



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal Regional Federal da 3ª Região

4ª Turma

Avenida Paulista, 1842, Bela Vista, São Paulo - SP - CEP: 01310-936

<https://www.trf3.jus.br/balcao-virtual>

APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5018736-91.2020.4.03.6100

RELATOR: WILSON ZAUHY FILHO

APELANTE: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP, DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO, UNIÃO FEDERAL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

PARTE AUTORA: MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO, DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO

ADVOGADO do(a) APELADO: GABRIELA ALCOFRA DOS SANTOS - RJ149995-A

ADVOGADO do(a) APELADO: GABRIELA FREIRE SADER - MG159861-A

ADVOGADO do(a) APELADO: LARISSA GONCALVES DE ALMEIDA CAIRES - MG205377-A

APELADO: UNIÃO FEDERAL, CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, EMPRESA DE TECNOLOGIA E INFORMACOES DA PREVIDENCIA SOCIAL, MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP, MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE SAO PAULO, DEFENSORIA PUBLICA DA UNIAO, DEFENSORIA PUBLICA DO ESTADO DE SAO PAULO

FISCAL DA LEI: MINISTERIO PUBLICO FEDERAL - PR/SP

RELATÓRIO

Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Ministério Público Federal — MPF, pelo Ministério Público do Estado de São Paulo — MPSP, pela Defensoria Pública da União — DPU e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo — DPSP (apelantes autores), pela União Federal e pela Caixa Econômica Federal — CEF (apelantes rés), nos autos de Ação Civil Pública ajuizada pelos órgãos do polo ativo em face da União, da CEF e da DATAPREV — Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência.

A r. sentença proferida pela MM. Juíza Federal da 24ª Vara Cível Federal de São Paulo (ID 338858742) julgou o feito nos seguintes termos: (i) quanto ao pedido de indenização por danos morais coletivos, julgou PROCEDENTE a ação para condenar solidariamente a União e a CEF ao pagamento de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), com correção monetária e juros de 1% a.m. após o trânsito em julgado, a serem revertidos exclusivamente a ações de assistência social à população em situação de rua e a migrantes/refugiados em São Paulo; e (ii) quanto aos demais pedidos, julgou extinto o processo sem resolução do mérito, ante a perda superveniente de interesse de agir (art. 485, VI, do CPC), em razão do encerramento do Auxílio Emergencial e da discordância das partes quanto à inovação do pedido.

A União opôs Embargos de Declaração (ID 340495862), insurgindo-se exclusivamente contra a condenação em honorários advocatícios, os quais foram rejeitados (ID 356094342).

Em seguida, a União e a CEF interpuseram Apelações (respectivamente IDs 341260371 e 341463184/341260360). A UNIÃO sustentou o seguinte: (a) preliminarmente, alega ilegitimidade passiva, alegando que a União não detinha ingerência sobre a operacionalização dos pagamentos, a cargo exclusivo da CEF; (b) no mérito, invoca o princípio da reserva do possível; o princípio da separação dos poderes e a reserva de administração; e, por fim, a inexistência de dano moral coletivo diante da ausência de prova concreta de violação generalizada; (c) requer, subsidiariamente, a redução do quantum indenizatório; e (d) pugna pelo afastamento dos honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/1985.

A CEF sustenta o seguinte: (a) em preliminar, alega ilegitimidade ativa do MPSP e da DPSP; ausência de interesse de agir; e inadequação da via eleita; (b) no mérito, defende que adotou todas as medidas possíveis no contexto de pandemia, tratando-se da maior operação de pagamento da história do país; nega a existência de dano moral coletivo por ausência de prova concreta de falha e de nexo causal; sustenta que eventual dano é individual, não coletivo; (c) requer o afastamento da condenação em danos morais ou, subsidiariamente, a redução do valor; e (d) pugna pelo afastamento dos honorários advocatícios, invocando o art. 18 da Lei nº 7.347/1985.

As partes autoras (MPF, MPSP, DPU e DPSP) também apelaram (Apelação Parcial, ID 340670240, interposta pela DPSP e aderida pelos demais), sustentando, em síntese, que: (a) o quantum fixado de R\$ 150.000,00 é insuficiente ante a gravidade das violações e a extensão do dano; (b) a condenação deveria incluir também a DATAPREV; e (c) os pedidos de obrigação de fazer não deveriam ter sido extintos, uma vez que há risco de reedição do Auxílio Emergencial em futuras crises.

Com contrarrazões apresentadas pelas partes, subiram os autos a este Tribunal.

É o relatório.

VOTO

II — FUNDAMENTAÇÃO

II.1 — Das Questões Preliminares

II.1.1 — Da Ilegitimidade Ativa do MPSP e da DPSP (preliminar da CEF)

A CEF sustenta que o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo não teriam legitimidade para atuar nesta sede, dado que a causa tramita na Justiça Federal em razão do interesse da União e da CEF (empresa pública federal).

A tese não prospera.

