



SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
Rua Peixoto Gomide, 768 - Bairro Jardim Paulista - CEP 01409-903 - São Paulo - SP - www.jfsp.jus.br

NOTA TÉCNICA NI CLISP CONJUNTA 03/2020 - CLISP/CLIRJ/CLIAL

CENTROS LOCAIS DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL DE SÃO PAULO, RIO DE JANEIRO E ALAGOAS

NOTA TÉCNICA CONJUNTA 3/2020

Assunto: AUXÍLIO EMERGENCIAL

Relatores: Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni e Renato Câmara Nigro – Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo; Priscilla Pereira da Costa Corrêa – Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Rio de Janeiro; Camila Monteiro Pullin – Centro Local de Inteligência da Justiça Federal de Alagoas

1. Apresentação

2. Objetivos e Justificativa

3. Aspectos gerais sobre o benefício

4. Principais problemas detectados

- 4.1. falhas no cruzamento dos dados dos cadastros públicos;
- 4.2. falta de atualização dos dados dos cadastros públicos;
- 4.3. morosidade no trâmite administrativo;
- 4.4. necessidade de acesso digital para requerimento e de informar um número de telefone celular;
- 4.5. falhas no aplicativo (App Caixa Tem) e decisão proferidas em Ações Cíveis Públicas;
- 4.6. dificuldade de acesso ao benefício por parte dos hipervulneráveis.

5. O Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua - Projeto PRODIRH RUA

6. Possibilidade de um grande número de processos criminais a serem distribuídos na Justiça Federal em razão das fraudes

7. O Fluxo Pré-processual.

7.1. A Plataforma Interinstitucional de Conciliação de Demandas Relacionadas à Covid-19

8. Especificidades para agilizar o trâmite processual nos Juizados

- 8.1. A padronização da atermção nos Juizados Especiais Federais;
- 8.2. A exigência de formulário de composição do núcleo familiar;
- 8.3. A juntada do extrato atualizado do CNIS, pela Justiça;
- 8.4. A composição do polo passivo.

1. Apresentação

A presente Nota Técnica, consiste em produto resultante de esforços dos Centros Locais de Inteligência de São Paulo, Rio de Janeiro, Alagoas e Pernambuco.

A necessidade de estudo sobre o tema foi detectada pela Rede de Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal, nas reuniões periodicamente realizadas durante a vigência do Plantão Extraordinário, determinado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em razão da pandemia no novo Coronavírus.

A preocupação maior se deu com o cumprimento do princípio da eficiência administrativa e celeridade processual, que envolvem obter o maior resultado possível com o mínimo dispêndio de recursos públicos, em relação à efetivação de um direito legalmente previsto, de caráter alimentar.

O trabalho contou com o emprego de metodologias concernentes à pesquisa de dados, especialmente em sites dos órgãos públicos envolvidos com o benefício em questão e também com o desenvolvimento colaborativo, por meio de reuniões e discussões realizadas de forma virtual com os representantes dos Centros de Inteligência supramencionados.

O modelo proposto não esgota todas as situações práticas com que juízes e juízas federais, servidores e servidoras serão desafiados em sua aplicação. Nesse sentido, é importante que eventuais sugestões de aprimoramento sejam propostas aos Centros Locais de Inteligência, de forma a serem compartilhadas ao Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

2. Objetivos e Justificativa

Esta Nota Técnica tem por objetivo oferecer subsídios para orientar a administração da Justiça Federal, a fim de trazer esclarecimentos sobre as principais dificuldades encontradas no trato do tema 'auxílio emergencial', com foco na prevenção de litígios, na atuação pré-processual e em estratégias de fluxos diferenciados para os processos relacionados ao benefício em questão.

Outro objetivo da presente Nota Técnica é dar subsídios para a implementação do fluxo de atendimento às populações vulneráveis (Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua) a outras seções judiciárias da Justiça Federal, vez que o projeto piloto, com auxílio do CNJ, começou junto à Justiça Federal de São Paulo.

Como se trata de um benefício assistencial, de caráter nitidamente alimentar, é preciso que haja inovação para criar novos trâmites administrativos, entrosados com a comunicação e fluxo eletrônico de informações que se impõe neste momento de pandemia, a fim de que não se deixe cidadãos necessitados, enquadrados nos requisitos legais, sem a obtenção dos valores que a eles devem ser destinados para o custeio de suas despesas básicas de subsistência.

Ao mesmo tempo chama a atenção o grande número de fraudes em relação a esse tema, com a obtenção indevida do auxílio emergencial por pessoas completamente fora do escopo da lei, como será abordado em capítulo próprio.

Por isso, é preciso realmente ter cautela para evitar novas situações de fraudes, mas também, como dito, é imperioso facilitar a criação de canais mais dinâmicos para que o trâmite administrativo, pré-processual e processual sejam mais céleres, na tentativa de minorar a dificuldade econômica experimentada por grande parte da população neste momento de pandemia.

3. Aspectos gerais sobre o benefício

A imposição do isolamento social, em razão da pandemia causada pelo novo Coronavírus, trouxe significativas dificuldades econômicas ao mundo e ao Brasil, como é de conhecimento notório.

Nesse sentido, a fim de ajudar as pessoas mais prejudicadas pela grande diminuição da atividade econômica, foi instituído o auxílio financeiro emergencial, por meio da Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que veio a ser regulamentada pelo Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020.

