

AO JUÍZO FEDERAL CÍVEL DA 1ª SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
PRIORIDADE: DIREITOS DE PESSOAS IDOSAS E DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
URGENTE: RISCO DE CESSAÇÃO DE PAGAMENTO DE BENEFÍCIO ASSISTENCIAL A
758.825 PESSOAS IDOSAS
1.009.533 PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
QUE COMPROVADAMENTE NÃO POSSUEM MEIOS DE SOBREVIVER
SEM O PAGAMENTO DO BENEFÍCIO

Espécie do benefício	Incluídos no Cadastro Único	Não Incluídos no Cadastro Único
Idosos	1.279.995 (62,78%)	758.825 (37,22%)
Pessoas com Deficiência	1.564.324 (60,78%)	1.009.533 (39,22%)
Total	2.844.319 (61,66%)	1.768.358 (38,34%)

PAJ nº 2018/020-08928

PA NEDIPED 101/2016 – II

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO e a DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO, por meio do Núcleo Especializado dos Direitos da Pessoa Idosa e da Pessoa com Deficiência (NEDIPED), vêm, com fulcro no art. 5º, LXXIV e XXXV, e no art. 134, da Constituição da República; no art. 4º, III, da Lei Complementar 80/94; no artigo 305 e seguintes do Código de Processo Civil; e na Lei 7.347/85, propor a presente

TUTELA CAUTELAR EM CARÁTER ANTECEDENTE
COM PEDIDO DE MEDIDA DE URGÊNCIA

em face da UNIÃO, pessoa jurídica de direito público interno, representada judicialmente pela Procuradoria-Regional Federal da 3ª Região, com endereço na Avenida Paulista, nº 1.374, 7º andar, Bela Vista, São Paulo/SP, CEP 01310-937, pelas razões de fato e de direito a seguir aduzidas.

I) RESUMO E O OBJETO DA DEMANDA

Inicia-se esta peça com um alerta essencial a garantir os direitos de um milhão, setecentos e sessenta e oito mil trezentos e cinquenta e oito (1.765.358) pessoas: não se tratam de pessoas contra quem pese qualquer pecha de irregularidade. Tratam-se de beneficiários regulares da assistência social, que dependem do pagamento do benefício para sua subsistência. Não questiona esta inicial qualquer mecanismo de controle de fraude na percepção do benefício, somente a privação desses valores contra pessoas que possuem o direito adquirido ao benefício, após preencher todos os seus requisitos em sede de devido processo legal administrativo, e que não foram recadastrados por falha da União em promover divulgação, convocação e busca ativa suficientes e aptas a atingir essas populações em agravada vulnerabilidade - idosos e pessoas com deficiência em situação de extrema



pobreza-miserabilidade. Não se questiona, igualmente, a possibilidade de inclusão dos beneficiários do BPC no CadÚnico - tão somente a forma como a União procedeu para promover a alteração cadastral, e a irrazoabilidade do prazo final em 31 de dezembro próximo, tendo em vista a ineficiência na promoção da publicidade da nova exigência.

A presente ação cautelar antecedente tem por objetivo impedir que a União cesse o pagamento de Benefício Assistencial de Prestação Continuada (BPC) em razão da não inscrição dos atuais beneficiários no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), no prazo de até 31 de dezembro de 2018. Tratam-se de titulares de benefícios assistenciais que obtiveram sua concessão regular por via administrativa, mas que, pelo surgimento de novo requisito, que não foi acompanhado da devida divulgação, informação eficiente e convocação pessoal, correm o risco iminente de perderem seus benefícios.

O prazo que a União estabeleceu para recadastramento dos beneficiários no CadÚnico se extingue em 31 de dezembro de 2018, conforme sucessivos atos normativos editados e o Ente Federal não se desincumbiu de forma suficiente e eficiente da obrigação de informação dos afetados, que ainda enfrentam dificuldade agravada de acesso à informação e ao serviço público, por serem pessoas com deficiência, pessoas idosas, e viverem em situação de miserabilidade.