O art. 5º da Lei nº 7.347/1985 é expresso ao legitimar o "Ministério Público" e a "Defensoria Pública", sem qualquer distinção entre os ramos federal, estadual ou distrital, para a propositura de ação civil pública. A legitimidade concorrente e autônoma dos ramos ministeriais e das defensorias para a defesa de direitos coletivos lato sensu encontra amparo nos arts. 127, 129, III e IX, e 134 da Constituição Federal.

O Superior Tribunal de Justiça, ao examinar hipóteses análogas, reafirmou que a atração da competência da Justiça Federal pelo MPF não implica, por si só, a ilegitimidade do ramo estadual. Trata-se de questão de atribuição ministerial interna, não de legitimidade processual para fins de propositura de ação civil pública. Eventual ausência de atribuição do ramo estadual pode redundar em extinção sem mérito por ilegitimidade, mas somente quando o ramo federal estiver sozinho e capaz de suprir a lacuna; não quando ambos atuam em litisconsórcio ativo, como ocorre no caso concreto (STJ, REsp 1.513.925/BA, 2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 05/09/2017).

Com mais razão, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo tem legitimidade ativa para promover ações civis públicas em defesa de pessoas necessitadas, direitos difusos e coletivos, conforme tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal (RE 733.433, Tema 607, rel. Min. Dias Toffoli, j. 04/11/2015), que estabeleceu que "a Defensoria Pública tem legitimidade para a propositura de ação civil pública que vise a promover a tutela judicial de direitos difusos ou coletivos de que sejam titulares, em tese, pessoas necessitadas."

A população em situação de rua e os migrantes e refugiados em situação de vulnerabilidade são o público-alvo da Defensoria Pública, não havendo qualquer obstáculo à sua atuação nesta lide, ainda que em sede federal.

Rejeita-se a preliminar.

II.1.2 — Da Ilegitimidade Passiva da União (preliminar da União)

A União alega que não teria ingerência sobre a operacionalização dos pagamentos, que cabia exclusivamente à CEF, e pede sua exclusão do polo passivo.

A pretensão não merece acolhida.

O art. 4º do Decreto nº 10.316/2020, que regulamentou a Lei nº 13.982/2020, atribuiu ao Ministério da Cidadania a gestão do Auxílio Emergencial para todos os beneficiários, bem como a competência para ordenar despesas, compartilhar bases de dados e definir os critérios para a identificação dos beneficiários. Trata-se de função normativa e de superintendência que vai além da mera edição do marco legal, pois envolve a definição das condições de acesso, dos calendários, dos critérios de elegibilidade e dos fluxos de processamento.

Como acertadamente fundamentou o Juízo a quo, a cadeia de responsabilidade envolve três elos complementares: a União (normatização e gestão geral), a DATAPREV (cruzamento e processamento de dados) e a CEF (plataforma digital, cadastro e pagamento). Falhas em qualquer elo repercutem nos demais. A União — que definiu o sistema de acesso majoritariamente digital, sem prever adequadamente alternativas para a população não bancarizada e sem letramento digital — não pode ser considerada alheia às consequências dessa opção normativa.

Além disso, a própria Recomendação Conjunta nº 001/2020, expedida pelos órgãos autores, foi dirigida à CEF, mas evidenciava falhas na concepção do próprio programa, de responsabilidade direta da União.

Rejeita-se a preliminar.

II.1.3 — Da Perda de Objeto dos Pedidos de Obrigação de Fazer

A sentença extinguiu, sem resolução do mérito, os pedidos de obrigação de fazer, reconhecendo a perda superveniente do interesse de agir em razão do encerramento do Auxílio Emergencial e da não aceitação da inovação do pedido em réplica.

As partes autoras recorrem, sustentando que há risco de reedição do programa em futuras crises sanitárias.

A sentença, nesse particular, merece confirmação. Ao tempo da propositura da ação, em setembro de 2020, o Auxílio Emergencial estava em pleno funcionamento. As medidas requeridas na inicial tinham objeto específico: corrigir as falhas então identificadas no atendimento às agências da CEF durante aquele programa. Com o encerramento definitivo do Auxílio Emergencial em 2021 e a superação da pandemia, tornaram-se inúteis as obrigações de fazer tal como delimitadas na inicial.

A tese de risco de reedição futura é especulativa e não pode sustentar a manutenção de pedidos condenatórios em obrigação de fazer formulados para uma situação emergencial específica. Eventual crise futura, com novo programa de auxílio, ensejaria nova demanda, com causa de pedir e pedidos próprios.

Ademais, nos termos do art. 329, inciso II, do CPC, a inovação do pedido após a apresentação da contestação depende de concordância do réu, que foi expressamente negada. Mantém-se, portanto, a extinção sem resolução do mérito quanto a esses pedidos.

