

AGRAVO DE INSTRUMENTO (202) 1010150-57.2020.4.01.0000

Processo de origem: 1011542-69.2020.4.01.3900

RELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE

AGRAVANTE: ESTADO DO PARA

AGRAVADO: UNIÃO FEDERAL

DECISÃO

Trata-se de agravo de instrumento interposto contra decisão proferida nos autos da ação cautelar antecedente, ajuizada pelo Estado do Pará, contra a União Federal, em que se busca a concessão de provimento judicial, no sentido de que seja determinada a suspensão da exigibilidade da regularização de CPF, (art. 7, §4º do Decreto Federal n. 10.316/2020) como condição para o recebimento de auxílio emergencial de R\$ 600,00 mensais, previsto na Lei n. 13.982/2020.

A tutela jurisdicional em referência tem por suporte fático e jurídico a alegação de que, além de medida desprovida de amparo legal, a referência exigência resultou, ainda, em formação de aglomerações no Estado do Pará, onde se registrou o comparecimento de mais de 400 pessoas, em frente à Delegacia da Receita Federal em Belém/PA, e diversas outras aglomerações, em agências dos correios em outras cidades.

Tudo isso em manifesta contrariedade às medidas de distanciamento social recomendadas pelas autoridades governamentais e sanitárias, em virtude da quarentena imposta pela pandemia decorrente do Covid-19, reconhecida pela OMS: e consistente, justamente, em que sejam tomadas medidas para evitar a aglomeração de pessoas.

Acrescenta que, a despeito desse quadro de flagrante urgência, o juízo monocrático reservou-se para apreciar o pedido liminarmente formulado tão somente após a prévia manifestação da União Federal, circunstância essa que, em última análise, torna ineficaz o provimento jurisdicional que eventualmente venha a ser concedido.

Isso porque, as aglomerações, com sérios e graves riscos à saúde pública, continuam a se realizar, o que tem o condão de provocar o crescimento exponencial e acelerado da curva epidêmica, para atender à finalidade exigida pelo decreto regulamentar: de que sejam regularizadas as indigitadas pendências alusivas aos CPFs dos beneficiários junto à Receita Federal.

Sobreveio aos autos manifestação do Ministério Público em que requer o ingresso no feito como litisconsorte ativo e a extensão do pedido liminar para todo o território nacional.

Defiro o pedido de ingresso do Ministério Público Federal no pólo ativo da demanda.



Registro, ainda, que, embora o juízo monocrático não tenha se pronunciado acerca do pedido formulado liminarmente no feito de origem, limitando-se a postergar a apreciação, para após a manifestação da União Federal, impende consignar que a orientação jurisprudencial de nossos tribunais firmou-se no sentido de que referida decisão equivale à negativa do pleito para fins do ajuizamento do recurso de agravo de instrumento.

Ademais, no caso vertente, cuida-se de demanda nitidamente urgente. Considerando ainda que os prazos processuais encontram-se suspensos, diante do regime de plantão extraordinário, imposto pela Resolução 313 do Conselho Nacional de Justiça, justamente para que sejam adotadas medidas de distanciamento social no âmbito do Poder Judiciário, impõe-se o enfrentamento imediato da pretensão recursal deduzida no agravo de instrumento.

Com efeito, o auxílio emergencial foi criado pela Lei nº 13.982, de 02/04/2020, que, em seu artigo 2º, assim dispõe:

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;

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 O auxílio emergencial substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício.

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

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

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

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

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

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

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

I - dispensa da apresentação de documentos;

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

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

IV - (VETADO); e



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

§ 10. (VETADO).

§ 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.*

Da leitura do lei não há exigência da regularização do CPF.

A regulamentação da referida Lei operou-se por intermédio do Decreto nº 10.316/2020, que, no § 4º do art. 7º, estabeleceu que “*para o recebimento do auxílio emergencial, a inscrição do trabalhador no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF é obrigatória e a **situação do CPF deverá estar regular junto à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia, exceto no caso de trabalhadores incluídos em famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família***”.

Vê-se, assim, que a norma infralegal, em princípio, extrapolou o poder regulamentar, na medida em que restringiu direitos, ao inserir exigência não prevista na lei ora regulamentada.

Como é cediço, a jurisprudência e a doutrina, de forma iterativa e remansosa, estabelecem que o decreto regulamentar não pode criar obrigações, mas tão somente explicitar os direitos e deveres previamente estabelecidos pela lei em sentido formal, sob pena de ofensa ao princípio da separação de Poderes.

