



AUXÍLIO EMERGENCIAL NA JUSTIÇA FEDERAL DO CEARÁ: O TRÂMITE DAS AÇÕES JUDICIAIS PARA ACESSO AO BENEFÍCIO SOCIAL ATENDE AO PRINCÍPIO DA CELERIDADE PROCESSUAL?¹

EMERGENCY ASSISTANCE IN THE CEARÁ FEDERAL JUSTICE: LAWSUITS PROCEDURES FOR ACCESS TO SOCIAL BENEFIT COMPLY TO PROCEDURAL SPEED?

*Mariana Dionísio de Andrade*²

*Rayssa Cristina Santiago dos Santos*³

RESUMO: O estudo responde ao seguinte problema de pesquisa: o tempo médio das decisões concessivas do Auxílio Emergencial nas ações da Justiça Federal do Ceará atende ao princípio da celeridade processual? A abordagem metodológica é quali-quantitativa e o estudo é descritivo-exploratório, com base em revisão de literatura e dados secundários disponibilizados pela Justiça Federal do Ceará. Conclui-se que o período transcorrido entre a distribuição e o cumprimento da decisão que concede acesso ao benefício social é de 47 dias, portanto, superior ao tempo médio indicado como ideal para atender a celeridade processual.

PALAVRAS-CHAVE: Justiça Federal do Ceará; Celeridade Processual; Auxílio Emergencial; Covid-19; Benefício Social.

¹ Artigo recebido em 21/04/2022 e aprovado em 29/08/2022.

² Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil pela UNIFOR. Professora do Curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito Processual Civil na UNIFOR, UNI7 e Escola Superior da Magistratura do Ceará – ESMEC. Professora do Curso de Graduação em Direito na Universidade de Fortaleza. Formação em Leadership and Conflict Management pela Stanford University. Formação em Métodos Quantitativos pela UERJ. Pesquisadora do Grupo Epistemologia e Método na Ciência Política Comparada (Cnpq/UFPE). Coordenadora do Projeto Jurimetria e Pesquisa Empírica em Direito - PROPED (Cnpq/UNIFOR). Pesquisadora Bolsista do Projeto Vulnerabilidades do planejamento governamental na pandemia do COVID-19: análise empírica da racionalidade decisória dos tribunais brasileiros em demandas trabalhistas e assistenciais (FEQ/DPDI UNIFOR). Coordenadora de Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (biênio 2021-2023). Pesquisadora do grupo de estudos Dimensões do Conhecimento do Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), Linha de Pesquisa: Jurimetria e Poder Judiciário. Vinculação ao Projeto Vulnerabilidades do planejamento governamental na pandemia do COVID-19: análise empírica da racionalidade decisória dos tribunais brasileiros em demandas trabalhistas e assistenciais (FEQ/DPDI UNIFOR). / Dimensões do Conhecimento do Poder Judiciário da Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), Linha de Pesquisa: Jurimetria e Poder Judiciário. Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Fortaleza/Ceará/Brasil. E-mail: mariana.dionisio@gmail.com

³ Especialista em Direito e Processual Civil pelo Centro Universitário Sete de Setembro (Uni7). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Advogada. Centro Universitário Sete de Setembro – UNI7. Fortaleza/Ceará/Brasil. E-mail: rayssacristina.adv@gmail.com



ABSTRACT: The study answers the following research problem: does the average time taken for decisions to grant emergency assistance in the Ceará Federal Justice processes comply with the principle of procedural speed? The methodological approach is quali-quantitative and the study is descriptive-exploratory, based on a literature review and secondary data provided by the Ceará Federal Justice. It is concluded that the period elapsed between the distribution and the fulfillment of the decision granting access to the social benefit is 47 days, therefore, greater than the average time indicated as ideal to meet the procedural speed.

KEYWORDS: Ceará Federal Justice; Procedural Speed; Emergency Assistance; Covid-19; Social Benefit.