II.2 — Do Mérito: Do Dano Moral Coletivo

II.2.1 — Do Marco Teórico e Legal

O dano moral coletivo é figura autônoma de responsabilidade civil extrapatrimonial que encontra fundamento nos arts. 1º, III (dignidade da pessoa humana), 3º, IV (promoção do bem comum, sem preconceitos), e 5º da Constituição Federal; no art. 6º, VI e VII, do Código de Defesa do Consumidor; no art. 1º, IV, da Lei nº 7.347/1985; e nos arts. 186 e 927 do Código Civil.

Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, que se pacificou a partir dos REsp 1.057.274/RS (2ª Turma, rel. Min. Eliana Calmon, j. 01/12/2009), REsp 1.517.973/PE (2ª Turma, rel. Min. Herman Benjamin, j. 06/06/2017) e REsp n. 1.539.056/MG (4ª Turma, rel. Min. Luis Felipe Salomão, j. 6/4/2021), o dano moral coletivo "[...] caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta)."

O dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, ou seja, prescinde da demonstração de dor ou sofrimento psíquico individualmente experimentado, e configura-se a partir da própria violação grave, injusta e intolerável a direitos transindividuais, verificada objetivamente. Não se exige a identificação das vítimas nem a quantificação individualizada dos danos.

Para afastar a banalização da categoria, o STJ impõe que a lesão seja de tal magnitude que ultrapasse o mero ilícito administrativo ou contratual e atinja valores fundamentais da coletividade, causando uma perturbação relevante no tecido social (STJ, REsp 1.221.756/RJ, 3ª Turma, rel. Min. Massami Uyeda; REsp 1.370.677/RS, 4ª Turma, rel. Min. Marco Buzzi):

RECURSO ESPECIAL - DANO MORAL COLETIVO - CABIMENTO - ARTIGO 6º, VI, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - REQUISITOS - RAZOÁVEL SIGNIFICÂNCIA E REPULSA SOCIAL - OCORRÊNCIA, NA ESPÉCIE - CONSUMIDORES COM DIFICULDADE DE LOCOMOÇÃO - EXIGÊNCIA DE SUBIR LANCES DE ESCADAS PARA ATENDIMENTO - MEDIDA DESPROPORCIONAL E DESGASTANTE - INDENIZAÇÃO - FIXAÇÃO PROPORCIONAL - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO - RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

I - A dicção do artigo 6º, VI, do Código de Defesa do Consumidor é clara ao possibilitar o cabimento de indenização por danos morais aos consumidores, tanto de ordem individual quanto coletivamente.

II - Todavia, não é qualquer atentado aos interesses dos consumidores que pode acarretar dano moral difuso. É preciso que o fato transgressor seja de razoável significância e desborde os limites da tolerabilidade. Ele deve ser grave o suficiente para produzir verdadeiros sofrimentos, intranquilidade social e alterações relevantes na ordem extrapatrimonial coletiva.

Ocorrência, na espécie.

III - Não é razoável submeter aqueles que já possuem dificuldades de locomoção, seja pela idade, seja por deficiência física, ou por causa transitória, à situação desgastante de subir lances de escadas, exatos 23 degraus, em agência bancária que possui plena capacidade e condições de propiciar melhor forma de atendimento a tais consumidores.

IV - Indenização moral coletiva fixada de forma proporcional e razoável ao dano, no importe de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais).

V - Impõe-se reconhecer que não se admite recurso especial pela alínea "c" quando ausente a demonstração, pelo recorrente, das circunstâncias que identifiquem os casos confrontados.

VI - Recurso especial improvido.

(REsp n. 1.221.756/RJ, relator Ministro Massami Uyeda, Terceira Turma, julgado em 2/2/2012, DJe de 10/2/2012. - grifei)

II.2.2 — Da Configuração do Dano no Caso Concreto

Os fatos narrados na ação civil pública, corroborados pelos documentos acostados ao inquérito civil e pelas atas de audiências de conciliação, evidenciam um quadro fático consistente de violação sistemática ao direito de acesso à proteção social mínima da população mais vulnerável de São Paulo durante a pandemia de COVID-19, a saber: (a) Barreiras digitais intransponíveis: o Auxílio Emergencial foi concebido para acesso predominantemente digital, por meio de aplicativo (CAIXA Tem e Auxílio Emergencial) e da plataforma web. Ocorre que a população em situação de rua, por definição, não dispõe de smartphone, acesso à internet ou e-mail. Esse segmento populacional foi duplamente penalizado: primeiro, pelo critério de acesso digitalizado sem alternativas presenciais efetivas; segundo, pela exigência de CPF regular, número de telefone celular e e-mail — requisitos de difícil cumprimento por quem vive nas ruas; (b) Falhas no atendimento presencial: as agências da CEF, únicas instâncias com contato direto com os beneficiários, apresentaram longas filas, ausência de assistentes sociais aptos a amparar a população vulnerável, falta de locais adequados para guardar pertences pessoais, ausência de atendimento em idiomas estrangeiros para a população migrante/refugiada, e omissão na entrega de protocolos de atendimento aos cidadãos que não conseguiam sacar o benefício. (c) Desinformação sistêmica: confusão entre o código de verificação do cadastro e o código gerado pelo aplicativo CAIXA Tem para saque, levando inúmeros beneficiários vulneráveis a não conseguirem acessar o dinheiro mesmo após cadastro aprovado. A CEF não adotou medidas tempestivas e eficazes de esclarecimento. (d) Contexto gravíssimo: os fatos ocorreram durante a pior crise sanitária do século, com reconhecimento de calamidade pública pelo Congresso Nacional (Decreto Legislativo nº 06/2020), num cenário de aumento vertiginoso do número de pessoas em situação de rua e de desemprego. O Auxílio Emergencial era, para esse público, a única fonte de sobrevivência. (e) Reconhecimento implícito do problema: a necessidade de diversas reuniões extrajudiciais e audiências de tentativa de conciliação — nas quais a própria CEF reconheceu a adoção de medidas corretivas, como o caminhão na Praça da Sé e a instalação de armários de maior porte — demonstra que havia, de fato, falhas sistêmicas que a instituição procurou remediar no curso do processo.