De outra banda, não se pode olvidar que a presente liminar merece deferimento não apenas diante da questão jurídica, atinente à supracitada ilegalidade da exigência contida no decreto regulamentar, por limitar direitos sem lastro em lei emanada do Parlamento.

É preciso compreender ainda as premissas e contingências fáticas que levaram à criação do auxílio emergencial. Ora, a verba foi criada justamente para compensar e proteger pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com efeito, estas foram obrigadas a tomar medidas de distanciamento social como medida emergencial, que concretiza o princípio da precaução. A medida de assistência social, consistente no auxílio emergencial, visa ao justo equilíbrio entre as exigências da economia e da saúde.

Ou seja, a lei almeja garantir de forma sustentável o mínimo existencial. E, com isso, permitir a hígidez e a sustentabilidade do isolamento social. Na presente demanda, se o escopo foi garantir o isolamento não há qualquer sentido em forçar a aglomeração nos postos dos Correios ou da Receita Federal.

Calha à fiveleta que manter a vigência da exigência do decreto equivale a



legitimar que o regulamento crie a própria situação que a lei emergencial almejou evitar.

Assim, além de extrapolar o poder regulamentar, os fatos mostram que o decreto viola o próprio objetivo que levou à aprovação da lei. Com efeito, manter a referida exigência tem a potencialidade de produzir externalidades negativas perversas nos estratos sociais mais vulneráveis, que não tem o CPF em situação regular.

Estes ficarão com a espada de Dâmocles, no dilema entre enfrentar os riscos da aglomeração ou não receber os valores que garantam a sua subsistência. De decidir entre os valores umbilicalmente ligados da saúde pelo distanciamento e da fome pela ausência de recursos. Enfim, tudo que a lei não quis foi que as pessoas optassem entre o distanciamento ou o auxílio econômico emergencial. A lei almejou compatibilizar essas duas necessidades de forma cumulativa: o isolamento com a percepção da verba excepcional.

Por tudo isso, a exigência de regularização do CPF, para o recebimento do auxílio emergencial, confronta medidas sanitárias impostas para evitar o crescimento acelerado da curva epidêmica da Covid19, porquanto estimula a aglomeração indevida de pessoas, que pressuriza e coloca em risco a capacidade da saúde pública de dar cobro à demanda que se avizinha.

Sobre a eficácia territorial da presente decisão de rigor que a sua eficácia se dê em todo o território nacional, já que a presente ordem tutela em igual medida direitos difusos de cidadãos espalhados por todo país.

Acerca do tema, o colendo Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento, no sentido de que *“a restrição territorial prevista no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) não opera efeitos no que diz respeito às ações coletivas que visam proteger interesses difusos ou coletivos stricto sensu, como no presente caso”* (CC 109.435/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/09/2010, DJe 15/12/2010).

Nessa mesma linha de entendimento, confirmam-se, dentre outros, os seguintes julgados:

PROCESSO CIVIL E DIREITO DO CONSUMIDOR. AÇÃO COLETIVA AJUIZADA POR ASSOCIAÇÃO CIVIL EM DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS DEVIDOS EM CADERNETA DE POUPANÇA EM JANEIRO DE 1989. DISTINÇÃO ENTRE EFICÁCIA DA SENTENÇA E COISA JULGADA. EFICÁCIA NACIONAL DA DECISÃO.

- A Lei da Ação Civil Pública, originariamente, foi criada para regular a defesa em juízo de direitos difusos e coletivos. A figura dos direitos individuais homogêneos surgiu a partir do Código de Defesa do Consumidor, como uma terceira categoria equiparada aos primeiros, porém ontologicamente diversa.

- Distinguem-se os conceitos de eficácia e de coisa julgada. A coisa julgada é meramente a imutabilidade dos efeitos da sentença. O art. 16 da LAP, ao impor limitação territorial à coisa julgada, não alcança os efeitos que



propriamente emanam da sentença.

- Os efeitos da sentença produzem-se "erga omnes", para além dos limites da competência territorial do órgão julgador.

Recurso Especial improvido.

(REsp 399.357/SP, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 17/03/2009, DJe 20/04/2009)

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PORTADORES DE DEFICIÊNCIA, COMPROVADAMENTE CARENTES. TRANSPORTE AÉREO COLETIVO E INTERESTADUAL DE PASSAGEIROS. GRATUIDADE. GARANTIA FUNDAMENTAL. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO. FONTE DE CUSTEIO. DESNECESSIDADE. DANO MORAL COLETIVO. CABIMENTO. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL E DIMENSÃO DE SUA EFICÁCIA, NESTE JULGADO COLETIVO.