No decreto foi previsto um auxílio financeiro, denominado de auxílio emergencial, de 3 (três) meses, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais a algumas pessoas, conforme os requisitos legais. Basicamente pode-se dizer que o escopo da legislação foi contemplar os desempregados (sem emprego formal ativo); as pessoas não titulares de benefícios previdenciários ou assistenciais etc. Outro recorte importante feito pela lei é que ela se destina a pessoas "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" (art. 3º, IV do decreto).

4. Principais problemas detectados

A despeito de se tratar de um benefício de caráter emergencial, a sua prática de implementação tem se revelado bastante polêmica e dificultosa. Como poderemos verificar mais adiante houve:

- falhas no cruzamento dos dados dos cadastros públicos;
- falta de atualização dos dados dos cadastros públicos;
- morosidade na análise dos requerimentos de benefícios;
- grande número de fraudes, com pessoas com renda muito superior ao limite legal ou mesmo servidores públicos recebendo o auxílio emergencial;
- dificuldade de acesso ao benefício por parte de pessoas extremamente carentes (hipervulneráveis), como as em situação de rua, que não possuem documentação, como o CPF, ou que não tem como fazer o acesso digital para efetuar o requerimento.
- falhas diversas no funcionamento do aplicativo.

4.1. Falhas no cruzamento dos dados dos cadastros públicos

Na análise de verificação dos requisitos para a implementação do auxílio emergencial foram constatados graves problemas no cruzamento dos dados constantes dos cadastros públicos.

Da informação de que houve muitos casos de recebimento do auxílio emergencial por pessoas com renda muito acima do limite legal, pode-se inferir que os sistemas de cruzamento de informações do Governo Federal falharam.

Nesse sentido, segundo o titular da Secretaria de Controle Externo da Gestão Tributária e Previdência (SecexPrevi), Tiago Alves Dutra, a estimativa é de que 8 milhões de pessoas recebam auxílio emergencial indevidamente. Ele ainda afirmou:

Temos quatro grandes cadastros: o da Receita, o do INSS, o do Ministério da Cidadania e o do TSE, nos quais apontamos uma dificuldade de integração. Estamos apontando agora, em outro relatório, um problema relacionado à quantidade de CPFs no Brasil, que é maior que a quantidade da população constante no IBGE. Além disso, há problemas de identificação de renda e composição familiar, que são os critérios de elegibilidade dos programas de transferência de renda.

(<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/noticia/aux%25C3%25ADlio%2520emergencial/%2520DTRELEVANCIA%2520desc/0/%2520?uuid=2ecf18b0-b7d6-11ea-b630-4b94eb22d5c3>)

Na tentativa de aclarar a sistemática implementada para o benefício em questão, depreende-se que apesar de a Lei n. 13.982/20 prever 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” (art. 2º, § 11), é da inteligência legal também que “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” (art. 2º, § 4º).

Assim, a previsão legal de que a renda familiar seja verificada por meio de autodeclaração para os não inscritos no CadÚnico, levou os órgãos públicos envolvidos com o auxílio emergencial a proceder a um cruzamento de dados, de acordo com o art. 6º do Decreto n. 10.316/20:

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

Ocorre que, como se vê, a implementação prática da disposição legal se deu de forma ineficiente, surgindo diversos casos de deferimentos do benefício a pessoas fora do espectro legal.

Uma das falhas estaria na subutilização das bases de dados da Receita Federal, o que teria permitido que integrantes de famílias com renda muito superior ao piso legal recebessem o benefício. Um dos aspectos complicadores é que não foram cruzados os dados relativos ao patrimônio dos requerentes, conforme publicado no site da Dataprev, em 12/06/20. (Disponível em: <https://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-dataprev-divulga-nota-de-esclarecimento-imprensa>)

Uma decisão do TCU, do final do mês de maio de 2020, determinou que os Ministérios da Economia e da Cidadania, a Receita Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU) se manifestassem sobre as dificuldades de acesso às bases completas da Receita Federal para a verificação de elegibilidade, conforme a notícia abaixo. Vejamos.

TCU dá 48h para governo se manifestar sobre acesso a dados da Receita para análises do auxílio.

Técnicos identificaram que dados do Imposto de Renda estavam sendo usados apenas parcialmente em algumas das análises do Dataprev; 6 milhões podem estar recebendo ilegalmente.

BRASÍLIA - O ministro do Tribunal de Contas da União (TCU) Bruno Dantas deu 48 horas para que os ministérios da Economia e da Cidadania, a Receita Federal e a Controladoria-Geral da União (CGU), se manifestem sobre as dificuldades de acesso às bases completas da Receita para a verificação de elegibilidade de quem pede o auxílio emergencial de R\$ 600 a trabalhadores informais.

Em apurações preliminares, técnicos da corte de contas identificaram que os dados do Imposto de Renda estavam sendo usados apenas parcialmente nas análises realizadas pela Dataprev, para verificar o limite de renda de R\$ 28.559,70 em 2018.

Outras informações das declarações, inclusive sobre dependentes, não estavam sendo incluídas nesses cruzamentos, o que deflagrou a atuação do TCU. (<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,tcu-da-48h-para-governo-se-manifestar-sobre-acesso-a-dados-da-receita-para-analises-do-auxilio,70003319475>)

Houve outras falhas no cruzamento de dados dos cadastros públicos que possibilitaram a ocorrência de mais fraudes no recebimento do auxílio emergencial.

Foi reconhecido pelo Tribunal de Contas da União – TCU que mais de 70 mil **servidores públicos militares** receberam o auxílio emergencial.