Esses fatos são suficientes para configurar o dano moral coletivo. A conduta das rés — em especial o desenho do programa sem alternativas efetivas para a população não bancarizada e o atendimento inadequado nas agências — violou, de forma grave e intolerável, os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material e do direito ao mínimo existencial, que são valores essenciais do ordenamento constitucional brasileiro.

Não assiste razão à CEF quando afirma que inexistente prova do dano. O STJ é firme no sentido de que o dano moral coletivo é aferível in re ipsa, dispensando a comprovação de casos concretos individualizados. A prova dos fatos objetivos — a concepção do programa, as filas, as barreiras

digitais, as reuniões extrajudiciais e a necessidade de intervenção judicial — é suficiente para a configuração da lesão coletiva. A exigência de prova individualizada de cada caso de atendimento frustrado tornaria a tutela coletiva inviável, contrariando sua finalidade.

Também não prospera o argumento da separação de poderes. Não se trata de impor ao Executivo como conduzir política pública — os pedidos de obrigação de fazer foram extintos — mas de reconhecer e reparar dano já causado a direitos fundamentais de uma coletividade vulnerável. O controle judicial da ação (ou omissão) estatal que cause dano a direitos fundamentais é expressão legítima do Estado de Direito, não invasão indevida da seara administrativa.

II.2.3 — Da Responsabilidade da DATAPREV

As partes autoras impugnam a exclusão da DATAPREV da condenação por danos morais.

A sentença acertou ao absolver a DATAPREV.

A DATAPREV atuou como operadora técnica de dados, responsável pelo cruzamento das informações e habilitação dos beneficiários. Suas funções eram internas ao sistema, sem qualquer contato com o beneficiário e sem ingerência sobre as condições de atendimento nas agências ou sobre a interface digital com o cidadão. As falhas identificadas — barreiras digitais, atendimento inadequado nas agências, ausência de informação, falta de assistência à população vulnerável — são alheias ao papel da DATAPREV.

Afasta-se, portanto, a responsabilidade da DATAPREV. Confirma-se a absolvição quanto a ela.

II.2.4 — Do Quantum Indenizatório

A sentença fixou a indenização em R\$ 150.000,00. As partes autoras recorrem pedindo majoração; as partes rés pedem redução ou afastamento.

O quantum da indenização por dano moral coletivo deve ser arbitrado com base em critérios que levem em consideração: (a) a extensão e gravidade da lesão; (b) a culpabilidade dos agentes; (c) o caráter pedagógico e dissuasório da condenação; (d) o potencial econômico dos responsáveis; (e) a destinação da verba ao fundo previsto na Lei nº 7.347/1985 ou a finalidade específica vinculada à reparação do dano.

No caso concreto, os seguintes fatores pendem pela majoração: (i) Gravidade e extensão: o Auxílio Emergencial foi o maior programa social da história do país, voltado a dezenas de milhões de beneficiários; o segmento mais vulnerável da população paulistana — pessoas em situação de rua e migrantes — foi sistematicamente excluído ou dificultado de acessá-lo durante meses, num contexto de calamidade pública em que o benefício representava questão de sobrevivência. (ii) Culpabilidade: a União foi responsável pela concepção do programa com acesso predominantemente digital, sem prever alternativas para a população não bancarizada; a CEF, pela gestão do atendimento presencial, com as falhas acima descritas. Não houve caso fortuito ou força maior: as dificuldades eram previsíveis e foram, em grande parte, reconhecidas pelas próprias rés ao longo do processo. (iii) Porte

econômico: a União é o ente central da federação brasileira e a CEF é o maior banco público do país. (iv) Destinação específica: a verba será revertida exclusivamente a ações de assistência social à população em situação de rua e a migrantes/refugiados em São Paulo, o que reforça a idoneidade e proporcionalidade da condenação.

O valor de R\$ 150.000,00, ante a dimensão dos fatos narrados, mostra-se insuficiente para cumprir a função pedagógica e reparatória da condenação. Tendo em conta os parâmetros acima, majora-se o quantum para R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais).