INTRODUÇÃO

O isolamento social imposto pelas medidas sanitárias de prevenção e combate à proliferação do Sars-CoV-2 gerou uma mudança de panorama social e comportamental peculiar, exigindo adaptação de rotinas em diversas esferas, inclusive nas relações jurídicas. Como forte consequência, o Brasil vivencia um agravamento da crise econômica e aumento dos já alarmantes índices de desemprego, justificando a adoção de medidas de amparo social como o Auxílio Emergencial, que se configura em um programa de distribuição de renda em forma de benefício financeiro custeado pela União, em parceria com a Caixa Econômica Federal, direcionado a desempregados, autônomos, contribuintes individuais ou facultativos do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), trabalhadores informais e microempreendedores individuais na tentativa de amenizar os efeitos da crise.

No entanto, muitos brasileiros que atingem as condições do programa não têm sido contemplados pelo benefício, motivo pelo qual a Justiça Federal tem recepcionado diversas demandas para a concessão do Auxílio Emergencial por decisão judicial.

Diante da situação, o estudo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: o tempo médio das decisões de concessão do Auxílio Emergencial nos processos da Justiça Federal do Ceará atende ao princípio da celeridade processual? Parte-se da hipótese que há lentidão excessiva na concessão dos referidos benefícios, por fatores como morosidade processual e inconsistência do padrão de procedimentos adotados pelos magistrados.

O tempo médio utilizado para identificar violação ao princípio da celeridade, para o presente estudo, foi estimado em 30 (trinta) dias, considerando-se o período entre as parcelas do benefício. Trata-se de uma escolha arbitrária de pesquisa, em razão da justificável lacuna objetiva da doutrina quanto à definição de tempo médio para configurar celeridade processual.



Para responder à questão de pesquisa, é necessário abordar temas como o tempo de destinação dos recursos em nível federal, a judicialização do benefício e a forma como o auxílio tem sido concedido no âmbito da Justiça Federal do Ceará, escolhida como unidade de análise pela acessibilidade dos dados e pela relevância de atingir um problema local de alta complexidade.

O texto é dividido em três tópicos; o primeiro, propõe notas introdutórias sobre o Auxílio Emergencial, seu contexto, objetivos, hipóteses de concessão, público-alvo, formas de acesso e características do benefício. O segundo se destina à compreensão sobre procedimentos para a judicialização do benefício, forma como a Justiça Federal está promovendo o acesso à justiça e ilustração do problema com o levantamento e exposição dos dados sobre a judicialização do assunto no Estado do Ceará.

O terceiro tópico identifica o tempo médio de decisão sobre a concessão do Auxílio Emergencial no Ceará, pautando-se em dados quantitativos, o que torna o estudo qualitativo de abordagem exploratória e pura, com base em dados secundários. O problema de pesquisa exige a mensuração em termos numéricos, por isso a complementaridade da abordagem quantitativa.

A abordagem metodológica é predominantemente qualitativa, uma vez que propõe a interpretação de fenômenos a partir da leitura aprofundada acerca de suas características, e possui suporte em dados secundários, disponibilizados pela Justiça Federal do Ceará, a partir de solicitação pelo Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e com base na Lei de Acesso à Informação. Também se pauta em padrões numericamente mensuráveis para responder ao problema de pesquisa.

Complementarmente, a pesquisa se baseia em informações fornecidas pelo sistema eletrônico da JFCE (PJE) com os filtros sobre "Auxílio Emergencial", existente na plataforma. Em primeira análise, pretende-se separar os processos judiciais ajuizados, para, em seguida verificar: (a) quanto tempo depois da data de ajuizamento foi proferida a sentença; (b) o mérito foi apreciado; (c) se pedido de concessão foi provido ou não.

A periodização se concentra nos meses de março a agosto de 2020. O marco inicial se justifica pelo período inicial de determinação nacional pelo isolamento social, e o marco final, define-se por ser o mês subsequente ao fim do cadastramento administrativo do benefício. O objetivo da pesquisa consiste em analisar a duração das ações de concessão do



benefício que tramitam na Justiça Federal do Estado do Ceará, especialmente, o tempo médio entre o ajuizamento e a decisão judicial (sentença) sobre a concessão (ou não), verificando se tempo despendido atende aos parâmetros do princípio celeridade processual e garantia da utilidade do resultado.

