecer a ilegitimidade passiva *ad causam* da União em relação aos pedidos formulados em desfavor do ente federal e da instituição bancária.

DA IMPOSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DA TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA - ESGOTAMENTO DO OBJETO DA AÇÃO

Argumenta, ainda, a União que os pedidos de tutela provisória de urgência compreendem todo o objeto da ação. Por tal razão, incidem as normas de vedação de sua concessão, vez que, entre os pedidos finais da ação, no que toca ao mérito da própria demanda, é requerido tão somente, a confirmação da tutela provisória, tornando-a definitiva e impondo aos requeridos as obrigações de fazer arroladas, sob pena de fixação de multa diária especificada.

Logo, por força da disposição do art. 1º, § 3º, da Lei nº 8.437/1992 c/c o art. 1º da Lei nº 9.494/1997 e o art. 1.059 do CPC, sustenta ser incabível a tutela provisória de urgência aqui requerida.

Para maior clareza, transcrevemos os dispositivos supracitados:

Lei nº 8.437/92:

'Art. 1º Não será cabível medida liminar contra atos do Poder Público, no procedimento cautelar ou em quaisquer outras ações de natureza cautelar ou preventiva, toda vez que providência semelhante não puder ser concedida em ações de mandado de segurança, em virtude de vedação legal.

()

§ 3º Não será cabível medida liminar que esgote, no todo ou em qualquer parte, o objeto da ação'. ()

Lei nº 9.494/97:

'Art. 1º Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil o disposto nos arts. 5º e seu parágrafo único e 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 9 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992'. ()

Código de Processo Civil:

"Art. 1.059. À tutela provisória requerida contra a Fazenda Pública aplica-se o disposto nos arts. 1º a 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992, e no art. 7º, § 2º, da Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009."

Sendo esse o contexto, cabe assinalar, *preliminarmente*, que o ordenamento positivo brasileiro não impede a concessão de tutela antecipada contra o Poder Público.

Na realidade, uma vez atendidos os pressupostos legais fixados e observadas às restrições estabelecidas na Lei nº 9.494/97 (art. 1º), tornar-se-á lícito ao magistrado deferir a tutela antecipatória requerida contra a Fazenda Pública.

Isso significa, portanto, que juízes e Tribunais poderão antecipar os efeitos da tutela jurisdicional em face do Poder Público, desde que o provimento de antecipação não incida em qualquer das situações de pré-exclusão referidas, taxativamente, no art. 1º da Lei nº 9.494/97.

A Lei nº 9.494/97, ao dispor sobre o tema ora em análise, assim disciplinou a questão pertinente à antecipação da tutela relativamente aos órgãos e entidades do Poder Público:

"Art. 1º - Aplica-se à tutela antecipada prevista nos arts. 273 e 461 do Código de Processo Civil, **o disposto** nos arts. 5º e seu parágrafo único e art. 7º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, e no art. 1º e seu § 4º da Lei nº 5.021, de 09 de junho de 1966, e nos arts. 1º, 3º e 4º da Lei nº 8.437, de 30 de junho de 1992." (Grifos acrescidos).

Isto é, o exame dos diplomas legislativos mencionados no preceito em questão evidencia que o Judiciário, em tema de antecipação de tutela contra o Poder Público, somente não pode deferi-la nas hipóteses que importem em: (a) reclassificação ou equiparação de servidores públicos; (b) concessão de aumento ou extensão de vantagens pecuniárias; (c) outorga ou acréscimo de vencimentos; (d) pagamento de vencimentos e vantagens pecuniárias a servidor público ou (e) esgotamento, total ou parcial, do objeto da ação, desde que tal ação diga respeito, *exclusivamente*, a qualquer das matérias acima referidas; não sendo o caso em apreço.

Feitas essas considerações, passo agora ao exame do pedido de tutela provisória de urgência.

A tutela provisória de urgência - de natureza cautelar ou antecipada - pressupõe, cumulativamente, elementos que evidenciem ('existindo prova inequívoca') a probabilidade do direito ('verossimilhança') e perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, a teor do que dispõe o art. 300, *caput*, do CPC.

A princípio, importa destacar que no dia 11/3/2020 a Organização Mundial de Saúde declarou situação de pandemia mundial em relação ao COVID-19, razão por que o governo federal e os governos estaduais decretaram situação de calamidade pública e estado de emergência.