A correção monetária incidirá pelo IPCA-E a partir da publicação do acórdão; os juros de mora de 1% a.m. incidirão a partir do trânsito em julgado, conforme arbitrado na sentença e não contestado especificamente pelas partes.

Os valores deverão ser destinados exclusivamente a ações de assistência social e redução da pobreza e marginalização da população em situação de rua e de migrantes/refugiados na cidade de São Paulo, a serem identificadas em fase de cumprimento de sentença.

II.3 — Dos Honorários Advocatícios

A sentença condenou a União e a CEF, solidariamente, ao pagamento de honorários advocatícios de 10% sobre o valor da condenação em favor das partes autoras, com fundamento no art. 85, §3º, I, do CPC.

A União e a CEF recorrem, pugnando pelo afastamento, com base no art. 18 da Lei nº 7.347/1985 e no princípio da simetria assentado pela Corte Especial do STJ (EAREsp 962.250).

O recurso deve ser provido nesse ponto.

O art. 18 da Lei nº 7.347/1985 dispõe que, nas ações civis públicas, "não haverá adiantamento de custas, emolumentos, honorários periciais e quaisquer outras despesas, nem condenação da associação autora, salvo comprovada má-fé, em honorários de advogado, custas e despesas processuais."

A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento dos Embargos de Divergência em Agravo em Recurso Especial nº 962.250 — SP, sedimentou o entendimento de que, "em razão da simetria, descabe a condenação em honorários advocatícios da parte requerida em ação civil pública, quando inexistente má-fé, de igual sorte como ocorre com a parte autora, por força da aplicação do artigo 18 da Lei 7.347/1985."

O princípio da simetria, nesse contexto, aplica-se especificamente quando os autores da ação civil pública são pessoas jurídicas de direito público ou órgãos públicos (Ministério Público e Defensoria Pública), em relação aos quais a regra de isenção do art. 18 é expressamente aplicável. Nessa hipótese — e esta é a situação dos presentes autos, em que todos os autores são órgãos públicos (MPF, MPSP, DPU e DPSP) — descabe a condenação do réu vencido em honorários advocatícios, salvo má-fé (que não foi reconhecida).

Registre-se que o próprio Juízo a quo menciona a existência do Tema 1.177 do STJ ("Definir se é possível ou não a condenação da União ao pagamento de honorários de sucumbência em sede de

ação civil pública"), com determinação de suspensão de recursos. A jurisprudência mais recente do STJ — inclusive para ações ajuizadas por associações privadas, distintas do caso em tela — aponta para a necessidade de distinção entre o perfil dos autores; mas quando estes são órgãos públicos, a simetria é incontroversa no âmbito da Corte Especial.

Afasta-se, portanto, a condenação em honorários advocatícios.

III — DISPOSITIVO

Ante o exposto, voto por: (a) REJEITAR as preliminares de ilegitimidade ativa do MPSP e da DPSP e de ilegitimidade passiva da União; (b) CONFIRMAR a extinção sem resolução do mérito dos pedidos de obrigação de fazer, nos termos do art. 485, VI, do CPC; (c) CONFIRMAR a condenação solidária da União e da CEF ao pagamento de danos morais coletivos, MAJORANDO o quantum para R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com correção monetária pelo IPCA-E a partir da publicação do acórdão e juros de mora de 1% ao mês a partir do trânsito em julgado, a serem destinados exclusivamente a ações de assistência social à população em situação de rua e a migrantes/refugiados na cidade de São Paulo/SP, em procedimento a ser fixado em cumprimento de sentença; (d) CONFIRMAR a absolvição da DATAPREV; (e) AFASTAR a condenação em honorários advocatícios sucumbenciais, nos termos do art. 18 da Lei nº 7.347/1985 e do entendimento da Corte Especial do STJ (EAREsp 962.250). Em consequência, DOU PARCIAL PROVIMENTO aos recursos de apelação da União e da CEF, apenas para afastar a condenação em honorários advocatícios; e DOU PARCIAL PROVIMENTO ao recurso de apelação das partes autoras, para majorar o valor da indenização por danos morais coletivos de R\$ 150.000,00 para R\$ 300.000,00, mantendo os demais termos da sentença.

É como voto.

VOTO

DECLARAÇÃO DE VOTO

521) APELAÇÃO CÍVEL (198) Nº 5018736-91.2020.4.03.6100

RELATOR: WILSON ZAUHY FILHO

O Exmo. Des. Federal Souza Ribeiro:

No caso, a controvérsia do julgamento incide apenas sobre o valor do dano moral coletivo imposto aos réus, tendo o e. Relator estimado o valor de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), enquanto a r. divergência propõe o arbitramento em R\$ 2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais), havendo julgamento pacífico quanto às demais questões analisadas nos autos.

Considero que o valor arbitrado pelo senhor Relator é razoável e proporcional às circunstâncias do fato objeto desta ação civil pública, considerando os fatores apontados em seu r. voto, pelo que deve ser acolhida.