A ineficiência da publicidade e da promoção de cadastro é comprovada pelo índice de pessoas não cadastradas pela União, conforme informação confessa do Ministério de Desenvolvimento Social:

Espécie do benefício	Incluídos no Cadastro Único	Não Incluídos no Cadastro Único
Idosos	1.279.995 (62,78%)	758.825 (37,22%)
Pessoas com Deficiência	1.564.324 (60,78%)	1.009.533 (39,22%)
Total	2.844.319 (61,66%)	1.768.358 (38,34%)

II) DOS FATOS

A. CRIAÇÃO DE NOVO REQUISITO CADASTRAL - BPC E CADÚNICO

Em 08 de julho de 2016, o Decreto nº 6.214/2007, que regulamenta o Benefício de Prestação Continuada – BPC, foi alterado pelo Decreto nº 8.805 (DOC. 01). Por meio dessa mudança, introduziu-se no art. 12 a obrigatoriedade de que o interessado se inscreva em “Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico”, para que possa fazer jus ao BPC.

Nos termos do § 1º do art. 12, os beneficiários do BPC deveriam realizar a inscrição no CadÚnico dentro do prazo estabelecido em convocação realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social, sob pena de suspensão do benefício. O § 2º do art. 12, por sua vez, estabeleceu que o BPC somente será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos.

Posteriormente, foram então publicadas a Portaria Interministerial MDS/MP/MF nº 2, de 7/11/2016, a qual estabeleceu regras sobre o requerimento e revisão do BPC, estabelecendo cronograma de cadastramento no CadÚnico de idosos em 2017 e pessoas com deficiência em 2018, sendo que e a Portaria Conjunta



MDS/INSS nº 1, de 03/01/2017, estabeleceu regras e procedimentos de requerimento, concessão, manutenção e revisão do BPC. Por fim, a Portaria Interministerial MDS/MF/MP nº 5, de 22/12/2017, prorrogou para 2018 o prazo para inscrição dos atuais beneficiários idosos também para 2018 (**DOC. 01**).

Coube à Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24 de 08/03/2017 – reeditada em 03/05/2018 –, por fim, estabelecer os procedimentos e prazos para inclusão e atualização cadastral de beneficiários do BPC. Nos termos do item 3.2.2, da mencionada Instrução, a gestão municipal deve se organizar para que todas as famílias sejam atendidas e cadastradas até 31 de dezembro de 2018.

Ocorre, todavia, que não houve qualquer planejamento eficiente por parte do Governo Federal, que estabeleceu o prazo final de 31 de dezembro de 2018 para inscrição dos atuais beneficiários do BPC no CadÚnico, no sentido de efetivamente viabilizar o pretendido cadastramento das centenas de milhares de pessoas idosas e com deficiência, por parte dos municípios. Ao contrário, a União restringiu-se apenas a estabelecer o prazo final de cadastramento, o que importará no consequente cancelamento de benefícios assistenciais de cerca de 40% dos beneficiários ainda não cadastrados.

B. DIVULGAÇÃO EFETIVAMENTE REALIZADA E NÚMERO DE PESSOAS ATINGIDAS

O Ministério do Desenvolvimento Social, em 23 de novembro de 2018, prestou informações sobre a publicidade realizada e sobre a quantidade de pessoas que foram efetivamente alcançadas pelo cadastro (**DOC. 02**). Até agosto, quase 35% da população nacional atendida por meio do BPC permanecia excluída da atualização cadastral. Verifica-se deste documento que na cidade de São Luís-MA, por exemplo, 59,97% dos beneficiários não haviam sido cadastrados; em Porto Alegre-RS, 54,44%; e em Nova Iguaçu-RJ, 50,61%. Ademais, 40,61% da população paulistana beneficiária também não havia sido cadastrada.

Nacionalmente, em setembro de 2018, havia ao todo 4.612.677 beneficiários do BPC, dos quais a União deixou de recadastrar 38,34%:

Espécie do benefício	Incluídos no Cadastro Único	Não Incluídos no Cadastro Único
Idosos	1.279.995 (62,78%)	758.825 (37,22%)
Pessoas com Deficiência	1.564.324 (60,78%)	1.009.533 (39,22%)
Total	2.844.319 (61,66%)	1.768.358 (38,34%)

Apenas no Estado de São Paulo, segundo informação obtida junto à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, até agosto de 2018, 283.968 (duzentos e oitenta e três mil, novecentos e sessenta e oito) pessoas idosas e com deficiência, beneficiárias do BPC, ainda não haviam sido cadastradas (**DOC. 03**). Em setembro, também para o estado de São Paulo, de acordo com as informações do MDS, o número de pessoas não atingidas eficazmente pela publicidade e pelo recadastramento segue o seguinte panorama: dos 470.964 beneficiários, 270.481 ainda não haviam sido incluídos no CadÚnico, ou seja, 36,48% (**DOC. 02**).