Todas as autoridades sanitárias alertam para o risco de crescimento exponencial da COVID-19, o que reforça a necessidade de isolamento social, sobretudo no Estado do Ceará, onde - infelizmente - até 12/5/2020 restaram confirmados 18.412 casos confirmados e 1.280 óbitos.[\[1\]](#)

Cotejando os dados acima com os documentos carreados aos autos e com as informações apresentadas na audiência de justificação/conciliação realizada em 12/05/2020, entendo que, no presente momento, não é cabível o deferimento dos pedidos de antecipação de tutela nos termos em que foram requeridos. Explico.

Realmente, como se não bastasse esse cenário trágico, a economia vem sendo seriamente abatida pela pandemia, fazendo crescer o número de desempregados no âmbito da economia formal e o empobrecimento da parcela da população da economia informal e autônomos, os

quais deixaram de ter renda em razão do necessário recolhimento das pessoas às suas residências, única medida sanitária coletivamente eficaz de combate à proliferação do vírus.

Nesse contexto de crise generalizada na economia, ganham relevo os programas assistenciais do Governo Federal, em especial o bolsa-família, seguro-desemprego e o recém-criado Auxílio Emergencial, implementado para minimizar os graves impactos negativos que a pandemia Covid-19 causou aos trabalhadores autônomos e informais, impossibilitados de exercer as atividades que garantiam o seu sustento, e que não tinham acesso aos demais programas sociais.

Tal auxílio foi criado pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, prontamente regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, sendo a Caixa Econômica Federal a instituição financeira responsável pelo pagamento de tal benefício.

Diante desse contexto, a presente Ação Civil Pública objetiva a condenação da Caixa Econômica Federal nas obrigações de fazer consistentes na adoção das medidas necessárias ao efetivo distanciamento social, mediante as seguintes posturas: organização do atendimento da clientela no Estado do Ceará, dentro e fora das respectivas agências, com distribuição de senhas e outras medidas tendentes a minimizar as filas; otimização dos sistemas de pagamento, sejam eles presenciais ou pelo aplicativo eletrônico criado para tal finalidade, de modo a diminuir a necessidade de deslocamentos e racionalizar a presença dos beneficiários nas respectivas agências.

Considerando que tais aglomerações se estendem à área externa das agências, com filas e grande movimentação de pessoas nas imediações das agências, a presente ação igualmente almeja obrigar o Estado do Ceará, por intermédio da Polícia Militar e em consórcio com os municípios onde a CEF tenha agências realizando pagamentos, a garantir a segurança e a ordem pública nos referidos locais, assegurando o distanciamento social entre as pessoas, a ordenação urbana, bem como realizando policiamento ostensivo e de orientação de modo a proteger a saúde e o patrimônio das pessoas que se dirigem à instituição financeira.

Além disso, pleiteia-se ainda na presente ação a condenação da CEF e da União Federal, no dever de construir solução compartilhada com todo o sistema bancário nacional, de modo a proporcionar o compartilhamento da base de dados processados e da rede de tecnologia por todas as instituições financeiras de varejo no país, com vistas ao pagamento dos benefícios em questão.

Em outros termos, a acusada aglomeração (filas) nas agências da CEF e lotéricas teria como causa, apenas, a escolha equivocada da Administração Federal de concentrar o pagamento do benefício social intitulado "auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00" pela CEF. Segundo os Autores da ação, a solução para tal problema estaria na "possibilidade de seu pagamento aos demais bancos oficiais, privados e até os Caixas 24h", sugerindo e requerendo a "implementação de solução técnica capaz de oportunizar o saque do Auxílio Emergencial através da rede disponibilizada pelos demais bancos de varejo que compõem o nosso sistema financeiro nacional, com o compartilhamento e oferta de suas infraestruturas de rede, compartilhamento de dados, processamento de pagamentos, compensações bancárias ou qualquer outra solução técnica elegível pela equipe econômica do Ministério da Economia, a fim de viabilizar o saque dos benefícios em toda a rede bancária", bem como ainda sugerindo e requerendo, subsidiariamente, utilização das demais instituições financeiras federais, a exemplo do BB e do BNB.

Acredito que a sugestão da utilização de toda a rede/infraestrutura do sistema financeiro nacional (público e privado) para o referido pagamento não se revela como solução para o problema, vez que, de início, no mesmo dia da vistoria da CEF, agências bancárias da rede privada, além do BB e do BNB, tinham aglomerações, conforme "RELATÓRIO TÉCNICO DE FISCALIZAÇÃO", da 137ª Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde Pública (id.