TCU determina devolução do auxílio emergencial da Covid-19 recebido por militares

O auxílio emergencial de R\$ 600 foi pago irregularmente a 73 mil militares. Ao todo, eles receberam R\$ 43,9 milhões da primeira parcela. A fiscalização do Tribunal de Contas da União foi relatada pelo ministro Bruno Dantas. (Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-devolucao-do-auxilio-emergencial-da-covid-19-recebido-por-militares.htm>)

Há notícias de fraudes também envolvendo servidores civis. A Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas do estado do Ceará teriam identificado o recebimento indevido por parte de pelo menos 24.232 **servidores públicos**.

Servidores civis teriam recebido o auxílio emergencial

TCE Ceará e CGU/CE verificam possíveis irregularidades em solicitação do auxílio emergencial por servidores no Estado. Tribunal de Contas do Ceará e a Controladoria Geral da União no Estado, em ação conjunta, encaminharam ao Governador do Ceará, e aos 184 Prefeitos Municipais, Ofício Circular nº 109/2020, contendo informações com cruzamento de dados referentes a possíveis recebimentos indevidos do Auxílio Emergencial Covid-19 (Lei nº 13.982/2020) por parte de pelo menos 24.232 servidores públicos estaduais e municipais, num valor total de R\$ 16.519.200,00 por parcela paga. (Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/noticias/4177-tce-ceara-e-cgu-ce-verificam-possiveis-irregularidades-em-solicitacao-do-auxilio-emergencial-por-servidores-no-estado>)

Não é demasiado lembrar que há notícias da existência de mais CPFs ativos do que o número de habitantes no Brasil, o que demonstra a fragilidade dos cadastros públicos brasileiros e a dificuldade de implementação de algumas políticas públicas, como a ora em análise.

É relevante mencionar também que a Defensoria Pública da União (DPU) não tem acesso ao Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), dificultando-se o trabalho deste órgão em relação a uma análise mais precisa acerca da fidelidade dos dados dos requerentes de auxílio emergencial constantes nos cadastros públicos, pois existe uma preocupante falta de atualização de alguns bancos de dados públicos, como é mencionado a seguir. Em casos tais, uma consulta ao CNIS, especialmente quando se trata de denegação administrativa em razão de existência de vínculo formal de emprego, contestada pelo requerente, pode esclarecer a questão.

4.2. Falta de atualização dos dados dos cadastros públicos

Os indeferimentos administrativos, motivadores de boa parte das ações judiciais que buscam o recebimento do benefício em questão, em muitos casos estão correlacionados às mencionadas **falhas** de atualização nos cadastros públicos, como o CadÚnico (que não permite alteração de cadastro), RAIS desatualizadas, sem a baixa de vínculos de empregos no CNIS, SIAPE etc.

Vários desses problemas foram também confirmados em um pequeno estudo empírico realizado em relação às ações judiciais distribuídas junto ao JEF de Campinas/SP, de 14 a 19/05/20, onde transpareceu uma considerável deficiência quanto a informação do status dos benefícios.

Dos 21 casos analisados, constatou-se que 16 deles se referem a **divergências de informações cadastrais** (ex: constava como empregado ou já como beneficiário, ou teve a negativa em razão de outros membros da família terem recebido).

Em 5 casos havia divergência ou falta de informações sobre o andamento do pedido (ex: divergência de informação entre o site - em análise - e telefone n. 111 - negado -, o auxílio deferido e consta que foi pago, mas não entrou na conta cadastrada).

Como referido pela Nota Técnica nº. 03/2020 do Centro de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, no caso das pessoas que tiveram o auxílio negado pelo motivo “cidadão com emprego formal – vinculado ao RAIS”, há um problema ainda maior, pois a base utilizada, de acordo com o OFÍCIO Nº 443/2020/SE/CGAA/MC, é de 2018. Tal fato ensejou um número expressivo de indeferimentos indevidos.

Dessa forma, preocupa a deficiência existente nos bancos de dados da Administração Pública, pois por não retratar o status real das situações fáticas lá esposadas, dificulta-se a implementação de direitos em geral, como é o caso do benefício em tela, gerando morosidade no trâmite administrativo, em virtude de denegações indevidas, retrabalho, e uma grande litigiosidade que poderia ser evitada se houvesse mais fidelidade dos dados.

4.3 A morosidade no trâmite administrativo

Como se pode verificar do site da Dataprev, parte substancial dos requerentes do auxílio emergencial tiveram o seu pleito indeferido ou submetido a revisão.

BALANÇO (abril, maio e junho)

Recebidos 124.188.369

Devolvidos 122.432.274 98,6%

Elegíveis 64.146.866

Inelegíveis 41.590.021

Inconclusivos 16.695.387

Retidos 42.148* 0,03%

Em processamento 1.627.966** 1,3%

<https://portal2.dataprev.gov.br/auxilio-emergencial-mais-49-milhoes-de-cidadaos-sao-considerados-elegiveis>

Conforme dados extraídos do site da CEF, em 17/06/2020, temos os seguintes números:



Assim, 63,5 milhões de brasileiros, levando em conta todas as categorias de beneficiários, receberam os recursos de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00 considerando que a terceira parcela começou a ser paga no dia 17/06/20.

Foram recebidos pela CEF 107,9 milhões de cadastros, entre Bolsa Família, Cadastro Único do Governo Federal e pessoas que fizeram o pedido via aplicativo ou site da instituição, casos de microempreendedores individuais, autônomos e contribuintes privados do INSS.