A situação se repete em outros municípios. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Assistência Social do Guarujá, por exemplo, informa que somente 45% dos beneficiários estão inscritos no CadÚnico; já em Bertiooga, o percentual de não inscritos chega a 39% (**DOC. 04**).



Os números são suficientes para comprovar a ineficácia das ações adotadas pelos órgãos competentes para o efetivo cadastramento de todos os beneficiários da Assistência Social. Para além disso, o MDS prestou informações acerca dessas políticas, que comprovam sua concentração em poucas cidades e a delegação para os municípios, pelo mero envio de ofícios e modelos de divulgação, sem qualquer acompanhamento e supervisão da efetiva divulgação. As ações adotadas ainda não têm qualquer atenção específica para as peculiaridades da população alvo - não tratam de medidas específicas em razão da idade, deficiência, miserabilidade e outras dificuldades de acesso à informação e de deslocamento pela cidade (conferir o item 4 do Ofício nº 640/2018/MDS/SNAS/CGGI - **DOC. 02**).

Para além disso, outras dificuldades concretas por parte dos municípios impediram a divulgação eficiente e o concreto conhecimento pelos beneficiários de que deveriam ser cadastrados. Em contato com a Defensoria do Estado de São Paulo, a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo apontou algumas razões identificadas para os baixos índices de cadastramento atingidos (**DOC. 05**):

- a. De 07 de julho a 28 de outubro, quando encerraram as eleições de 2018, não foi possível a realização de publicidade institucional dos atos, programas e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais e municipais, para promoção do cadastramento, por conta de proibição do art. 73, VI, *b*, da lei eleitoral 9.504/1997;
- a. Impossibilidade de acesso ao sistema em alguns municípios, em decorrência da implementação de aprimoramento da segurança do Sistema V7 do CadÚnico;
- a. Equipes reduzidas nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para fazer atendimento e cadastro dos beneficiários do BPC, inclusive com busca ativa e atendimento *in loco* pelo CRAS daqueles que estão impossibilitados de se deslocar;
- a. Impossibilidade de localização dos beneficiários, em razão de informações desatualizadas constantes nos bancos de dados do Ministério do Desenvolvimento Social/INSS.

Note-se, da apresentação das coordenadorias estaduais de benefícios a respeito do CadÚnico, que dentre as ações adotadas antes e após o período restritivo da justiça eleitoral não se menciona a busca ativa e o atendimento *in loco* daqueles que necessitam (**DOC. 06**).

Verifica-se que a União não se desincumbiu eficientemente de informar e convocar os beneficiários a realizar o cadastro pretendido pela regulamentação administrativa. O público alvo, idosos e pessoas com deficiência que não dispõem de meios para prover sua subsistência, tendo comprovado sua situação pelo devido processo legal administrativo, tem peculiaridades de dificuldade de acesso à informação oficial, de deslocamento na cidade e de acesso às repartições públicas, o que deveria importar na elaboração de um plano de divulgação, convocação e busca ativa, atento a essas peculiaridades.

Nesse contexto, faz-se imprescindível a prorrogação do prazo para inscrição dos atuais beneficiários do BPC no CadÚnico, sob pena de que centenas de milhares de pessoas fiquem subitamente, já em 1º de janeiro de 2019, sem a única renda que lhes garante a sobrevivência.

III) DO DIREITO



A. LEGITIMIDADE EXTRAORDINÁRIA DA DEFENSORIA PÚBLICA

A Defensoria Pública dispõe de legitimidade extraordinária ampla para tutela coletiva, bem como a pretensão perseguida se encontra em total compatibilidade com suas funções constitucionais. Busca-se que a União se desincumba eficientemente de seu dever de infomação dos beneficiários de programa assistencial às pessoas idosas e com deficiência, em situação de miserabilidade. É esse o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme acórdão proferido por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade de n. 3943, do Distrito Federal.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA DA DEFENSORIA PÚBLICA PARA AJUIZAR ACÇÃO CIVIL PÚBLICA (ART. 5º, INC. II, DA LEI N. 7.347/1985, ALTERADO PELO ART. 2º DA LEI N. 11.448/2007). TUTELA DE INTERESSES TRANSINDIVIDUAIS (COLETIVOS STRICTO SENSU E DIFUSOS) E INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DEFENSORIA PÚBLICA: INSTITUIÇÃO ESSENCIAL À FUNÇÃO JURISDICIONAL. ACESSO À JUSTIÇA. NECESSITADO: DEFINIÇÃO SEGUNDO PRINCÍPIOS HERMENÊUTICOS GARANTIDORES DA FORÇA NORMATIVA DA CONSTITUIÇÃO E DA MÁXIMA EFETIVIDADE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS: ART. 5º, INCS. XXXV, LXXIV, LXXVIII, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INEXISTÊNCIA DE NORMA DE EXCLUSIVIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO RECONHECIMENTO DA LEGITIMIDADE DA DEFENSORIA PÚBLICA. ACÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