4058100.17922726 - 7/5/2020), concluindo, ao final, que:

"Salientamos que nesta manhã havia excessiva movimentação de pessoas nas ruas da cidade, principalmente no Centro, onde observamos trânsito intenso, grande quantidade de veículos estacionados, aglomeração de pessoas em inúmeras agências bancárias (Bradesco, Itaú, Banco do Brasil, Banco do Nordeste) e em lotéricas. Verificamos, portanto, que a situação é muito preocupante e requer maior controle e imediata intervenção por parte das autoridades responsáveis."

De fato, não é possível afirmar que as aglomerações decorrentes de filas nas áreas externas às agências da CEF sejam exclusivamente decorrentes do pagamento do auxílio emergencial. Muito provavelmente, a solução sugerida apenas transferiria as aglomerações de um banco para outros bancos.

De todo modo, dos elementos trazidos aos autos, bem como dos depoimentos colhidos em audiência, constato que, na tentativa de amenizar a angústia e ansiedade que a pandemia provoca na população em geral e, principalmente, naquelas pessoas mais carentes e fragilizadas, a CAIXA tem ajustado os mecanismos tecnológicos e vem difundindo informações e esclarecimentos para a população em geral sobre o cadastramento e pagamento do auxílio emergencial, comprometendo-se, inclusive, a ampliar essa divulgação através de mídia não espontânea de abrangência local e nacional, carros de som, perfis oficiais da CAIXA nas redes sociais e canais mais populares, visando atingir o público mais necessitado e carente e, conseqüentemente, deslocamentos desnecessários às agências.

Por outro lado, entendo também que a solução encontrada pelo Ministério da Cidadania em conjunto com a CAIXA para o pagamento do auxílio emergencial visa evitar ao máximo a busca por agências da instituição financeira. Isso porque, as pessoas que se cadastraram no aplicativo disponibilizado pela CEF para o requerimento do benefício, ao serem aprovadas para recebê-lo, podem indicar uma conta em seu nome em qualquer instituição financeira autorizada a operar pelo Banco Central para o depósito do benefício .

Já com relação às pessoas que não possuem contas em instituições financeiras, conforme explicado pelos representantes dos réus que participaram da audiência de conciliação realizada no âmbito deste processo, dentre as diversas formas para o recebimento do benefício foi viabilizada a criação sem custo de uma conta poupança digital por meio de aplicativo da Caixa na qual é possível ser depositado o valor do benefício. E, uma vez recebido o valor do auxílio emergencial nesta conta digital, o beneficiário pode realizar pagamento de contas e transferências eletrônicas digitais (TED) para conta de terceiros sem custo ou, caso optar pelo saque do valor em espécie, gerar um código digital (token) para sacar o valor nos caixas eletrônicos da CEF, bem como nas lotéricas e em toda rede credenciada daquela instituição financeira.

Desse modo, o atendimento presencial nas agências da CAIXA seria destinado apenas às pessoas que não possuem qualquer tipo de acesso digital por meio da rede mundial de computadores.

Quanto a esse ponto, a representante da CAIXA afirmou, em audiência, a recente contratação de 32 novos empregados para auxiliar no atendimento no Estado do Ceará, além de revelar o voluntariado de 3.000 empregados em *home office* para atender na linha de frente no atendimento desse grande fluxo de pessoas. Aliás, a CAIXA estaria em vias de acordo com o Ministério da Cidadania, de modo que os pagamentos dos demais benefícios sejam realizados sem sobreposição de parcelas, como ocorreu com a 1ª parcela de pagamento. Ressaltou, também, a parceria com várias Prefeituras Municipais, de modo a agilizar o atendimento e oferecer conforto e informação àqueles que se deslocam às agências. Resta, portanto, ao Poder

Público a fiscalização do cumprimento de tais medidas.

Além disso, constata-se - por expressa disposição legal - a impossibilidade de utilização, pela União, da infraestrutura e rede de todos os bancos privados do Sistema Financeiro Nacional para o pagamento do benefício social.

Cito, por oportuno, o dispositivo elencado na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, a qual alterou a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020:

"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:

(...)