Desse total de cadastros, 106,3 milhões já foram processados e 64,1 milhões estão entre os considerados elegíveis, ou seja, aptos a receber o benefício. Outros 42,2 milhões não se enquadraram nos critérios previstos pela Lei nº 13.982. Há ainda 1,1 milhão na fase de reanálise e 1,5 milhão que estão tendo o cadastro avaliado pela primeira vez, por terem feito o pedido nos últimos dias. (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/pagamentos-do-auxilio-emergencial-do-governo-federal-totalizam-r-81-3-bilhoes>).

Foi necessária a intervenção judicial para minimizar a morosidade administrativa. Em uma ACP (nº 1017292-61.2020.4.01.3800), que teve trâmite na 5ª Vara Federal Cível da SJMG, fixou-se que “a conclusão da apreciação dos requerimentos de auxílio emergencial pelo Ministério da Cidadania (União) e pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev terá o prazo máximo de 20 (vinte) dias corridos”. Nela também foi acordado que a abrangência seria nacional.

4.4. A necessidade de acesso digital para requerimento e de informar um número de telefone celular

O Decreto n. 10.316/20 exige que para o acesso ao auxílio emergencial, o trabalhador deverá:

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

II - preencher o formulário disponibilizado na plataforma digital, com autodeclaração que contenha as informações necessárias.

§ 1º A plataforma digital poderá ser utilizada para o acompanhamento da elegibilidade ao auxílio emergencial por todos os trabalhadores. (art. 5º).

Então, o próprio decreto trouxe uma previsão, não constante da lei, de que haveria uma plataforma digital para se realizar o requerimento e também para o acompanhamento do status dele.

A despeito da inexistência de previsão legal ou normativa, sobreveio uma nova imposição tecnológica aos requerentes, sujeitando todos a inserir um número de telefone celular no App Caixa Tem para receber a mensagem de confirmação por SMS ou por meio telefônico.

Isso é confirmado pelo próprio **site da CEF**, de Perguntas Frequentes - Auxílio Emergencial:

Qual a importância de cadastrar um celular? É só para receber o código de verificação ou é essencial para recebimento do benefício?

Para as pessoas que receberão o benefício por meio da Poupança Social Digital, é importante ter celular, pois a movimentação da conta será feita pelo App Caixa Tem, utilizando o mesmo número de telefone informado no cadastramento.

Posso realizar o cadastro de um celular que não seja meu?

Não é necessário que o cadastramento seja realizado de celular próprio, no entanto, o número informado no cadastro poderá ser utilizado apenas para uma solicitação.

O SMS não chegou

O tempo previsto para recebimento do SMS é de até 10 minutos.

Verifique se os dados do telefone foram digitados corretamente inclusive DDD. Cheque também se a linha informada está ativa e apta para recebimento dessas mensagens instantâneas.

Se você já tiver recebido um código as últimas 24h, ele ainda está válido para uso, e por isso não será enviado um novo código nesse período. (Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/auxilio/perguntas-frequentes/Paginas/default.aspx#1826asp>)

Como será mais propriamente mencionado no item sobre o Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua, ao prever um benefício destinado a pessoas em carência financeira e sujeitá-las a ter um número de telefone celular e saber lidar com a tecnologia digital, complica-se muito a situação dos hipervulneráveis, geralmente excluídos digitais, para obtenção do auxílio-emergencial.

4.5. Falhas no aplicativo (App Caixa Tem) e decisões proferidas em Ações Civis Públicas

Além das dificuldades supramencionadas, foram constatadas diversas falhas em relação ao aplicativo, tais como: falha no cadastro de informações dos requerentes; impossibilidade de consulta ao status do pedido; bloqueio de acessos; ausência de informações quanto aos motivos do indeferimento do benefício; anúncio indevido de possibilidade de correção de dados e de contestação, indisponíveis no aplicativo; persistência do status do pedido na fase “em análise”; inexistência de link para recurso ou para ajuste de cadastro, impossibilidade de refazimento do cadastro e de contestação.

Várias dessas falhas foram objeto de acordo de âmbito nacional, celebrado pelo MPF com a União, CEF e Dataprev na ACP n. n. 1017635-57.2020.4.01.3800, da 5ª Vara Federal Cível da SJMG, que veio a ser veiculado na página da internet da Dataprev (Disponível em: <https://portal2.dataprev.gov.br/acordo-estabelece-medidas-para-aperfeicoar-o-auxilio-emergencial>).

Ainda sobre as barreiras tecnológicas trazidas pela sistemática de requerimento do benefício emergencial, em uma Ação Civil Pública (ACP n. 5028202-29.2020.402.5101) em trâmite na 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro, o juiz deu o prazo até 08/06 para a União apresentar formas de atender aos hipervulneráveis (sem internet, sem celular) que desejam solicitar o auxílio emergencial. Indicou-se a viabilidade de convênios com os CRASS. A Portaria n. 394 do Ministério da Cidadania deu os primeiros passos, ao já reconhecer os hipervulneráveis e a necessidade de entidade conveniada ou contratada para realizar as solicitações.