A. EXTENSÃO NACIONAL DOS EFEITOS DA DECISÃO

A presente tem objetivo a dilação do prazo final para cadastramento pelo Poder Público dos beneficiários do BPC no CadÚnico, benefício pago pela União, em todo o território nacional, pela falha na divulgação e informação dos usuários. A falha se deu em plano nacional, mesmo escopo que devem ter os efeitos das decisões proferidas neste processo.

Com essa percepção, na forma do art. 21, da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), o regramento processual trazido pelo art. 103 do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990) deve ser aplicado ao presente, não se permitindo a restrição dos efeitos da sentença vinculando-a à competência do órgão prolator.

A esse respeito, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu no âmbito da sistemática dos recursos repetitivos, pondo fim a toda e qualquer discussão que eventualmente existia no passado, *in verbis*:

DIREITO PROCESSUAL. RECURSO REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA (ART. 543-C, CPC). DIREITOS METAINDIVIDUAIS. ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. APADECO X BANESTADO. EXPURGOS INFLACIONÁRIOS. EXECUÇÃO/LIQUIDAÇÃO INDIVIDUAL. FORO COMPETENTE. ALCANCE OBJETIVO E SUBJETIVO DOS



EFEITOS DA SENTENÇA COLETIVA. LIMITAÇÃO TERRITORIAL. IMPROPRIEDADE. REVISÃO JURISPRUDENCIAL. LIMITAÇÃO AOS ASSOCIADOS. INVIABILIDADE. OFENSA À COISA JULGADA.

1. Para efeitos do art. 543-C do CPC: 1.1. A liquidação e a execução individual de sentença genérica proferida em ação civil coletiva pode ser ajuizada no foro do domicílio do beneficiário, porquanto os efeitos e a eficácia da sentença não estão circunscritos a lindes geográficos, mas aos limites objetivos e subjetivos do que foi decidido, levando-se em conta, para tanto, sempre a extensão do dano e a qualidade dos interesses metaindividuais postos em juízo (arts. 468, 472 e 474, CPC e 93 e 103, CDC).

1.2. A sentença genérica proferida na ação civil coletiva ajuizada pela Apadeco, que condenou o Banestado ao pagamento dos chamados expurgos inflacionários sobre cadernetas de poupança, dispôs que seus efeitos alcançariam todos os poupadores da instituição financeira do Estado do Paraná. Por isso descabe a alteração do seu alcance em sede de liquidação/execução individual, sob pena de vulneração da coisa julgada. Assim, não se aplica ao caso a limitação contida no art. 2º-A, caput, da Lei n. 9.494/97.

2. Ressalva de fundamentação do Ministro Teori Albino Zavascki.

3. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1243887/PR, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, CORTE ESPECIAL, julgado em 19/10/2011, DJe 12/12/2011)

Assim, considerando que o objeto da presente demanda diz respeito à manutenção do BPC independentemente de atualização cadastral até 31 de dezembro de 2018, cumpre reconhecer que qualquer suspensão do prazo para cadastramento no CadÚnico deva ser estendida, uniformemente, para todo o território nacional.

A. DIREITO FUNDAMENTAL AO BENEFÍCIO ASSISTENCIAL À PESSOA IDOSA E À PESSOA COM DEFICIÊNCIA

A Constituição da República de 1988 garante, em seu art. 203, V, o pagamento de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e idosa que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. Esse direito constitucionalmente previsto foi denominado de “Benefício de Prestação Continuada” (BPC) pela Lei 8.742/1993, a qual disciplinou o tema entre seus artigos 20 e 21-A. Posteriormente, coube ao Decreto nº 6.214/2007 (com redação dada pelo Decreto nº 7.617/2011) a regulamentação da matéria.

Destaque-se que a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CDPD) foi incorporada em conjunto com seu protocolo facultativo com status de emenda constitucional, sob o rito estabelecido no artigo 5º, §3º da CRFB (Decreto nº 6949/2009). E, em seu art. 4º, impôs ao Estado brasileiro o dever de assegurar o pleno exercício dos direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência.