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

I - dispensa da apresentação de documentos;

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

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

IV - (VETADO); e

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

Como observado, a Lei impõe ao Poder Público o pagamento do Auxílio Emergencial apenas por instituições financeiras públicas federais, com inúmeros ônus financeiros operacionais a cargo do mesmo. Ou seja, não pode a União utilizar a rede bancária privada para o pagamento do dito benefício, o que torna - a priori - inviável essa descentralização requerida pela parte Autora.

Aliás, ao contrário do afirmado pelos demandantes, não houve uma predileção de escolha pela CAIXA aleatoriamente, mas sim, devido à sua capilaridade de atendimento ao público ao acatar rapidamente as medidas adotadas pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional enfrentada atualmente.

Para exemplificarmos, as medidas abaixo elencadas pela CAIXA objetivam contribuir para evitar aglomerações e, por consequência, melhorar a segurança dos clientes, empregados, colaboradores e parceiros nesse contexto de pandemia mundial: Estabelecimento de protocolo de atuação do gestor para cuidados com os empregados, dentre outras medidas: Disponibilização de equipamentos de proteção individual para todos os empregados, álcool e

máscaras; - Todos os empregados considerados pelo Ministério da Saúde como Grupo de Risco foram colocados em Home office; Home office também para a totalidade dos empregados PcD - Pessoa com Deficiência; O quantitativo de empregados atuando presencialmente corresponde a 30% dos empregados da Unidade, com revezamento entre os empregados que ficarem no atendimento presencial e os que fizerem atendimento remoto, a cada semana; O horário de funcionamento das agências para atendimento ao público dos serviços essenciais e do módulo depositário dos terminais de autoatendimento é de 8h às 14h (horário local); Relação dos serviços essenciais: Saque INSS sem cartão; Saque de Seguro Desemprego e Defeso sem cartão; Saque Bolsa Família sem cartão e senha; Saque sem cartão e senha de conta salário; Saque sem cartão e senha de contas de depósitos, corrente e poupança, que recebem crédito de salário; Pagamento de PIS/Abono Salarial sem cartão e senha; Desbloqueio de cartão e senha; Saque FGTS sem cartão e senha; Abertura e fechamento das agências com horários ampliados, com finalidade de atendimento aos grupos de risco, inclusive idosos, os quais, por lei já têm garantido atendimento prioritário, sendo que, durante essa pandemia, além de prioritário o atendimento tem sido exclusivo durante determinado período para tal grupo; Abertura das agências aos sábados, domingos e feriados (importante salientar que após o ampliação dos horários e dias de atendimento, as filas foram arrefecendo-se^[2]), sendo notório que por volta das 14 horas praticamente não há mais filas; Adotado o controle de fluxo de clientes nas salas de autoatendimento (SAA) com apenas 01 cliente por terminal, sendo a liberação de acesso desses clientes, mediante a saída de clientes anteriores ao uso do equipamento; A fim de evitar aglomerações na Agência, como forma de prevenção e otimização do uso do espaço físico das Unidades, providenciada a entrada reduzida nos ambientes internos das Unidades, limitando-a, no máximo, a 50% da capacidade dos assentos disponíveis nos ambientes de atendimento, mantendo a distância de, no mínimo, 1,5 metro entre cada pessoa (empregados e/ou clientes).

Somado a isso, a CAIXA acosta documentos comprovando que foram efetuadas sinalização/delimitação, com distanciamento de 1,5m, do piso externo nas agências com ocorrência de formação de filas, para distanciamento social na entrada das unidades; Aumento dos limites de saque nas lotéricas e correspondentes, além de transferências entre contas da CAIXA; e Ampliação dos canais de atendimento remoto, com atendimento pelas Agências também pelo Whatsapp Corporativo CAIXA.

No que tange especificamente ao Auxílio Emergencial, foi disponibilizada Central de Atendimento CAIXA por telefone por meio do 111 para informações, além da Central de Atendimento do Ministério da Cidadania 121; Disponibilização de canais remotos para cadastramento dos cidadãos que cumprem elegibilidade que serão avaliados pela Dataprev por meio do site <http://www.auxilio.caixa.gov.br>; Disponibilização de Aplicativo CAIXA TEM, possível de instalação no celular por meio das lojas de aplicativos, tanto para Android e IOS, que vem sendo aprimorado a cada versão e pode ser considerado superior ao aplicativo proposto na ação, pois possui muito mais funcionalidades; Recebimento do auxílio em conta de qualquer instituição financeira indicada no momento do cadastro ou na Poupança Social Digital CAIXA, aberta automaticamente em nome do trabalhador que fizer a solicitação no momento da adesão; Afixados informes na entrada das Agências com a orientações pertinentes, entre outros.