Em sentido análogo, há uma decisão do TRF1, em ACP promovida pelo Ministério Público Federal (nº. 1012930-67.2020.4.01.0000), onde foi concedida tutela de urgência (publicada em 08/05/2020), vindo a ser estabelecidas medidas para evitar deslocamento e aglomeração de indígenas para recebimento de auxílio emergencial e de benefícios previdenciários. Dentre elas:

1- prorrogação do prazo para saques do benefício auxílio emergencial, previsto na Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, por mais 6 meses;

2 - adequação do aplicativo “Caixa Tem”, no prazo de quinze dias, de modo a possibilitar cadastro e acesso ao referido auxílio, adicionalmente, via internet, pelo site ou aplicativo, sem necessidade de confirmação por SMS ou meio telefônico;

3- adoção, no prazo de 15 dias, de outros mecanismos facilitadores de acesso em áreas remotas ao auxílio emergencial, benefícios sociais e previdenciários em geral, de modo a possibilitar a permanência indígena nas aldeias, comunidades, e não tornar obrigatória a descida aos centros urbanos;

4- efetivação da ação de distribuição de alimentos ou mecanismos congêneres em, no máximo, 5 dias e por meio de entrega nas aldeias, com especial atenção às localidades de difícil acesso, utilizando-se de todos os meios de transporte cabíveis, com a possibilidade de apoio logístico voluntário do Exército Brasileiro;

5 - prorrogação do prazo para saque de benefícios previdenciários por mais 90 dias, de modo a evitar a descida dos indígenas das aldeias à cidade durante pico dos contágios e mortes pela pandemia;

6 - elaboração e divulgação, no prazo de 5 dias, de material informativo sobre o auxílio emergencial, voltado para indígenas, especialmente aos que residem em locais distantes dos centros urbanos ou de difícil acesso.

4.6. A dificuldade de acesso ao benefício por parte dos hipervulneráveis

É intuitivo pensar que o grande contingente de pessoas carentes no Brasil, especialmente as em situação de rua, têm **extrema dificuldade em efetuar o requerimento do benefício em questão**, o que se dá por diferentes razões, como:

- deficiência documental, como não possuir CPF ou mesmo certidão de nascimento para dar entrada no pedido de CPF;
- impossibilidade de acesso à internet;
- impossibilidade de fornecer um número de celular para o App Caixa Tem;
- ausência de documentos para levantamento dos valores após a concessão, no caso o RG para os nacionais e passaporte aos estrangeiros com regularização migratória.

5. O Programa de Direitos Humanos às Pessoas em Situação de Rua - Projeto PRODIRH RUA

As dificuldades encontradas em diversos aspectos para cadastro, processamento e saque dos valores do auxílio-emergencial fazem surgir um alto grau de litigiosidade que pode constituir um elevado grau de judicialização de demandas. Nesse aspecto é fundamental que o Poder Judiciário atue em parceria com os órgãos públicos na busca da solução consensual de conflitos, buscando em arenas de gestão e diálogo com os atores envolvidos na demanda, como os Centros de Inteligência, audiências públicas e centros de conciliação, a construção dialogada de consensos. Nesse sentido, algumas iniciativas têm ganhado relevo e podem ser utilizadas como paradigmas de projetos regionais e locais.

O Conselho Nacional de Justiça, por meio do Programa de Direitos Humanos, construiu com diversos parceiros institucionais o Projeto PRODIRH RUA - Auxílio Emergencial às Pessoas em Situação de Rua, cujo projeto piloto está sendo implementado no Estado de São Paulo.

O projeto contempla a observância das seguintes premissas:

- atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade;
- reconhecida a situação de vulnerabilidade os demais órgãos não exigirão comprovante de residência;
- centralização do fluxo em canais específicos fixados pelos órgãos;
- gratuidade de toda a documentação;
- fluxo digital do documental até emissão do RG com todos os elementos necessários;
- celeridade;
- resolutividade.

Dentro da perspectiva da Agenda 2030, foi construído o projeto pelo CNJ (Observatório de Crise COVID 19, Corregedoria Nacional de Justiça e o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - LIODS), em conjunto com o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com diversos parceiros do sistema de justiça, como a Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, o Ministério Público Federal e Estadual e a Defensoria Pública da União e Estadual.

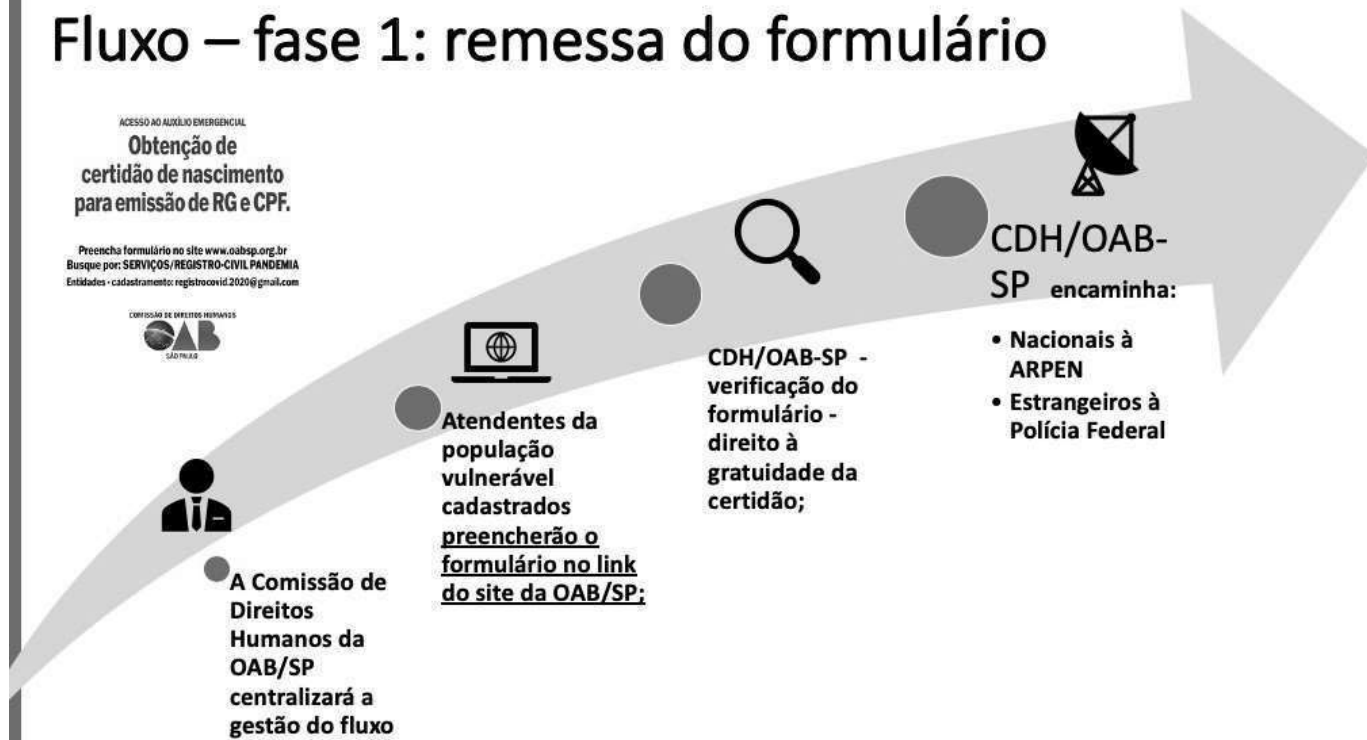
No fluxo para emissão de documentos de identificação civil são parceiros os cartórios extrajudiciais (ARPEN/SP e ARPEN/Brasil), Polícia Civil - Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD); Polícia Federal; Secretaria do Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo e a Comissão Intersetorial Bipartite. Também está contemplada no projeto a participação de ONGs que assistem essa parcela da população. No fluxo para cadastro, os Correios têm atuado em parceria, a fim de dirimir dificuldades de implementação.