(...)

VII - A todo modo, convém esclarecer, por oportuno, como garantia da eficácia plena deste julgado, em sua dimensão territorial, e por se tratar de questão de ordem pública, que o colendo Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento, no sentido de que "a restrição territorial prevista no art. 16 da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85) não opera efeitos no que diz respeito às ações coletivas que visam proteger interesses difusos ou coletivos stricto sensu, como no presente caso" (CC 109.435/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 22/09/2010, DJe 15/12/2010).

VIII - Apelação provida. Sentença reformada. Danos morais fixados em R\$ 50.000,00 (cinquenta mil) reais, revertidos ao fundo previsto no art. 13 da Lei nº. 7.347/85.

(AC 0003120-16.2006.4.01.3803/MG, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL SOUZA PRUDENTE, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.170 de 20/08/2013)

Ademais, ainda que assim não fosse, eventual restrição territorial, a que alude o referido dispositivo legal, não se confunde com a eficácia subjetiva da coisa julgada, que obriga a todos aqueles integrantes da relação processual, independentemente da sua localização, a descaracterizar, na espécie, qualquer violação à norma do art. 16 da Lei nº 7.347/1985, conforme, inclusive, já decidiu este egrégio Tribunal, ***in verbis***:

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO DE



INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. EFEITOS SUBJETIVOS DA DECISÃO. OMISSÃO. 1. O acórdão foi omissivo quanto à questão atinente à eficácia territorial da decisão agravada. 2. É certo que o art. 16 da Lei 7.347/85, com a redação dada pela Lei 9.494/97, restringe os efeitos erga omnes do ato judicial proferido em ação civil pública aos limites da competência territorial do órgão prolator da decisão. No caso, porém, não há que se falar em restrição dos efeitos da decisão agravada a limites territoriais, pois não se pode confundir estes com a eficácia subjetiva da coisa julgada, que se estende a todos aqueles que participam da relação jurídica. 3. Com efeito, a imposição de limites territoriais, prevista no art. 16 da LACP, não prejudica a obrigatoriedade jurídica da decisão judicial em relação aos participantes da relação processual originária, onde quer que estes se encontrem, uma vez que tais sujeitos e intervenientes estão vinculados pela própria força dos limites subjetivos e objetivos que decorrem da coisa julgada, independentemente da incidência ou não do efeito erga omnes. 4. Assim, tendo presente que o INSS figura no polo passivo da ação civil pública originária, que exerce suas atribuições institucionais em âmbito nacional, impõe-se que ele cumpra a decisão agravada, em relação a todos os seus segurados, independentemente de estes situarem-se em local distinto da jurisdição do Juízo prolator do ato judicial. 5. A questão relativa à verossimilhança da alegação foi expressamente abordada no acórdão recorrido, devendo ser rejeitados, no ponto, os embargos declaratórios. 6. Embargos declaratórios acolhidos, em parte, para, integrando o julgado, consignar a eficácia nacional do decísum.

(EDAG 0039994-89.2008.4.01.0000/PA, Rel. DESEMBARGADOR FEDERAL FAGUNDES DE DEUS, QUINTA TURMA, e-DJF1 p.144 de 16/12/2011)

Nesse eito, acolho o pleito do Ministério Público Federal para estender a eficácia da presente decisão para todo o território nacional.

Com estas considerações, **defiro** o pedido de antecipação da tutela recursal, para determinar a suspensão imediata, em todo o território nacional, da exigência da regularização de CPF junto à Receita Federal, para fins de recebimento do auxílio emergencial, contida no art. 7, §4º do Decreto nº 10.316/2020, até o pronunciamento judicial definitivo da Turma julgadora.

Comunique-se, via e-mail, ao Sr. Presidente da Caixa Econômica Federal e ao Sr. Secretário da Receita Federal, para fins de ciência e cumprimento desta decisão, adotando-se as medidas necessárias para essa finalidade, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, sob pena de multa pecuniária, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), por dia de atraso.

Admito o Ministério Público Federal no feito, na condição de litisconsorte ativo. Anote-se.

Manifeste-se a agravada, nos termos do art. 1019, II, do referido diploma



legal, abrindo-se vistas, após, à Procuradoria Regional da República, na forma regimental.

Publique-se. Intime-se.

Brasília-DF., em 15 de abril de 2020.

Juiz Federal **ILAN PRESSER**

Relator Convocado