Com essas considerações, pedindo vênias à d. divergência, **acompanho integralmente o voto do ilustre Relator**, nos termos da fundamentação supra.

É o voto.

VOTO

DECLARAÇÃO DE VOTO

Apelações interpostas pelo Ministério Público Federal, Ministério Público do Estado de São Paulo, pela Defensoria Pública da União, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, União Federal e Caixa Econômica Federal contra sentença que, em sede de ação civil pública, julgou procedente o pedido para condenar a União e a CEF ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, fixado em R\$ 150.000,00.

O eminente Relator votou no sentido de majorar o valor da indenização para R\$ 300.000,00, manter a absolvição da DATAPEV e afastar a condenação da União e a CEF ao pagamento de honorários advocatícios sucumbenciais. Com a devida vênias, concordo com condenação da União e CEF, mas entendo que o *quantum* fixado não é suficiente para reparar os danos morais causados à população em situação de rua, imigrantes e refugiados.

Na espécie, os requeridos foram responsabilizados por irregularidades cometidas no processo de requerimento, análise e pagamento do auxílio emergencial, instituído pela Lei nº 13.982/2020, no período da pandemia, especialmente quanto aos beneficiários mais vulneráveis, como a população em situação de rua, imigrantes e refugiados na cidade de São Paulo/SP. A inicial menciona as dificuldades enfrentadas no cadastramento, atendimento e saque, considerado que parte expressiva dos desabrigados não era beneficiário do Bolsa-Família ou titular de conta bancária e tinha baixo grau de instrução digital, agravada pela formação de filas com longo tempo de espera nas agências abertas, necessidade de maior atendimento presencial, divergência de informações sobre o indeferimento do benefício, falhas nas orientações dos funcionários da CEF e outros problemas.

A COVID-19 agravou severamente a vulnerabilidade da população em situação de rua. Com o fechamento do comércio, restaurantes e a diminuição da circulação de pessoas, as oportunidades de obtenção de alimentos por doação ou trabalhos informais (como a catação de recicláveis e o trabalho ambulante) despencaram drasticamente, o que gerou graves crises de fome. O acesso ao auxílio emergencial enfrentou barreiras burocráticas, tecnológicas e estruturais que atrasaram ou impediram que o benefício chegasse aos mais necessitados. A condução do programa emergencial ignorou as especificidades desse grupo e transformou um direito vital em uma corrida repleta de obstáculos institucionais. Os problemas sofridos por essa população com a tentativa frustrada de recebimento do benefício, por falhas administrativas, contribuíram para o agravamento da situação existente e expôs a desigualdade social daquele que vive nas ruas em uma luta diária pela sobrevivência. Não se pode desconsiderar a relevância quantitativa desse grupo, pois, como mencionado na inicial, no ano de 2019 a Capital contabilizou 24.344 pessoas em situação de rua, número que representou um aumento de 60% em relação ao ano de 2015, quando foram registradas 15.905 pessoas. Por sua vez, no ano de 2021 foram computadas 31.884 pessoas, o que representou um aumento de 31% no contingente populacional em dois anos, ainda no período da pandemia.

Com relação ao dano moral coletivo, não é demasiado lembrar que é: *“compreendido como o resultado de lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade, dá-se quando a conduta agride, de modo ilegal ou intolerável, os valores normativos fundamentais da sociedade em si considerada, a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva (arts. 1º da Lei n. 7.347/1985; 6º, VI, do CDC e 944 do CC, bem como Enunciado n. 456 da V Jornada de Direito Civil)”* (STJ, (AgInt no AREsp 1413621/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/05/2020, DJe 11/05/2020). Destaque-se, ademais, a importante finalidade pedagógica da indenização a inibir novas violações. Nesse sentido, destaque-se trecho de julgados proferidos no Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. ALIENAÇÃO DE TERRENOS A CONSUMIDORES DE BAIXA RENDA EM LOTEAMENTO IRREGULAR. PUBLICIDADE ENGANOSA. ORDENAMENTO URBANÍSTICO E DEFESA DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. CONCEPÇÃO OBJETIVA DO DANO EXTRAPATRIMONIAL TRANSINDIVIDUAL.

1. O dano moral coletivo caracteriza-se pela prática de conduta antijurídica que, de forma absolutamente injusta e intolerável, viola valores éticos essenciais da sociedade, implicando um dever de reparação, que tem por finalidade prevenir novas condutas antissociais (função dissuasória), punir o comportamento ilícito (função sancionatório-pedagógica) e reverter, em favor da comunidade, o eventual proveito patrimonial obtido pelo ofensor (função compensatória indireta).

2. Tal categoria de dano moral - que não se confunde com a indenização por dano extrapatrimonial decorrente de tutela de direitos individuais homogêneos - é aferível in re ipsa, pois dimana da lesão em si a "interesses essencialmente coletivos" (interesses difusos ou coletivos stricto sensu) que "atinge um alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais" (REsp 1.473.846/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 21.02.2017, DJe 24.02.2017), revelando-se despcienda a demonstração de prejuízos concretos ou de efetivo abalo à integridade psicofísica da coletividade.