Destaque-se que no estado de São Paulo a iniciativa veio ao encontro de importante projeto em desenvolvimento pela Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, no sentido de atender a demanda da rede de assistência social e ONGs. Ressalte-se ainda que a Defensoria Pública do Estado desempenha atividade de obtenção da documentação aos vulneráveis, de sorte que a iniciativa veio agregar e colaborar para a expedição de documentação.

O PRODIRH RUA é composto pelas seguintes fases: identificação, Cadastro Assistido do Auxílio Emergencial, Pré-processual e Fluxo de Contestação dos Indeferimentos.

Pode-se ilustrar o percurso para obtenção de documentos a partir do seguinte fluxograma:

Fluxo – fase 1: remessa do formulário



Fluxo – fase 2: remessa documento digital entre órgãos



No fluxo para a obtenção de documentos verifica-se que a obtenção de certidão de nascimento é o principal óbice para emissão dos documentos de Identificação civil e do CPF, sobretudo quando a pessoa em situação de rua é originária de outro estado e nunca tirou documentação de identificação no estado em que localizada. Nesse sentido, destacamos a importante edição do Provimento n. 104, de 09 de junho de 2020, da Corregedoria Nacional de Justiça, que disciplinou a obrigatoriedade da emissão gratuita desse documento em prazo exíguo, como segue:

Art. 1º Os Cartórios de Registro Civil de Pessoas Naturais, diretamente ou por intermédio da Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais- CRC, enviarão o aos Institutos de Identificação dos Estados e do Distrito Federal, gratuitamente, os dados registraes das pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, para fins exclusivos de emissão de registro geral de identidade.

Parágrafo único. Os cartórios de registro civil ou a Central de Informações de Registro Civil de Pessoas Naturais- CRC deverão enviar, eletronicamente, os dados registraes das pessoas em estado de vulnerabilidade socioeconômica, em até 48 (quarenta e oito) horas, a contar do recebimento da solicitação Institutos de Identificação dos Estados e do Distrito Federal.

Superada a questão da documentação, inicia-se a fase do cadastro assistido. Após o início do projeto, os Correios passaram a fazer o cadastro por meio de plataforma, dispensando a exigência inicial de fornecer um número de celular. O Governo Federal está expandindo o cadastro assistido para a rede assistência social. Assim, com a dispensa do celular e com ampla cadeia de agências do Correio no Brasil (mais de 11.000 agências), as dificuldades foram minimizadas.

Em relação aos imigrantes em situação de vulnerabilidade, o fluxo guarda particular dimensão. Isso porque a CEF tem exigido a comprovação da regularidade migratória para levantamento dos valores do auxílio-emergencial. Assim, o imigrante consegue obter o CPF, cadastrar o pedido e ter deferido o benefício. Contudo, por força da Carta Circular n. 3.813, de 07 de abril de 2017, do Banco Central, a CEF entende que teria que exigir a regularização migratória a despeito dos tratados internacionais que reconhecerem não apenas o passaporte mas também o documento de identidade como válido nos países que compõem o acordo internacional. Assim, foi criado um fluxo próprio com a participação de ONGs especializadas em atendimento a imigrantes que preencherão o formulário da Polícia Federal e o encaminharão para a OAB/SP que centralizará os pedidos para agendamento exclusivo na PF. Mas as dificuldades são imensas, pois o imigrante precisa da certidão de antecedentes criminais do país de origem e os consulados estão fechados.