Em contrapartida, muitas pessoas estão se aglomerando em busca de informações sobre o Auxílio Emergencial disponibilizado pelo Governo Federal por desconhecerem o uso dos aplicativos digitais, bem como deterem dúvidas a respeito de seu recebimento, motivo pelo qual reconheço o esforço para a adoção das medidas acima estabelecidas pela instituição bancária Ré.

De qualquer forma, forçoso reconhecer que o Poder Executivo Federal já adotou diversos mecanismos facilitadores de acesso remoto ao Auxílio Emergencial que estavam ao seu alcance. Primeiro, ao permitir o cadastro por meio de aplicativo e de *site*, sem a necessidade de comparecimento pessoal do requerente. Segundo, ao permitir o pagamento através da Caixa Econômica Federal e de agências lotéricas, de forma a disponibilizar o maior número de

agências pagadoras possível. E, por fim, ao possibilitar a abertura de uma conta popular digital, sem qualquer taxa para os beneficiários do auxílio, que poderão fazer transferência dos recursos ou saque no momento que lhes for mais adequado. Além do mais, é possível ao beneficiário a imediata transferência do valor a qualquer conta que desejar, caso não seja correntista.

Por fim, no que concerne ao Estado do Ceará, insta salientar as novas medidas ainda mais rigorosas na tentativa de reduzir a velocidade de contaminação do coronavírus na capital, onde a epidemia chegou a um estágio mais grave, além de outras medidas nas cidades do interior. Aliás, para cumprir o novo decreto estadual que reforçou as novas medidas de isolamento social, é fato notório o reforço da ação da Polícia, Bombeiros, Detran e Guarda Municipal, através de blitz na capital e barreiras para fiscalizar as saídas e entradas de Fortaleza, o que não impede - como já vem sendo feito - o ente público de rotineiramente (mas não exclusivamente) fiscalizar a existência ou não de aglomerações nas áreas externas das instituições financeiras.

Outrossim, cotejando os documentos acostados aos autos com as informações colhidas em audiência, constatou-se que as Superintendências Executivas de Varejo da CAIXA em conjunto com os Gerentes Gerais das Agências, vêm atuando junto às Prefeituras Municipais a fim de solicitar auxílio da Guarda Municipal e Vigilância Sanitária no atendimento aos clientes. A Superintendência Executiva de Governo atua também junto ao comandante de Polícia do Estado do Ceará para um patrulhamento nas Unidades de maior fluxo. Tais ações objetivam evitar grandes ocorrências, tais como roubos, sequestros relâmpagos, tumultos e "saidinhas bancárias", uma vez que uma ação nacional de grande porte pode gerar atividade a pessoas mal intencionadas.

Portanto, considero que o fato gerador das aglomerações em frente as agências da CAIXA é muito mais a falta de informação por parte da população, especialmente a população mais carente, quanto aos meios de recebimento e saque do auxílio emergencial do que quanto à forma em que vem sendo realizado o pagamento deste benefício.

Nessa linha, entendo que as medidas que vem sendo adotadas pelos Réus para a redução das aglomerações são medidas eficientes, não demonstrando qualquer omissão por parte dessas entidades.

Ante o exposto, **INDEFIRO** o pedido de tutela provisória de urgência.

Intimem-se todas as partes com a necessária urgência e através do meio mais célere possível.

Citem-se todas as instituições promovidas para que possam ofertar suas defesas no prazo legal.

Expedientes necessários e urgentes.

[1] Dados atualizados em 12/5/2020, às 19h34min.

[2] <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/05/12/agencias-da-caixa-zeram-filas-em->

[fortaleza-apos-semanas-com-aglomeracoes.ghtml](#)



Processo: **0805781-40.2020.4.05.8100**

Assinado eletronicamente por:

**GUSTAVO HENRIQUE TEIXEIRA DE
OLIVEIRA - Magistrado**

Data e hora da assinatura: 13/05/2020 17:00:41

Identificador: 4058100.17966455



20051311472689900000017985286

**Para conferência da autenticidade do
documento:**

[https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo
/ConsultaDocumento/listView.seam](https://pje.jfce.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam)