

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA \_\_\_\_ VARA DA  
FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SÃO PAULO**

○ **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por meio de seu representante que esta subscreve, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 1º, incisos IV e VI, 5º e 21, da Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública), artigos 81, 82, 83, 110 e 117, da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), art. 25, IV, alínea "a", da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), artigos 127 e 129, incisos II e III, da Constituição Federal e artigo 300 e seguintes do Código de Processo Civil (tutela), propor a presente **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**, pelo procedimento comum, **COM PEDIDO DE TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA ANTECIPADA** com preceito cominatório de obrigação de fazer, em face do **MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**, pessoa jurídica de direito público interno, a ser citado na Rua Maria Paula, nº 270, Bela Vista, CEP 01319-000, onde funciona sua Procuradoria-Geral, pelos motivos de fato e de direito a seguir expostos.

## **I. DOS FATOS**

A Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo da Capital instaurou o inquérito civil 14.0279.0000147/2017-1 (**DOC. 1**) para averiguar eventuais irregularidades no pagamento do benefício auxílio-aluguel no Município de São Paulo, notadamente diante das informações de que seriam revistas as hipóteses normativas para sua concessão.

Na ocasião, a Secretaria Municipal de Habitação, através do ofício nº 308/SEHAB.G/2017 informou que: *“a arrecadação do Município tem tudo queda acentuada nos últimos anos em razão, principalmente, da desaceleração da atividade econômica e do cenário complexo vivenciado pelo país, com reflexo na execução das despesas públicas”* (**DOC. 2**).

O auxílio-aluguel é um benefício para atendimento provisório de famílias vulneráveis para cobertura com despesas de moradia. Esse benefício financeiro pode ser temporário ou continuado, hipótese em que estará vinculado ao atendimento habitacional definitivo.

As hipóteses para a concessão do benefício estão previstas na Portaria SEHAB nº 131, de 8 de julho de 2015 que, em seu art. 2º, dispõe que:

***“Poderão ser beneficiárias do atendimento habitacional provisório, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, famílias que se enquadrem nas seguintes situações:***

***I. Remoção em decorrência de obras públicas estratégicas de infraestrutura e de saneamento básico, realizadas pelo Município ou por outro Ente da Federação em parceria com o Município;***

***II. Remoção em áreas objeto de intervenção dos Programas de Urbanização de Favelas, Recuperação de Empreendimentos Habitacionais ou de Regularização Fundiária, sob a responsabilidade direta da SEHAB ou em parceria com outros municípios, órgãos do Estado e da União;***

***III. Atendimento emergencial em decorrência de desastres em áreas ou imóveis de ocupação consolidada, tais como: acidentes geológicos, desabamentos, inundações, alagamentos, incêndios, contaminações químicas e outros, devidamente caracterizados pela Defesa Civil e Subprefeituras;***

***IV. Remoção de moradores em áreas ou imóveis de ocupação consolidada por motivo de risco, quando definida a necessidade de desocupação preventiva pela Defesa Civil e realizada a interdição das moradias pela Subprefeitura responsável pela área”.***

Diante da propalada dificuldade orçamentária, a Secretaria Municipal de Habitação encaminhou ao Ministério Público a Informação nº 211/SEHAB/APRI/ATPP/2017 consignando que a prioridade, naquele momento, era apenas garantir o pagamento do benefício auxílio-aluguel às famílias já incluídas. Novas inserções seriam feitas apenas de acordo com a capacidade operacional da Secretaria (**DOC. 3** – fls. 42).

No dia 22/07/19, o senhor Prefeito Municipal divulgou publicamente que bloquearia, liminarmente, o pagamento do auxílio-aluguel a todas as famílias que sacaram seus benefícios fora da cidade de São Paulo ao menos quatro vezes nos últimos seis meses (**DOC. 4**).

Tomando conhecimento dessa medida administrativa, a Promotoria de Justiça de Habitação e Urbanismo notificou o Sr. Secretário Municipal de Habitação de São Paulo, para que comparecesse no Ministério Público a fim de prestar os devidos esclarecimentos sobre o caso.

Consta do seu termo de declarações (**DOC. 5**) que: *“...no mês de maio a SEHAB começou a fazer estudos para o recadastramento das famílias que recebem o auxílio-aluguel nos termos da Portaria nº 131/15; esse recadastramento nunca havia sido determinado anteriormente pelos gestores que o antecederam; para executar esse cadastramento a Prefeitura pretende abrir licitação para contratação de empresa privada que se encarregará dos trabalhos; a Secretaria Municipal de Habitação instaurou no mês de junho um processo administrativo SEI específico para empreender diligências visando verificar eventuais irregularidades no recebimento dos benefícios; no âmbito deste procedimento foram determinadas as seguintes diligências: (a) solicitação ao Banco do Brasil para que informasse, com base no número dos CPFs de cada beneficiário, os locais de saques nos últimos seis meses; (b) com a resposta foi determinado um estudo pelo setor de informática para que fossem verificados os benefícios que estavam sendo sacados fora dos*

*limites da cidade de São Paulo; (c) após o encaminhamento por setor de informática dando conta que por volta de 8.000 (oito mil) benefícios estavam sendo sacados – esporádica ou constantemente – fora da cidade de São Paulo, foi determinado uma análise dos benefícios para que nesse período de seis avaliados fossem bloqueados os pagamentos aos beneficiários que sacaram seus benefícios, nesse interregno, 60% das vezes fora do Município; esse percentual equivale hoje a um bloqueio de cerca de 4.900 (quatro mil e novecentos) benefícios; a partir do dia 1º de agosto essa famílias já estão com seus benefício bloqueados; esse bloqueio determinado pelo Secretário após prévia informação ao Prefeito de São Paulo, que não se opôs àquela decisão administrativa; optou-se pela determinação de bloqueio sem prévia instauração de procedimento administrativo específico para verificação das peculiaridades de cada caso porque os documentos enviados pelo Banco do Brasil já indicavam indícios de irregularidades de pagamentos fora do que determina a Portaria nº 131/13, especificamente por conta dos locais de saque; além disso não haveria tempo hábil e estrutura material e humana para que as verificações individualizadas fossem feitas antes do pagamento previsto para o dia 1º de agosto de 2.019...”.*

**A decisão administrativa de bloquear o pagamento do benefício de auxílio-aluguel a milhares de famílias ocorreu, portanto, sem a prévia e necessária instauração de processos administrativos individualizados para verificação de cada um daqueles casos supostamente fraudulentos.**

Informou o senhor Secretário Municipal que tal medida foi tomada, após o conhecimento de saques fora da cidade de São Paulo, pelo simples fato da municipalidade não ter estrutura para investigação de todas as situações antes do fechamento da folha para pagamento dos benefícios já no mês de agosto próximo.

Portanto, além de não ter conhecimento acerca dos casos em que realmente os beneficiários não fazem *jus* ao recebimento do benefício, o Município informou também que notificará os beneficiários para juntada de documentos comprobatórios de endereço apenas por Diário Oficial e por mensagem de texto via SMS.

Como é de trivial sabença, pessoas humildes e vulneráveis não leem Diário Oficial e nem todas têm aparelhos de telefone com números conhecidos da Prefeitura de São Paulo. Tomarão elas ciência dessa abusiva medida administrativa apenas e tão somente quando, na boca do caixa, tiverem os saques recusados.

Sem qualquer oportunidade para exercer seu direito de defesa e sujeitas à arbitrária suposição de que estão fraudando as regras de concessão do benefício, quase 5.000 (cinco mil) famílias deixarão de receber recursos para pagamento de despesas referentes a suas moradias nos próximos meses.

A arbitrariedade é tanta que o senhor Secretário Municipal de Habitação, em suas declarações nesta Instituição, informou que se os beneficiários entregarem os documentos exigidos apenas no último dia do período concedido

(compreendido entre 1º a 30 de agosto de 2019), eles não receberão *novamente* os benefícios no mês de setembro, porque a Prefeitura não terá condições de analisar as informações em tempo hábil.

## **II. FATOS E FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO**

O pagamento do benefício auxílio-aluguel é feito pelo Município de São Paulo após criteriosa análise da situação individual de cada família à luz dos critérios definidos na Portaria nº 131/15 (**DOC. 6**).

Uma vez deferido aquele benefício há que se presumir sua regularidade até prova em contrário (*Princípio da Legitimidade dos Atos Administrativos*).

O art. 9º da referida Portaria prescreve que: “A concessão do Auxílio Aluguel seguirá a seguinte regulamentação: I. As famílias enquadradas nas situações definidas nos incisos I e II do Art. 2º e no art. 4º, § 2º, observado o disposto no art. 4º, caput, todos desta Portaria, terão o benefício renovado anualmente, até o reassentamento em moradia definitiva, **desde que as condições de enquadramento nos critérios de concessão do benefício sejam mantidas**; (Redação dada pela Portaria SEHAB nº 68/2019); II. Caso o beneficiário venha perder as condições de enquadramento nos critérios de

*atendimento habitacional provisório, o benefício será cancelado, mas o compromisso de atendimento definitivo será mantido;”*

A verificação do enquadramento da situação de cada beneficiário é obrigação do poder público, que deve sempre verificar a persistência dos critérios de concessão, seja ao término do período previsto na Portaria seja em razão de suspeitas de fraude ou irregularidades.

A apresentação dos documentos hábeis pelos interessados para atualização cadastral está regulamentada na própria Portaria nº 131/15. Ocorre, no entanto, que a “notificação” dos interessados pelo poder público é uma **exigência normativa** para que esse recadastramento seja feito.

O recadastramento dos beneficiários do auxílio-aluguel, por questões desconhecidas, nunca feito anteriormente pelo Município de São Paulo. Diante das propaladas irregularidades cabe ao poder público municipal determinar com a máxima urgência a notificação – não só daqueles cerca de 4.900 já bloqueados – mas da totalidade de beneficiários. Isso porque não se pode deixar de reconhecer que irregularidades e fraudes podem ocorrer de diversas outras formas, que vão além do mero saque do benefício fora dos limites do território do Município.

Especificamente quanto aos bloqueios automáticos de pagamentos, é forçoso reconhecer que eles se deram à margem do que determinam as Portarias 131/15 e 50/19.

Ainda que tenha primado pela cautela de evitar prejuízo ao erário por conta de pagamentos indevidos, deveria a municipalidade adotar os procedimentos regulamentares antes de privar pessoas vulneráveis ao mínimo necessário à manutenção de suas moradias.

Irregularidades devem sempre ensejar medidas enérgicas pela administração pública que, no uso do seu poder de polícia, tem o dever de apurar e anular seus próprios atos administrativos ilegais. Todavia, nenhuma penalidade pode ser aplicada sem o prévio e devido processo legal (art. 5º, LV, CF).

A Portaria SEHAB nº 50, de 10 de abril de 2019, que aprovou o Manual de Fluxos e Procedimentos para Inclusão, Renovação, Bloqueio, Reativação de Ciclo, Pagamento Retroativo, Troca de Titular Ativo, Desmembramento do Cadastro, Exclusão, Pagamento e Prestação de Contas do Auxílio Aluguel (**DOC. 7**), trás em seu bojo as hipóteses exaustivas que autorizam o bloqueio automático do pagamento do auxílio-aluguel.

Item 4 – Procedimentos:

*“1. Bloqueio*

*1.1. Motivos do Bloqueio*

- ✓ *60 dias sem saque do benefício*
- ✓ *Recebimento de 12 meses de auxílio-aluguel nos casos de benefício temporário.*

*1.2. Principais motivos do bloqueio*

- ✓ *Munícipe reside fora do Município de São Paulo*
- ✓ *Munícipe retornou à área objeto de intervenção*
- ✓ *Família apresenta renda superior ao estipulado na normativa vigente*
- ✓ *Existência de imóvel próprio em nome de integrante da família*
- ✓ *Duplo atendimento*
- ✓ *Reclusão, internação médica, óbito*
- ✓ *Necessidade de a equipe técnica de SEHAB entrar em contato com beneficiário cujo cadastro esteja desatualizado*
- ✓ *Determinação judicial<sup>1</sup>*

Como já afirmado, tais hipóteses estão previstas em rol taxativo, o que retira do administrador público qualquer possibilidade de bloqueios de pagamentos em outras situações.

**Entretanto, o fundamento invocado pelo senhor Secretário Municipal de Habitação para justificar o bloqueio automático não estava**

---

1

[https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?mBbOCb\\_2AS\\_khM\\_ZysW23nzM42CP0KQFwPO\\_BITkMtgMRyz\\_ObkWsarnIHA1nq2GSGh4wHtu\\_gLmdENbz32pZiV3Td\\_ikmf8NFkYkKWTqq2GRCOjocBBja6qE-IL-uH\\_y](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?mBbOCb_2AS_khM_ZysW23nzM42CP0KQFwPO_BITkMtgMRyz_ObkWsarnIHA1nq2GSGh4wHtu_gLmdENbz32pZiV3Td_ikmf8NFkYkKWTqq2GRCOjocBBja6qE-IL-uH_y)

**inserido naquele rol.** Segundo relatou nesta Promotoria de Justiça, tal bloqueio se deu porque foram constatados saques fora da cidade de São Paulo acima de quatro vezes nos últimos seis meses.

De forma afoita e sem observar o devido processo administrativo para garantia do direito de defesa, a municipalidade "presumiu" que saques fora da cidade por quatro vezes, por si só, seriam suficientes para incidência do disposto no item 4.1.2 (*Munícipe reside fora do Município de São Paulo*).

Dificuldades materiais e humanas na estrutura administrativa da Prefeitura não podem servir para embasar prática de ilegalidades.

O administrador público está vinculado à lei. Está sujeito *ao Princípio de Legalidade Administrativa* (art. 37, *caput*, 5º, II, 84, IV, todos da Constituição Federal).

O princípio da legalidade está radicado nos artigos 5º, II, 37, *caput*, e 84, IV, da Constituição Federal.

Como decorrência dele, a Administração não pode impor comportamento algum a terceiro, salvo se estiver previamente embasado em determinada lei que lhe faculte tal imposição.

Nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello o princípio da legalidade "é a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de comandos

*complementares à lei'* (Curso de Direito Administrativo. 22ª ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, p. 97, 2007).

Contudo, a Administração Municipal, ao determinar o bloqueio do pagamento do auxílio-aluguel àqueles que fizeram pelo menos 04 (quatro) saques do benefício fora da Cidade de São Paulo, exorbitou o comando legal que apenas veda a sua concessão para famílias que não residam no Município de São Paulo.

Era dever da administração pública, nesse caso, instaurar previamente procedimentos administrativos individuais, conclamando os interessados – identificados como aqueles que fizeram quatro saques dos benefícios fora da cidade nos últimos seis meses – para que comprovassem a regularidade da sua situação.

A inversão ilegal do procedimento causará irreparável prejuízo aos beneficiários que embora tenham sacado seus benefícios fora da cidade, continuam morando no Município de São Paulo e ainda preenchendo os requisitos legais à manutenção do recebimento do auxílio-aluguel.

Saques fora dos limites territoriais da cidade são comuns numa cidade em que um enorme contingente de pessoas vulneráveis vive nas áreas periféricas, que fazem divisa com outros Municípios.

Com efeito, São Paulo vive uma aguda crise habitacional decorrente da falta de políticas públicas adequadas ao enfrentamento da situação vivida pelas

parcelas menos favorecidas da população e que não reúnem condições, por seus próprios esforços, de adquirir uma moradia regular na chamada “cidade legal”.

O déficit habitacional da cidade de São Paulo gira em torno de 500.000 (quinhentas mil) unidades habitacionais. A fila da habitação no município tem mais de 1 milhão de inscritos, sendo que 110 mil famílias estão com os cadastros atualizados à espera de atendimento do poder público.

A produção de unidades habitacionais na cidade de São Paulo para a população enquadrada na Faixa 1 (renda até R\$1.800,00) caiu drasticamente após o governo federal limitar seu financiamento através do Programa Minha Casa Minha Vida. Da mesma forma, os investimentos em locação social feitos ao longo dos últimos anos foram irrisórios diante da demanda existente. Atualmente, o parque público de locação social conta com apenas 903 unidades habitacionais, distribuídas entre 6 empreendimentos, todos localizados em áreas próximas a região central da cidade.<sup>2</sup>

Para agravar a situação, a consolidação do auxílio-aluguel como principal alternativa de atendimento emergencial e transitório às pessoas sem moradia criou desvirtuamentos incompatíveis com uma boa política habitacional, pois este passou a ser entendido como um benefício-fim. Hoje, são atendidas cerca de 26 mil famílias na cidade a um custo anual de cerca de R\$ 140 milhões, valores

---

<sup>2</sup> <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/programas/index.php?p=243291>

que, segundo a própria Prefeitura de São Paulo, permitiriam construir cerca de mil unidades habitacionais por ano.

Por outro lado, o valor desse benefício não é reajustado há vários anos. Seu valor de R\$400,00 (quatrocentos reais) dificulta – quase impossibilita – que seus beneficiários consigam arcar com os custos de moradia nas áreas regulares ou mesmo em imóveis regulares no Município de São Paulo.

Isso porque os valores dos aluguéis na cidade aumentaram drasticamente nos últimos anos, conforme se vê no trabalho que vem sendo desenvolvido pelo Ministério Público de São Paulo com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP:



Os altos preços de aluguéis na cidade necessariamente fazem com que os beneficiários do auxílio-aluguel tenham que buscar alternativas habitacionais na periferia, onde os preços são, em tese, mais acessíveis. Contudo, as áreas periféricas – invariavelmente de risco ou de preservação ambiental – também são, como já enfatizado, limítrofes do Município. Daí porque ser plenamente aceitável a tese de que não haveria irregularidade em saques feitos em Municípios vizinhos.

### **III – Da Necessidade de Tutela de Urgência. Dos pedidos de tutela de urgência**

Dispõe o artigo 300 do Código de Processo Civil que *“A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo”*.

Conforme já descrito, o bloqueio dos pagamentos aos beneficiários do auxílio-aluguel, sem prévia apuração concreta e individualizada de irregularidade no recebimento do benefício, acarretará, a toda evidência, prejuízos irreparáveis para cerca de 4.900 (quatro mil e novecentos) beneficiários que, dada sua situação de vulnerabilidade, não terão condições financeiras de arcar com os custos de moradia enquanto os pagamentos estiverem bloqueados.

Urge, portanto, que sejam determinadas liminarmente, por este MM. Juízo, ao Município:

a) obrigação de fazer consistente no recadastramento de todos os beneficiários do auxílio-aluguel no prazo máximo de 120 (cento e vinte) dias;

b) obrigação de fazer consistente na retomada imediata dos pagamentos de benefícios de auxílio-aluguel já bloqueados automaticamente ou daqueles vierem a ser bloqueados no curso desta ação, sempre que as apurações individualizadas não se encerrarem no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da notificação dos beneficiários;

c) obrigação de fazer consistente na juntada a esse processo, no prazo de 15 (quinze) dias, da qualificação de todos os beneficiários do auxílio-aluguel que tiveram seus benefícios bloqueados automaticamente.

d) obrigação de fazer consistente na juntada a esse processo da qualificação de todos os beneficiários do auxílio-aluguel que vierem a ter seus benefícios bloqueados automaticamente, no curso desta ação, no prazo de 15 dias, contados a partir dos respectivos bloqueios.

Para o descumprimento injustificado de tais obrigações, requer-se seja fixada multa diária em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais), destinada a recolhimento ao Fundo Estadual de Reparação de Interesses Difusos Lesados de que tratam as Leis Federal 7.347/85, Lei Estadual nº 13.555/09, CNPJ 13.848.187/0001-20, Banco do Brasil (001), agência 1897-X, conta corrente nº 8.918-4).

#### **IV. Demais Pedidos**

Diante do exposto, requer o autor:

1) a citação do réu, para resposta no prazo legal, advertindo-os dos efeitos da revelia, se não contestada a ação;

2) ao final, a **PROCEDÊNCIA** dos pedidos, para:

a) tornar definitivas as medidas requeridas em sede de liminar, nos termos e sob as penas lá pretendidos;

b) que o Município de São Paulo seja condenado a obrigação de fazer consistente na devolução dos valores referentes ao benefício auxílio-aluguel indevidamente bloqueados automaticamente.

c) seja fixada multa diária em valor não inferior a R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para o descumprimento de qualquer das obrigações;

Requer-se mais:

a) a produção de todas as provas admitidas em direito, notadamente documentos, perícias e inspeções judiciais;

b) a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos (art. 18, da Lei 7.347/85 e art. 87, do CDC);

c) as intimações do autor dos atos e dos termos processuais (artigo 41, IV, da Lei 8.625/93; artigo 180 do Código de Processo Civil);

Atribui-se à presente o valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais).

São Paulo, 30 de julho de 2019.

**Marcus Vinicius Monteiro dos Santos**

Promotor de Justiça

**Denise Cristina da Silva**

Promotora de Justiça Substituta