3. No presente caso, a pretensão reparatória de dano moral coletivo, deduzida pelo Ministério Público estadual na ação civil pública, tem por causas de pedir a alienação de terrenos em loteamento irregular (ante a violação de normas de uso e ocupação do solo) e a veiculação de publicidade enganosa a consumidores de baixa renda, que teriam sido submetidos a condições precárias de moradia.

4. As instâncias ordinárias reconheceram a ilicitude da conduta dos réus, que, utilizando-se de ardil e omitindo informações relevantes para os consumidores/adquirentes, anunciaram a venda de terrenos em loteamento irregular - com precárias condições urbanísticas - como se o empreendimento tivesse sido aprovado pela municipalidade e devidamente registrado no cartório imobiliário competente; nada obstante, o pedido de indenização por dano moral coletivo foi julgado improcedente.

5. No afã de resguardar os direitos básicos de informação adequada e de livre escolha dos consumidores - protegendo-os, de forma efetiva, contra métodos desleais e práticas comerciais abusivas -, o CDC procedeu à criminalização das condutas relacionadas à fraude em oferta e à publicidade abusiva ou enganosa (artigos 66 e 67), tipos penais de mera conduta voltados à proteção do valor ético-jurídico encartado no princípio constitucional da dignidade humana, conformador do próprio conceito de Estado Democrático de Direito, que não se coaduna com a permanência de profundas desigualdades, tal como a existente entre o fornecedor e a parte vulnerável no mercado de consumo.

6. Nesse contexto, afigura-se evidente o caráter reprovável da conduta perpetrada pelos réus em detrimento do direito transindividual da coletividade de não ser ludibriada, exposta à oferta fraudulenta ou à publicidade enganosa ou abusiva, motivo pelo qual a condenação ao pagamento de indenização por dano extrapatrimonial coletivo é medida de rigor, a fim de evitar a banalização do ato reprovável e inibir a ocorrência de novas e similares lesões.

7. Outrossim, verifica-se que o comportamento dos demandados também pode ter violado o objeto jurídico protegido pelos tipos penais descritos na Lei 6.766/1979 (que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos), qual seja: o respeito ao ordenamento urbanístico e, por conseguinte, a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado, valor ético social - intergeracional e fundamental - consagrado pela Constituição de 1988 (artigo 225), que é vulnerado, de forma grave, pela prática do loteamento irregular (ou clandestino).

(...) 10. Recurso especial provido para, reconhecendo o cabimento do dano moral coletivo, arbitrar a indenização em R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), com a incidência de juros de mora desde o evento danoso.

(REsp 1539056/MG, Rel. Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 06/04/2021, DJe 18/05/2021) [ressaltado]

Extraí-se do endereço eletrônico do G1 que os planos de metas da Prefeitura de São Paulo para a redução da população de rua, nos anos de 2019 e 2020, previam investimentos na ordem de R\$ 21.800.000,00. O órgão afirmou ter gasto três bilhões de reais em ações para o enfrentamento da pandemia em 2020, mas não detalhou quanto desse montante foi destinado para essa população (<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/01/14/prefeitura-de-sp-gastou-74percent-do-orcamento-previsto-para-reducao-da-populacao-de-rua-nos-ultimos-2-anos.ghml>).

No caso dos autos, os autores requereram a fixação da indenização em valor não inferior a R\$ 500.000,00 (Id. 341259962 – fl. 72). Entendo que a indenização deva ser fixada em R\$ 2.200.000,00 o valor individual equivalente a R\$ 90,00, considerado o número de pessoas em situação de rua existente em 2019 (24.344), *quantum* proporcional à gravidade e à extensão dos danos causados, bem como condizente com os princípios da razoabilidade e equidade.

Ante o exposto, dou parcial provimento às apelações da União e da CEF, apenas para afastar a condenação ao pagamento de honorários advocatícios, bem como ao recurso das autoras, para majorar o valor da indenização por danos morais coletivos para R\$ 2.200.000,00, nos termos da fundamentação.

É com voto.

ANDRÉ NABARRETE

DESEMBARGADOR FEDERAL

[mbv]

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUXÍLIO EMERGENCIAL (LEI Nº 13.982/2020). COVID-19. POPULAÇÃO VULNERÁVEL. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E MIGRANTES/REFUGIADOS. SÃO PAULO/SP. DANO MORAL COLETIVO. CONFIGURAÇÃO. JUÍZO A QUO QUE AFASTOU A MAIORIA DOS PEDIDOS POR PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO E JULGOU PROCEDENTE O PEDIDO DE INDENIZAÇÃO.

I — ILEGITIMIDADE ATIVA DO MP ESTADUAL E DA DPE/SP: AFASTAMENTO. O art. 5º da Lei nº 7.347/1985 legitima expressamente o Ministério Público e a Defensoria Pública, sem distinção entre os ramos federal e estadual, mormente quando há interesse de âmbito nacional que afeta prioritariamente a população de determinado Estado, consoante tese firmada pelo STF (RE 733.433, Tema 607) e iterativa jurisprudência do STJ. O caráter federal dos réus não afasta, por si só, a legitimidade dos órgãos estaduais de defesa da cidadania, especialmente porque atuaram em litisconsórcio ativo com o MPF e a DPU.

II — LEGITIMIDADE PASSIVA DA UNIÃO E DA DATAPREV: MANUTENÇÃO. A União, por meio do Ministério da Cidadania, detinha a gestão e normatização do programa; a DATAPREV era responsável pelo cruzamento e processamento de dados. Ambas integram a cadeia de responsabilidade pela efetividade do benefício e podem figurar no polo passivo.

III — EXTINÇÃO DOS PEDIDOS DE OBRIGAÇÃO DE FAZER: CONFIRMAÇÃO. O encerramento do programa Auxílio Emergencial, aliado à não inovação do pedido em réplica (art. 329, II, CPC), redundou na perda superveniente do objeto das obrigações de fazer pleiteadas na inicial.

IV — DANO MORAL COLETIVO: CONFIGURAÇÃO. Comprovados sérios problemas sistêmicos no acesso da população em situação de rua e de migrantes/refugiados ao Auxílio Emergencial na cidade de São Paulo durante 2020 — filas de horas, barreiras digitais, ausência de tradução, insuficiência de atendimento humanizado — caracteriza-se como dano moral coletivo que viola, de forma grave, os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), da isonomia material (art. 5º, caput, CF) e do mínimo existencial. O dano é aferível in re ipsa, conforme assentado pelo STJ (REsp 1.057.274/RS; REsp 1.517.973/PE). Condenação mantida quanto à União e à CEF; afastamento em relação à DATAPREV confirmado.

V — QUANTUM: MAJORAÇÃO. Tendo em conta a extensão da lesão, a vulnerabilidade extrema dos atingidos, o contexto de calamidade pública, o caráter pedagógico e dissuasório da condenação e o porte econômico dos condenados, eleva-se a indenização a R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com correção monetária pelo IPCA-E a partir da publicação do acórdão e juros de mora de 1% a.m. após o trânsito em julgado, destinados exclusivamente a ações de assistência social à população em situação de rua e a migrantes/refugiados em São Paulo.

VI — HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS: AFASTAMENTO. Em ação civil pública proposta por órgãos públicos (MPF, MPE, DPU, DPE) aplica-se o princípio da simetria do art. 18 da Lei nº 7.347/1985, sendo descabida a condenação em honorários sucumbenciais, salvo comprovação de má-fé, nos termos da orientação da Corte Especial do STJ (EAREsp 962.250). Ausente má-fé, afasta-se a condenação.

VII — RECURSOS DA UNIÃO E DA CEF PARCIALMENTE PROVIDOS (afastamento dos honorários); RECURSO DAS PARTES AUTORAS PARCIALMENTE PROVIDO (majoração do quantum).

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Quarta Turma, à unanimidade, decidiu rejeitar as preliminares e dar parcial provimento aos recursos de apelação da União e da CEF, apenas para afastar a condenação em honorários advocatícios, nos termos do voto do Relator, e por maioria, decidiu dar parcial provimento ao recurso de apelação das partes autoras, para majorar o valor da indenização por danos morais coletivos de R\$ 150.000,00 para R\$ 300.000,00, nos termos do voto da Des. Fed. WILSON ZAUHY (Relator), com quem votaram a Des. Fed. LEILA PAIVA, a Des. Fed. MÔNICA NOBRE e o Des. Fed. SOUZA RIBEIRO (6ª Turma), vencido o Des. Fed. ANDRÉ NABARRETE que dava parcial provimento ao recurso das autoras para majorar o valor da indenização por danos morais coletivos para R\$ 2.200.000,00. Farão declaração de voto o Des. Fed. ANDRÉ NABARRETE e o Des. Fed. SOUZA RIBEIRO (6ª Turma). Declarou seu impedimento o Des. Fed. MARCELO SARAIVA e presidiu o julgamento o Des. Fed. ANDRÉ NABARRETE. A Des. Fed. MÔNICA NOBRE votou na forma do art. 260, § 1º do RITRF3. O Des. Fed. SOUZA RIBEIRO (6ª Turma) votou na forma dos artigos 53 e 260, § 1º do RITRF3. , nos termos do relatório e voto que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

WILSON ZAUHY

Relator do Acórdão

Assinado eletronicamente por:

WILSON ZAUHY FILHO 10/09/2026 14:55:13

[https://pje2g.trf3.jus.br/ConsultaPublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?](https://pje2g.trf3.jus.br/ConsultaPublica/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=26091014551326100000393260848)

x=26091014551326100000393260848

ID do documento: 396753543



26091014551326100000393260848