Por fim, no caso de indeferimento da concessão do auxílio-emergencial, inicia-se a fase pré-processual e o fluxo de contestação dos Indeferimentos. O Ministério da Cidadania descentralizou a plataforma do benefício à DPU e AGU. De forma que esses órgãos poderão verificar se a documentação apresentada supera a razão do indeferimento administrativo, alimentando o sistema para homologação administrativa. É indispensável que todos os atores envolvidos remetam os casos concretos para a DPU e AGU de forma padronizada, em blocos por assuntos e com a análise dos documentos, colaborando para que a DPU realize a análise da documentação, conforme disciplinado pela Circular na contestação administrativa e a Procuradoria da União tenha condições de avaliar o volume de casos que podem potencialmente chegar na fase pré-processual.

No TRF3 foi construída uma plataforma pré-processual que facilita o fluxo desta fase, de forma organizada, célere e centralizada, o que certamente será um facilitador. Entretanto, o mesmo fluxo pode ser construído a partir das ferramentas disponíveis. Também o TRF3 está disponibilizando módulo no PJE próprio para a fase pré-processual, o que implicará em melhor controle dos casos.

Em não havendo solução do litígio, passa-se para a fase processual. O ideal é que exista o depósito da contestação com os pontos controversos gerais da Procuradoria da União, sendo anexada a análise concreta da documentação do pré-processual à contestação. Com isso, evita-se que a Procuradoria da União reaprecie o caso, para que a demanda tenha um fluxo célere e facilitado. A construção do fluxo do auxílio-emergencial para as pessoas em situação de hipervulnerabilidade deve ser alinhada com os atores locais de cada estado ou região, a fim de mediante parcerias extrair a colaboração de cada órgão, inclusive a rede assistência social pública (CRAS, CREAS, CRAIs) e privada (como ONGs, empresas etc). Essa parceria supre as deficiências das nossas instituições estatais para acolhimento desta parcela da população, criando pontes para atendimento das necessidades da atual crise humanitária.

6. Possibilidade de um grande número de processos criminais a serem distribuídos na Justiça Federal em razão das fraudes.

Por óbvio, os casos de fraude no recebimento do benefício em questão podem ser apurados na seara criminal.

Algumas situações de ausência dos requisitos legais chamam muito a atenção por estarem totalmente fora dos contornos legais do benefício e ser, teoricamente, de fácil verificação, como o caso de um servidor público ser requerente, já que consoante afirmado, a lei em tela prevê como um de seus requisitos, não ter emprego formal ativo (art. 2º, II da Lei 13.982/20), deixando claro o próprio texto legal 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” (art. 2º, § 5º).

O recebimento de um benefício de caráter alimentar e emergencial, destinado a pessoas sem renda em época de pandemia, além de atentar contra a moralidade, é uma prática facilmente enquadrável como crime de estelionato qualificado (art. 171 § 3º do CP) e/ou falsidade ideológica, crime de competência da Justiça Federal.

Toda essa problemática, além de “sangrar” os cofres públicos em um momento tão delicado da economia do país, pode trazer uma avalanche de ações judiciais para a Justiça Federal.

7. Fluxo Pré-processual

7.1. A Plataforma Interinstitucional de Conciliação de Demandas Relacionadas à Covid-19

O Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) trouxe uma nova solução em razão da pandemia da Covid-19 para buscar soluções consensuais para os conflitos.

Conforme veiculado no site do Tribunal, a Plataforma Interinstitucional de Conciliação de Demandas é um espaço de diálogo e articulação entre os cidadãos, o Poder Judiciário, os órgãos e entidades públicas, servindo como meio para a obtenção de acordos que se revelem mais adequados à natureza das políticas públicas sanitárias, além de tratar de outros casos que envolvam medidas de contenção da expansão da pandemia.

Na plataforma, os representantes do TRF3, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, do Governo do Estado de São Paulo, da Prefeitura de São Paulo, do MPF, da DPU, da Advocacia Geral da União (AGU) e da Caixa Econômica Federal têm realizado reuniões periódicas com a finalidade de identificar eventuais dificuldades e aprimorar o fluxo de trabalho.

O acompanhamento do número de demandas encaminhadas à plataforma por órgãos jurisdicionais e entidades públicas, seus respectivos assuntos e resultados, é possível por este link: <https://www.trf3.jus.br/conciliar/estatistica/plataforma-covid-19/>

Para enviar demandas relacionadas à pandemia, basta entrar em contato pelo e-mail conciliacovid19@trf3.jus.br. Para análise do caso e tentativa de conciliação, encaminhe todos os dados e documentos referentes ao problema enfrentado.

8. Especificidades para agilizar o trâmite processual nos Juizados

Conforme verificado pela Nota Técnica nº. 03/2020 do Centro de Inteligência da Justiça Federal de Pernambuco, existem algumas providências que podem ser adotadas pelos Juizados Especiais Federais para melhorar o fluxo dos processos de auxílio emergencial.

Dentre elas, destacamos:

- Padronização na atermação dos processos;
- Elaboração de um modelo padrão, na forma de formulário, para atermação dos processos envolvendo a concessão do auxílio emergencial;
- Rol claro e customizado dos documentos necessários;
- Juntada do extrato atualizado do CNIS, pela Justiça.

8.1. A padronização da atermação nos Juizados Especiais Federais

A atermação, serviço disponível nos JEFs do Brasil pode merecer tratamento mais uniforme em relação ao benefício em questão.

Em razão de haver uma certa padronização quanto aos principais motivos de indeferimento do auxílio emergencial na seara administrativa, tendo eles geralmente relação com a falta de atualização de alguns dados constantes de cadastros públicos ou com o deficiente cruzamento desses dados, é intuitivo pensar que a judicialização do benefício de auxílio emergencial, que ocorre em todo território nacional, tem características semelhantes e assim pode ser tratada de uma maneira uniforme.

Nesse sentido, tal como destacado pela NT nº. 03/2020 do Centro de Inteligência da JF/PE, “afigura-se pertinente a elaboração de um modelo padrão, na forma de formulário, para atermação dos processos envolvendo a concessão do auxílio emergencial, sendo de rigor, ainda, estabelecer-se um rol claro e customizado dos documentos necessários ao ajuizamento dessas demandas” e também poderia ser incentivada a criação de uma plataforma nos sites dos Juizados que propiciem “o cadastramento das solicitações de atermações, em modelo de questionário/formulário, naturalmente permitindo também o envio dos documentos imprescindíveis ao ajuizamento dos processos”.

8.2. A exigência de formulário de composição do núcleo familiar

Em razão da deficiência/desatualização nos cadastros públicos, como ocorre no caso do CadÚnico, e em razão de muitos indeferimentos administrativos do auxílio emergencial se darem por divergências em relação à composição dos núcleos familiares, sugere-se que este conteúdo fático (causa de pedir) seja melhor detalhado nas petições iniciais e atermações judiciais, a fim de facilitar o trabalho judiciário.

De tal forma, conforme indicado pela NT nº. 03/2020 do Centro de Inteligência da JF/PE, “parece ser recomendável que as unidades judiciárias disponibilizem um modelo de formulário, semelhante àquele já largamente exigido para as ações envolvendo o Benefício de Prestação Continuada da LOAS (BPC/LOAS), a fim de que as informações referentes ao núcleo familiar da parte autora sejam facilmente identificadas, tanto pelo juízo, quanto pela parte ré.

É dizer: para subsidiar uma análise completa pelo Juízo, deve a parte autora indicar todas as pessoas que moravam na sua residência (ainda que não considere, por sua análise pessoal, integrantes da família) no dia 02 de abril de 2020, data da entrada em vigor da Lei nº 13.982/2020”.

8.3. A juntada do extrato atualizado do CNIS, pela Justiça

Como já mencionado, boa parte dos indeferimentos administrativos do auxílio emergencial ocorre em razão de deficiência na atualização dos bancos de dados públicos.

A título de exemplo, não é incomum, que o cidadão tenha tido o seu pedido de auxílio indeferido, sob a justificativa de que possui emprego formal, constando um vínculo aberto no seu CNIS, ao qual não foi dado baixa, de modo que uma simples consulta ao próprio CNIS seria capaz de revelar, por exemplo, a ausência de remuneração.

No caso das pessoas que tiveram o auxílio negado pelo motivo “cidadão com emprego formal – vinculado ao RAIS”, há um problema ainda maior, pois a base utilizada, de acordo com o já referido OFÍCIO Nº 443/2020/SE/CGAA/MC, é de 2018.

Assim, como bem notado na NT nº. 03/2020 do Centro de Inteligência da JF/PE incentiva-se que se faça uma verificação prévia em cada processo de auxílio emergencial no CNIS, “sendo certo que se trata de uma rotina de fácil implementação, sem que se atribua ao setor de triagem/análise inicial dos juizados um trabalho de extraordinária dificuldade, o ideal é que essa incumbência, de juntada do CNIS aos autos, fique a cargo do próprio juízo, como medida adequada à celeridade e simplificação do processo, uma vez que a parte autora não dispõe de acesso ao sistema.”

8.4. A composição do polo passivo

Nos processos de auxílio emergencial, a falta de uniformidade na indicação do polo passivo pelos advogados, pela própria DPU e, ainda, pelos setores de atermação da Justiça Federal, gera dúvida quanto a responsabilidade de cada parte e, mais do que isso, pode burocratizar o processo,

tornando-o mais moroso, com a presença desnecessária ou ilegítima de algumas partes.

Conforme ressaltado na NT da JFPE:

Entre a União e a DATAPREV, há um litisconsórcio meramente facultativo, sendo plenamente possível demandar-se tão somente em face da União.

A permanência da Dataprev no polo passivo não trará um ganho expressivo em termos de qualidade da informação trazida.

Assim, afigura-se viável a exclusão da DATAPREV e da CAIXA do polo passivo da demanda.

De qualquer forma, a questão é divergente, havendo entendimento no sentido de que os 3 (três) entes teriam legitimidade passiva quando ocorre erro na análise de dados pela DATAPREV.

Neste caso, a Dataprev seria legítima a compor o polo processual por ter cometido o erro; a CEF por ter que executar o ato material de pagar; e a União pelo fato de ter que transferir o dinheiro à CEF.

Esse posicionamento seria justificado pela possibilidade de se facilitar/agilizar o cumprimento da decisão, já que a CEF pode pagar e a União ser condenada ao ressarcimento nos próprios autos e também se facilitaria a prática de eventuais bloqueios judiciais, até porque impor multa para o cumprimento seria desproporcional.



Documento assinado eletronicamente por **Renato Câmara Nigro, Juiz Federal Relator**, em 14/07/2020, às 15:33, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Renato Lopes Becho, Juiz Federal Coordenador do CLISP**, em 14/07/2020, às 16:41, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, Juíza Federal Relatora**, em 16/07/2020, às 18:44, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Camila Monteiro Pullin, Usuário Externo**, em 17/07/2020, às 13:32, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



Documento assinado eletronicamente por **Priscilla Pereira da Costa Corrêa, Usuário Externo**, em 17/07/2020, às 18:09, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.trf3.jus.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0 informando o código verificador **5915250** e o código CRC **CF9973C0**.