A CDPD, nessa linha, assegurou à pessoa com deficiência o direito a um padrão de vida e proteção social adequados, garantindo, especificamente, ajuda financeira e assistência do Estado para aqueles em situação de pobreza - exatamente aquelas beneficiárias do BPC. Confira-se:



Artigo 28

Padrão de vida e proteção social adequados

1. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência a um padrão adequado de vida para si e para suas famílias, inclusive alimentação, vestuário e moradia adequados, bem como à melhoria contínua de suas condições de vida, e tomarão as providências necessárias para salvaguardar e promover a realização desse direito sem discriminação baseada na deficiência.

2. Os Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à proteção social e ao exercício desse direito sem discriminação baseada na deficiência, e tomarão as medidas apropriadas para salvaguardar e promover a realização desse direito, tais como:

- a) Assegurar igual acesso de pessoas com deficiência a serviços de saneamento básico e assegurar o acesso aos serviços, dispositivos e outros atendimentos apropriados para as necessidades relacionadas com a deficiência;
- b) Assegurar o acesso de pessoas com deficiência, particularmente mulheres, crianças e idosos com deficiência, a programas de proteção social e de redução da pobreza;
- c) **Assegurar o acesso de pessoas com deficiência e suas famílias em situação de pobreza à assistência do Estado em relação a seus gastos ocasionados pela deficiência, inclusive treinamento adequado, aconselhamento, ajuda financeira e cuidados de repouso;**
- d) Assegurar o acesso de pessoas com deficiência a programas habitacionais públicos;
- e) Assegurar igual acesso de pessoas com deficiência a programas e benefícios de aposentadoria.

À luz dos marcos normativos acima referidos, observa-se que o BPC constitui benefício de natureza assistencial, cuja finalidade precípua é a preservação do mínimo existencial a pessoas idosas e com deficiência que se encontram em situação de máxima vulnerabilidade. Decorre, portanto, do axioma da dignidade da pessoa humana, que, conforme o art. 1º, III, da Constituição Federal, fundamenta o Estado brasileiro.

A propósito, convém rememorar que, segundo Immanuel Kant, dignidade é o atributo que distingue o ser humano das coisas. Desse modo, enquanto as coisas são avaliadas conforme sua utilidade ao indivíduo, o ser humano é um valor em si mesmo, porque dotado de dignidade. Dignidade contrapõe-se, portanto, à ideia de utilidade. **Daí que somente podemos afirmar que a dignidade de determinada pessoa está sendo preservada enquanto lhe forem concedidas as condições necessárias para que exista plenamente, tal como é.**



A. VIOLAÇÃO AO DEVER DE PUBLICIDADE - FALHA NO SERVIÇO. ELEMENTOS CONCRETOS DE VULNERABILIDADE AGRAVADA E OBSTÁCULOS NO ACESSO À INFORMAÇÃO

As considerações acima obrigam-nos a analisarmos o objeto da presente ação, **à luz da realidade fática dos beneficiários do BPC**. Nesse sentido, algumas reflexões fazem-se obrigatórias para que se possa aferir adequadamente a razoabilidade da fixação do prazo de 31 de dezembro de 2018 como data limite para inscrição no CadÚnico:

i) Qual é o nível de acesso à informação efetivamente franqueado às pessoas idosas e com deficiência em situação de miserabilidade?

ii) Com que facilidade os requerentes ou beneficiários do BPC conseguem se deslocar aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para realizarem a inscrição no CadÚnico?

Aliás, a própria exigência de que os interessados tenham de ir pessoalmente aos Centros de Referência de Assistência Social deve ser questionada, à luz do item 3.1 da Instrução Operacional Conjunta SENARC/SNAS nº 24, que dispõe especificamente sobre a atualização cadastral:

Recomenda-se o atendimento em domicílio para os beneficiários que sejam RF [Responsável pela Unidade Familiar] e tenham dificuldade de locomoção, sejam eles idosos (com idade igual ou superior a 65 anos) ou pessoas com deficiência.

Ora, a recomendação acima não deve ser entendida como faculdade do poder público. É razoável que a autarquia previdenciária somente suspenda o BPC se o beneficiário não realizar sua inscrição no prazo indicado, bem como não for localizado no endereço de seu domicílio. Afinal, os marcos normativos referentes a direitos constitucionalmente estatuídos – tais como o BPC – também devem ser interpretados à luz dos princípios de hermenêutica constitucional, dentre os quais se destaca o princípio da máxima efetividade. Por isso, no caso em tela, deve-se privilegiar a interpretação que dê maior alcance à proteção decorrente do BPC.

É preciso destacar, nessa linha, que o dever de comparecimento do serviço social está expressamente previsto na Lei Brasileira de Inclusão, confira-se:

Art. 95. É vedado exigir o comparecimento de pessoa com deficiência perante os órgãos públicos quando seu deslocamento, em razão de sua limitação funcional e de condições de acessibilidade, imponha-lhe ônus desproporcional e indevido, hipótese na qual serão observados os seguintes procedimentos:

I - quando for de interesse do poder público, o agente promoverá o contato necessário com a pessoa com deficiência em sua residência;

II - quando for de interesse da pessoa com deficiência, ela apresentará solicitação de atendimento domiciliar ou fará representar-se por procurador constituído para essa finalidade.

Parágrafo único. É assegurado à pessoa com deficiência atendimento domiciliar pela perícia médica e social do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pelo serviço público de saúde ou pelo serviço privado de saúde, contratado ou conveniado, que integre o SUS e pelas entidades da rede socioassistencial integrantes do Suas, quando



seu deslocamento, em razão de sua limitação funcional e de condições de acessibilidade, imponha-lhe ônus desproporcional e indevido.

A mesma norma que impõe ao serviço público o atendimento domiciliar no âmbito da Lei Brasileira de Inclusão, consta do art. 15, §§ 5º e 6º, Estatuto do Idoso (Lei Federal 10.741/2003):

§ 5º É vedado exigir o comparecimento do idoso enfermo perante os órgãos públicos, hipótese na qual será admitido o seguinte procedimento: [\(Incluído pela Lei nº 12.896, de 2013\)](#)

I - quando de interesse do poder público, o agente promoverá o contato necessário com o idoso em sua residência; ou [\(Incluído pela Lei nº 12.896, de 2013\)](#)

II - quando de interesse do próprio idoso, este se fará representar por procurador legalmente constituído. [\(Incluído pela Lei nº 12.896, de 2013\)](#)

§ 6º É assegurado ao idoso enfermo o atendimento domiciliar pela perícia médica do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, pelo serviço público de saúde ou pelo serviço privado de saúde, contratado ou conveniado, que integre o Sistema Único de Saúde - SUS, para expedição do laudo de saúde necessário ao exercício de seus direitos sociais e de isenção tributária. [\(Incluído pela Lei nº 12.896, de 2013\)](#)

Cumpra ainda mencionar que, em relação às pessoas idosas, os procedimentos que lhe dizem respeito devem ser orientados pela ideia de facilidade, tal como determina o art. 2º do Estatuto do Idoso:

*Art. 2º - O idoso goza de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, **assegurando-se-lhe, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, para preservação de sua saúde física e mental e seu aperfeiçoamento moral, intelectual, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade.***

Em última análise, se apenas no Estado de São Paulo 36,48% ou 270.481 beneficiários do BPC deixaram de realizar a inscrição no CadÚnico - sendo 38,34% ou 1.768.358 pessoas em âmbito nacional - isso só pode ter decorrido de desinformação ou de impossibilidade de deslocamento, mas em hipótese alguma de indiferença em relação à possibilidade de suspensão do benefício, pois essa seria uma conclusão absurda. Portanto, impõe-se que seja novamente ampliado o prazo da inscrição no CadÚnico, após o qual deverá o órgão competente se deslocar ao endereço dos beneficiários não inscritos para, somente então, considerar a suspensão do BPC.

Além disso, caso seja mantida o prazo final de 31 de dezembro de 2018 para cadastramento no CadÚnico como condição para a manutenção do benefício assistencial, considerando que até o presente momento cerca de 40% dos beneficiários ainda não foram cadastrados, é imperioso que se reconheça a



inequívoca violação aos princípios da eficiência e da publicidade que devem nortear a Administração Pública, em detrimento do direito ao mínimo existencial de centenas de milhares de pessoas em situação de alta vulnerabilidade social.

Conclui-se, portanto, pela ocorrência de falha na prestação do serviço público de recadastramento, comprometendo os princípios da continuidade e da eficiência que devem reger a Administração Pública.

A. DA FALTA DE TRANSPARÊNCIA POR PARTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E VIOLAÇÃO AO DEVIDO PROCESSO LEGAL ADMINISTRATIVO

De acordo com o art. 37 da Constituição Federal, o princípio da publicidade deve ser obedecido pela União. Tal princípio, juntamente com os demais princípios que norteiam a administração pública, é essencial para a garantia da segurança jurídica (STF, MS 24.872, Min. Marco Aurélio), tendo em vista que busca propiciar aos administrados a ciência dos atos administrativos de seu interesse.

Na atual hermenêutica constitucional, o princípio da publicidade ganhou novos contornos mais amplos, não sendo suficientes as singelas campanhas publicitárias, ainda inviabilizadas no período eleitoral, esvaziando praticamente todo o semestre anterior ao prazo cabal. O plano de divulgação comprovadamente deixou de alcançar significativa parcela da população beneficiária do BPC, sobretudo por suas dificuldades agravadas de acesso à informação oficial tradicional. A divulgação realizada não assegurou a efetiva certeza da ciência oportuna pela população interessada. Mais do que isso, hoje se fala em **transparência administrativa**. Isto é, a administração deve dar ciência inequívoca aos administrados dos atos de seu interesse. Tal entendimento se reflete na legislação infraconstitucional, notadamente, nas disposições concernentes ao processo administrativo.

Na situação exposta, não há o cumprimento do estabelecido no artigo 26, § 3º, da Lei 9.784/99, *in verbis*:

Art. 26. O órgão competente perante o qual tramita o processo administrativo determinará a intimação do interessado para ciência de decisão ou a efetivação de diligências.

(...)

§ 3º A intimação pode ser efetuada por ciência no processo, por via postal com aviso de recebimento, por telegrama ou outro meio que assegure a certeza da ciência do interessado.



Do exame do dispositivo acima transcrito, é possível concluir que, nos processos perante a Administração Pública, notadamente na esfera federal, o que é o caso, **é indispensável a ciência pela parte interessada para a validade do ato**. Isso porque, o parágrafo 5º, do mesmo artigo 26, Lei 9784/99, determina que:

§ 5º As intimações serão nulas quando feitas sem observância das prescrições legais, mas o comparecimento do administrado supre sua falta ou irregularidade.

Neste sentido, a publicidade almejada pela administração ao promover singelas campanhas publicitárias sobre a necessidade do cadastramento no CadÚnico não se reflete em uma atuação administrativa transparente. Será transparente quando a Administração Pública promover o conhecimento efetivo de seus atos pelos cidadãos, o que não houve no caso concreto, já que centenas de milhares de beneficiários do BPC ainda não foram cadastrados no CadÚnico e, assim, estão na iminência de perderem seus benefícios. Trata-se de um conhecimento ficto do ato administrativo. O que deve ser buscado é um conhecimento real, efetivo dos atos da Administração.

Sendo assim, resta evidente que a intimação dos interessados, única e exclusivamente, mediante campanhas publicitárias, é ficta, hipótese que só seria admitida caso os requerentes não tivessem domicílio definido, conforme preceitua o parágrafo 5º também do já mencionado artigo 26 da Lei 9784/99. No caso em tela, a questão cinge-se à verificação de que a mera realização de campanhas publicitárias não é suficiente para garantir a inequívoca ciência dos beneficiários do serviço de assistência social quanto à necessidade de cadastramento no CadÚnico até 31 de dezembro de 2018.

Por fim, cumpre consignar que, embora da leitura do artigo 28 da Lei 9.784/99 seja possível depreender que a intimação inequívoca do interessado é somente necessária para hipóteses tais em que o ato resulte na imposição de medidas sancionatórias, não se pode afastar a incidência do § 3º, art. 26, da Lei 9.784/99 do caso em comento. Isso porque, em que pese o chamamento para cadastramento no CadÚnico não se revestir de caráter sancionatório, é fato que o não cumprimento do prazo estipulado para esse cadastramento - até 31 de dezembro de 2018 - tem com consequência a imposição de uma sanção extrema, qual seja, a interrupção do pagamento do benefício assistencial a centenas de milhares de pessoas ainda não cadastradas, seja por impossibilidade de deslocamento, seja pela falta de ciência pessoal quanto a tal exigência. Sendo assim, a forma como tem sido conduzido o processo de cadastramento objeto da presente demanda está em desacordo com o devido processo legal administrativo e, por conseguinte, viola o direitos das pessoas beneficiárias da assistência social.



V) DA LIMINAR

Ante ao exposto, vê-se que a falha na divulgação do novo requisito para manutenção do pagamento do benefício assistencial de prestação continuada, bem como na convocação dos beneficiários e em sua busca ativa, para que os cadastros da União sejam atualizados, bem como o prazo iminente em que se dará a cessação do pagamento dos benefícios, viola direitos fundamentais de pessoas idosas e com deficiência em situação de extrema vulnerabilidade social.

Portanto, no caso *sub examine*, está presente a fumaça do bom direito, tendo em vista a ausência de transparência e eficiência do ato administrativo, cuja divulgação restou prejudicada em razão das restrições de publicidade durante o processo eleitoral, resultando em significativa quantidade de beneficiários que ainda não foram cadastrados no CadÚnico. Ademais, o *fumus boni iuris* também está caracterizado pela ausência do devido processo legal necessário para embasar a iminente interrupção de benefício assistencial a centenas de milhares de pessoas, com ciência pessoal dos beneficiários.

A seu turno, o *periculum in mora*, entendido como um provável perigo de dano irreparável ou de difícil reparação, atual ou iminente, encontra-se preenchido no presente caso, uma vez que há 1.768.358 pessoas beneficiárias do BPC ainda não cadastradas no CadÚnico em âmbito nacional (38,34%), sendo 270.481 apenas no estado de São Paulo (36,48%). Todas essas pessoas, nos termos da normatização em vigor, terão o pagamento de seus benefícios assistenciais interrompidos a partir de janeiro de 2019.

Sendo assim, considerando as razões expostas, requer-se, excepcionalmente, seja concedida a MEDIDA LIMINAR ora postulada para, nos termos acima pleiteados, para determinar à União que se abstenha de proceder ao cancelamento dos benefícios assistenciais das pessoas que não estiverem cadastradas no CadÚnico até o prazo de 31 de dezembro de 2018.

Cumprе ressaltar, por oportuno, que a suspensão do ato administrativo em tela tem o condão de evitar uma enxurrada de ações judiciais individuais decorrentes do cancelamento abrupto do benefício assistencial, onerando desproporcionalmente os Juizados Especiais Federais de todo o país, em razão da absoluta falta de transparência do ato administrativo e de adequado planejamento de ações de cadastramento, o que será inevitável diante da enorme quantidade de pessoas ainda não cadastradas. É certo que tal decisão ainda evitará uma oneração excessiva e desnecessária dos entes que guarnecem o sistema de justiça (PJ, DPU,



AGU, MPF, advocacia privada e etc.) e o dispêndio de recursos públicos com o processamento e julgamento direto (sem prévia instrução administrativa) de milhares de ações judiciais que serão movidas com esse mesmo objetivo.

VI) DO PEDIDO

À vista de todo o exposto, a Defensoria Pública, como Instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida constitucionalmente de permitir aos necessitados o acesso à ordem jurídica justa, respeitosamente requer seja a presente ação conhecida e processada, para:

- a. Concessão de **medida liminar**, *inaudita altera pars*, determinando-se que a União se abstenha de interromper o pagamento dos benefícios assistenciais de prestação continuada aos seus beneficiários por falta de cadastro no CadÚnico até 31 de dezembro de 2018, **com efeitos em todo o território nacional, até que se desincumba de elaborar e implementar plano efetivo de publicidade e informação, que leve em conta as peculiaridades dos beneficiários, bem como que fiscalize seu efetivo cumprimento pelos Municípios;**
- b. Seja assegurada a intimação pessoal da Defensoria Pública de todos os atos e decisões praticados no feito, com a contagem em dobro de todos os atos processuais, nos termos da LC 80/94;
- c. Citação da União para, querendo, apresentar resposta;
- d. Concessão do prazo de 30 (trinta) dias para a propositura de ação principal;
- e. Intimação do Ministério Público Federal para intervir no feito na qualidade de *custos legis*, nos termos do art. 5º, §1º da Lei 7.347/85;
- f. Condenação da União em verbas sucumbenciais e honorários, a serem destinados ao Fundo da Escola da Defensoria Pública da União e do Estado de São Paulo.

Atribui-se à causa o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais).

Pedem deferimento.

São Paulo, 17 de dezembro de 2018.

FABIANA GALERA SEVERO
Defensora Pública Federal
Defensora Regional de Direitos Humanos em São Paulo

FERNANDA DUTRA PINCHIARO
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Coordenadora do Núcleo Especializado Idosos e Pessoas com Deficiência

PEDRO RENNÓ MARINHO



Defensor Público Federal
Coordenador do Grupo de Trabalho Atendimento à Pessoa Idosa
Coordenador do Grupo de Trabalho Atendimento à Pessoa com Deficiência