O estudo é relevante em termos teóricos porque preenche uma lacuna da literatura sobre o tema, dada a especificidade da abordagem. Também é relevante em uma perspectiva prática, pois a identificação do tempo de tramitação de demandas que envolvem a concessão do benefício emergencial, além de evidenciar se há respeito ao acesso à justiça e princípio da celeridade processual, ainda permite identificar um espelho de efetividade para a realização de uma garantia fundamental ao cidadão, sobretudo, em um período excepcional. Para a advocacia privada, é essencial compreender se a estrutura da Justiça Federal possui condições de absorver as demandas, na medida em que o conhecimento sobre o tema pode conferir previsibilidade para a categoria e para o jurisdicionado.

1. O AUXÍLIO EMERGENCIAL E A DESTINAÇÃO DOS RECURSOS

A velocidade extraordinária de propagação do novo Coronavírus (Sars-CoV-2) desencadeou uma crise sanitária, econômica e social, cujas proporções ainda são desconhecidas. A necessidade inadiável de distanciamento social e de quarentena causou significativa redução do consumo e, conseqüentemente, gerou um efeito negativo nos índices de trabalho e de investimentos, influenciando negativamente na renda da população, especialmente a mais carente.

Segundo os dados do IBGE, mais de 5,8 milhões de pessoas foram afastadas do trabalho devido ao distanciamento social, elevando a taxa de desocupação de 11,1%, em abril, para 13,7%, em julho. Os dados da PNAC-COVID apontam que a maior proporção de pessoas afastadas do trabalho devido ao distanciamento social é a de trabalhadores domésticos sem carteira assinada⁴.

⁴ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada (PNAC) 2018*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101705>>. Acesso em: 20 de julho de 2020



No intuito de minimizar os efeitos negativos advindos das medidas preventivas de distanciamento, observa-se a expansão dos programas de seguridade social em diversos países do mundo. A modalidade mais utilizada pelos governantes para proteção social são os programas de transferência de renda (com ou sem condicionantes), os quais já totalizavam mais de 271 plataformas em mais de 131 países já no começo de junho de 2020⁵.

No Brasil, a necessidade de respostas da seguridade social à crise se agravou pela quantidade de trabalhadores que se encontram na informalidade. Devido ao aumento do desemprego, sobretudo a partir de 2015, parcela da população migrou para o trabalho informal como alternativa para manter a renda. Esse contingente, que hoje representa 41,1% da população ocupada, não é amparado pelas garantias trabalhistas (seguro-desemprego, FGTS etc.), tampouco está assistido pelos programas assistencialistas do governo (Programa Bolsa Família (PBF), Cadastro Único (CadÚnico) etc.)⁶.

Com a pandemia e a consequente restrição de locomoção para garantir o isolamento social, a dificuldade desse grupo em auferir renda para manter as condições básicas de vida aumentou, potencializando a situação de vulnerabilidade econômica. Além disso, houve o agravamento da situação daqueles que já se encontravam em condição de pobreza e extrema pobreza. De acordo com as previsões do Banco Mundial, sem medidas de mitigação, cerca de 7,2 milhões de brasileiros entrariam para o *ranking* dos pobres em 2020, elevando a taxa de pobreza (de US\$ 5,50 por dia) para 22,7 % da população⁷.

Nesse cenário, editou-se o Auxílio Emergencial. Instituído pela Lei nº 13.982, de 2020, trata-se de auxílio monetário no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais), estipulado originariamente durante o período de três meses,⁸ aos indivíduos que atendessem determinadas condições dispostas na lei.

⁵ GENTILINI, Ugo (World Bank); ALMENFI, Mohamed (World Bank); ORTON, Ian (ILO). *Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures*. Versão 11, 12/11/2020. Banco Mundial Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/33635>>. Acesso em: 20 jul. 2020.

⁶ BRANDÃO, Vinícius. O Estado como garantidor de emprego e renda durante a pandemia do novo Coronavírus. In: *Boletim Find: Covid-19 e os desafios ao desenvolvimento*. FIND, Niterói, ed. Especial, mai. 2020.

⁷ BANCO MUNDIAL. COVID-19. Impactos e respostas de políticas públicas. Disponível em: <<http://documents1.worldbank.org/curated/en/106541594362022984/pdf/COVID-19-in-Brazil-Impacts-and-Policy-Responses.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021

⁸ O Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020 prorrogou o auxílio emergencial pelo período complementar de dois meses, na hipótese de requerimento realizado até 2 de julho de 2020, desde que o requerente seja considerado elegível nos termos do disposto na referida Lei.



Cabe ressaltar que a transferência de renda por período pré-definido não é capaz de combater a desigualdade estrutural do País, bem como não mitiga as consequências da pandemia entre os mais pobres, a exemplo da maior probabilidade de mortalidade por Covid-19 pela falta de acesso à saúde. Porém, as simulações em vários cenários de desemprego demonstram que a referida política pública é apta a suavizar a pobreza e perda de renda e emprego⁹.

Para compreensão da efetividade dos objetivos do Auxílio Emergencial, torna-se pertinente tecer alguns comentários sobre seu público-alvo, as formas de acesso ao benefício e os desafios e problemas enfrentados na implementação do benefício assistencial.

1.1. O público-alvo do Auxílio Emergencial

Visando conter os impactos de um choque exógeno da pandemia sobre os mais vulneráveis, a norma estabeleceu como público-alvo os indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal, cuja renda familiar mensal seja de até meio salário-mínimo *per capita* ou até três no total. Ademais, contemplou expressamente o microempreendedor individual (MEI), o contribuinte individual da Previdência Social, os inscritos no CadÚnico e aqueles que se autodeclararam como trabalhadores individuais (autônomos)¹⁰.

Os requerentes não podem ser titulares de benefícios previdenciários ou assistenciais preexistentes, à exceção do Programa Bolsa-Família, e não podem ter auferido, no ano de 2018, rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70. Ademais, limita-se a quantidade de cotas por unidade familiar até dois beneficiários, com exceção as famílias monoparentais chefiadas por mulheres, as quais fazem jus ao pagamento duplicado do auxílio¹¹.

A implementação da política emergencial conferiu, através do Decreto nº 10.316, de 2020, ao Ministério da Cidadania a responsabilidade de gerir e ordenar as despesas, e ao

⁹ KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. *Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade*. Ínsper. Policy paper n. 43. São Paulo: Abril, 2020.

¹⁰ BRASIL. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Congresso Nacional, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2zF4x6k>>. Acesso em: 13 maio 2020.

¹¹ *Idem*.



Ministério da Economia a competência para auxiliar a definição e verificação dos critérios de identificação dos beneficiários.

A normativa reflete uma visão míope do arranjo institucional¹² que envolveu a produção da política pública, uma vez que não incluiu outros órgãos essenciais para identificação e execução da política, quais sejam a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev).

Na prática, os bancos de dados da Dataprev e da CEF foram cruciais para identificação dos público-alvo e operacionalização do Auxílio Emergencial. A CEF, que já coordenava o pagamento de outros programas assistenciais do Governo Federal foi encarregada de instrumentalizar a destinação dos recursos do Auxílio Emergencial, desde a criação da plataforma digital de requerimento até o saque do benefício. A Dataprev, por sua vez, foi instituída como agente operadora da renda básica emergencial, sendo responsável pelo tratamento de informações destinadas à geração da folha de pagamento do auxílio.

A ação integrada desses atores resultou na segmentação dos assistidos em três grandes grupos: i) beneficiários do Programa Bolsa Família; ii) não beneficiários do Programa Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único até 20 de março de 2020; e iii) cidadãos não inscritos no Cadastro Único (ExtraCad).

No caso do primeiro grupo, a renda básica emergencial só substituiu o benefício do Programa Bolsa-Família nos casos em que se mostrou mais vantajosa. Devido a concessão ser imediata, nem no início, nem ao final da vigência da medida emergencial, os beneficiários precisaram realizar qualquer solicitação de concessão. O pagamento desse primeiro grupo segue o calendário regular do Programa Bolsa-Família. Até 22 de julho, 19,9 milhões dos cadastros do programa foram analisados, sendo 19,2 milhões identificados como elegíveis.¹³

O segundo grupo, por sua vez, também teve a concessão de maneira praticamente automática. Após a verificação da elegibilidade feita pela Dataprev, verificou-se a existência de conta bancária ou poupança em nome do assistido nos bancos governamentais (CEF e Banco do Brasil S.A.) e nos casos positivos efetuou-se o depósito dos recursos. Nos casos

¹² CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, jul. 2020.

¹³ Informação obtida no portal eletrônico da Caixa Econômica Federal



negativos, gerou-se poupança digital na CEF. Os recursos desse grupo são disponibilizados de acordo com o calendário de pagamentos do primeiro lote dos assistidos Extracad inscritos em abril, atualmente na quarta parcela. Até 22 de julho, 32,1 milhões de cadastros do CadÚnico foram analisados, sendo 10,5 milhões identificados como elegíveis.¹⁴

Porém, a concessão do terceiro grupo não foi tão simples quanto os demais pois dependeu de solicitação virtual para ser viabilizada. Através de aplicativo desenvolvido pela CEF para aparelhos celulares smartphones, o requerente informava seus dados pessoais, bem como declarava por qual meio bancário desejava receber o auxílio, caso não possuísse, tinha uma poupança digital criada. A solicitação era encaminhada para análise das condições de elegibilidade e, após a confirmação, comunicava-se o deferimento.

Para surpresa do Governo Federal, que realizou no princípio abertura do crédito extraordinário no valor de R\$ 98,2 bilhões para a operação do auxílio¹⁵, o grupo ExtraCad corresponde a mais da metade do público-alvo¹⁶, razão pela qual foi necessário suplementar o valor inicial em R\$ 25,72 bilhões,¹⁷ assim como reforçar seu aparato logístico de atendimento.

O tempo de destinação dos recursos desse grupo varia, porque a liberação da renda emergencial é feita à medida que os inscritos vão sendo aprovados. Além disto, o pagamento é realizado de acordo com o calendário elaborado pela CEF, o qual é dividido em lotes, correspondentes as parcelas anunciadas. Para os primeiros cadastrados em abril, está sendo realizado o pagamento da quarta parcela. Até 22 de julho, houve 57,1 milhões de cadastros pelo aplicativo e site, sendo 56,9 milhões processados e 36,4 milhões classificados como elegíveis.¹⁸

A logística de implementação do Auxílio Emergencial é revolucionária por utilizar majoritariamente o meio virtual na consecução da política pública e demonstra a evolução da burocracia digital no País. Todavia, ainda há desafios e problemas nessa política de inclusão digital que precisam ser examinados.

¹⁴ Idem

¹⁵ Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020

¹⁶ Em 22 de julho de 2020, os assistidos ExtraCad correspondiam há 56% da quantidade dos beneficiários do Auxílio Emergencial. Informação disponível em: <https://caixanoticias.caixa.gov.br/noticia/22125/auxilio-emergencial-clique-aqui-para-ver-os-ultimos-numeros-2>

¹⁷ Medida Provisória nº 956, de 24 de abril de 2020.

¹⁸ Informação obtida no site da CEF < <http://www.caixa.gov.br/auxilio/Paginas/default2.aspx> >



1.2. Problemas na implementação do Auxílio Emergencial

Tanto na fase de avaliação da elegibilidade e quanto no acesso aos benefícios, pode-se constatar o impacto negativo da má organização na efetivação dos objetivos do auxílio financeiro. Talvez as causas sejam mais relacionadas ao sistema de gestão do programa, falta de encadeamento, troca constante dos burocratas responsáveis (o que gera a descontinuidade de políticas), má organização desde a fase de articulação e elaboração da política.

Ainda que tenha sido desenhado com a finalidade de permitir uma experiência simplificada ao usuário, o aplicativo de *smartphone* “Caixa Auxílio Emergencial” desenvolvido para formulação do pedido de concessão não observou a exclusão digital daqueles que atendem aos parâmetros de vulnerabilidade exigidos para fins de elegibilidade ao benefício.

Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2018, 50% dos moradores de zonas rurais e regiões periféricas e 16,2% das áreas urbanas não possuem acesso à *internet*. A pesquisa aponta os três principais motivos para não utilização da *internet* nesses lares: falta de interesse, o custo elevado do serviço e falta de conhecimento na forma como acessar. Somado a esse dado, a PNADC2019 indica que a taxa de analfabetismo entre os brasileiros acima de 15 anos é elevada, cerca de 6,8%¹⁹.

Infere-se desses dados que o cadastramento totalmente *online* dos beneficiários e pagamento direto em contas digitais não coaduna com a realidade de exclusão digital vivenciada no país. Muito mais grave, ele acentua a exclusão de grupos hipervulneráveis, como pessoas em situação de rua, que não possuem sequer a inscrição de CPF para solicitação.

Percebe-se que o Brasil poderia ter adotado desde o princípio soluções mistas de processamento de dados com a adoção de outros meios de acesso, como o cadastro presencial ou telefônico, a exemplo de outros países com realidades digitais e sociais semelhantes, ou

¹⁹ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAC) 2018*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101705>>. Acesso em: 20 de julho de 2020



mesmo, a utilização do cadastro unificado do Programa Bolsa Família e do CadÚnico com a manutenção da conta e datas de depósito do benefício²⁰.

Ressalta-se que essa inobservância do público-alvo foi em parte solucionada pela parceria do Ministério da Cidadania com os Correios para atender aqueles que não possuem acesso a meios digitais. No Balcão do Cidadão realizou-se o cadastro presencial de assistidos e o acompanhamento processual dos pedidos. Apesar das medidas para evitar aglomerações, houve inúmeros relatos de filas nas agências²¹.

Não obstante a dificuldade de acesso ao aplicativo, a falta de regularização dos CPFs dos solicitantes e a demora na análise da sua condição de elegibilidade também se mostraram como empecilhos à implementação do auxílio. A despeito da urgência da destinação das verbas, a verificação dos requisitos do auxílio feita pela Dataprev tem demorado muito além do prazo de 30 dias disciplinados na Lei nº 9.784/99²² para manifestação da Administração Pública. Após duas semanas do prazo final de solicitação, ainda restavam mais de duzentos mil pedidos para análise²³.

No processamento de informações, muitos CPFs apresentaram inconsistências, em razão de falta de atualização das suas informações pessoais junto à Receita Federal. No caso desses interessados, a espera pelo deferimento foi duplicada, pois após o resultado demorado da solicitação, precisaram ingressar com procedimento de regularização junto à Receita Federal e aguardar o ajuste da documentação para realizar nova solicitação.

Se para uns o deferimento passou por uma análise longa e minuciosa, para outros a análise favoreceu a concessão irregular. Entre os aproximadamente 620 mil beneficiários com indícios de recebimento indevido do benefício, verificam-se as mais diversas situações impeditivas, dentre as quais se destacam a relação formal com ente público; falecimento; recebimento de múltiplos benefícios e renda acima do limite.

²⁰ MEDEIROS, Breno Pauli et al. O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, jul. 2020, p. 650-662.

²¹ Informação em: http://www.sintect-al.com.br/mostra_noticia.aspx?cod=3153

²² Art. 49. Concluída a instrução de processo administrativo, a Administração tem o prazo de até trinta dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

²³ Informação disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/07/16/auxilio-emergencial-duas-semanas-apos-fim-de-prazo-para-cadastro-mais-de-15-milhao-ainda-nao-sabem-se-receberao-beneficio.ghtml>



Ante a vasta veiculação de denúncias sobre o tema²⁴ e as recomendações expedidas pelo Tribunal de Contas da União, o Ministério da Cidadania disponibilizou uma plataforma de devolução voluntária, através da qual o beneficiário irregular realiza a devolução via Guia de Recolhimento da União (GRU). Todavia, o ressarcimento dos valores recebidos de forma indevida não exclui a aplicação das sanções civis e penais cabíveis, ainda que elas não sejam especificadas em sua previsão no art. 4º, da Portaria nº 351, de 7 de abril de 2020.

Os problemas para a implementação do Auxílio Emergencial também são relacionados à forma de recebimento. Devido a inobservância das características do público-alvo que possui um hábito financeiro do uso do dinheiro em espécie, a criação de poupança digital com a concentração do saque em um único agente pagador (CEF) se mostrou insuficiente e contrariou todas as recomendações de combate a transmissão do vírus, pois diversas pessoas recorreram ao resgate em espécie dos valores.

A abertura das poupanças sociais digitais não representou a inclusão financeira em si, porque mesmo com o acesso, os assistidos não fazem uso ou utilizam pouco os serviços financeiros. Pela falta de política financeira complementar, o autor defende que operação do saque poderia ter sido desenvolvida por meio de um consórcio de banco ou com através da inclusão de instituições de micro finanças, instrumentos que contribuiriam para o objetivo governamental de inclusão financeira²⁵.

O destaque negativo da implementação da política emergencial, no entanto, encontra-se na negativa de concessão do benefício. As principais dificuldades enfrentadas nesse aspecto podem ser sumarizadas em duas dimensões: a ausência de fundamentação dos indeferimentos em linguagem acessível e falta de mecanismos recursais.

A linguagem técnica adotada nas páginas de acompanhamento dificulta a compreensão dos requerentes, especialmente se atreladas falta de familiaridade com este tipo de tecnologia e as dificuldades de leitura e interpretação de texto dos usuários. No caso dos pedidos inconclusivo a situação se agrava, pois o portal informa resposta genérica dos motivos possíveis para a negativa, sem especificar quais deles foi o causador do

²⁴ Informação disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/cidadania-diz-que-militares-que-receberam-auxilio-emergencial-indevidamente-terao-que-devolver-recursos.shtml>

²⁵ CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, jul. 2020.



indeferimento. Sem a pormenorização das justificativas das negativas e a especificação do banco de dados em que a inconsistência foi encontrada, os requerentes, mesmo em condições legais para habilitação, ficam impossibilitados de repararem as irregularidades pleitearem a reanálise o pedido.

Outro ponto peculiar do sistema de negativas do auxílio são os mecanismos administrativos recursais. Criada meses após a instituição do benefício assistencial, a ferramenta de contestação dos indeferimentos destoa das noções do devido processo legal especialmente no que tange ao contraditório e razoável duração do processo.

A formalização da contestação ocorre com assinalação de um termo de compromisso, sem que haja campo específico para que o solicitante aponte as inconsistências do resultados, ou relate situações que não foram previamente enquadradas nos sistemas como, por exemplo, atualização de sua composição familiar, resultante do processo de divórcio que exclui de seu núcleo familiar cônjuge que ultrapassa a renda exigida. Em outras palavras, o mecanismo não permite a efetiva apresentação da defesa.

Além disso, as reanálises e contestações são processadas a partir da atualização das bases analíticas da Dataprev, as quais ocorrem mensalmente, razão que justifica a demora no processamento, em média, mais quarenta dias. Repita-se: aquele que está sem possibilidade de auferir renda, tem pressa.²⁶

Outra maneira de impugnação dos resultados são as contestações extrajudiciais realizadas através da Defensoria Pública da União (DPU). Resultado do Acordo de Cooperação Técnico nº 41/2020, firmado entre o Ministério da Cidadania e a DPU, essa modalidade permite que os assistidos do órgão defensorial possam refutar as informações contidas em base de dados do Ministério da Cidadania, desde apresentem os documentos previstos no rol taxativo estabelecido no Anexo à Portaria GM/MC nº 423, de 19 junho de 2020.

Todavia, a estrutura material e humana DPU não comporta o atendimento dos milhões de indeferimentos. No caso do Estado do Ceará, existem somente 12 defensores

²⁶ CEF. *Caixa Econômica Federal*. Auxílio Emergencial. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/auxilio/Paginas/default2.aspx>>. Acesso em: 21 jan. 2021.



públicos federais em exercício que devido a limitação de pessoal não atuam em todas as seções judiciárias do Estado.

No período de cadastramento, a unidade da DPU registrou mais de três mil formulários. Como esperado, a limitação operacional vez com que a unidade orientasse os interessados à apresentassem recurso diretamente ao Ministério da Cidadania ou procurassem o setor de atermção da Justiça Federal de suas localidades, caso não pudessem aguardar o atendimento defensorial.²⁷

Assim, seja pelo desconhecimento dos motivos inconclusivos que levaram ao indeferimento da solicitação, seja pela impossibilidade de obter atendimento extrajudicial para narrar as peculiaridades de suas solicitações, a judicialização do pedido de concessão surgiu como alternativa para a satisfação do direito à renda básica emergencial.

2. PROCEDIMENTOS PARA A JUDICIALIZAÇÃO DO BENEFÍCIO: ASPECTOS PROCESSUAIS RELEVANTES

A inafastabilidade da jurisdição e a positivação dos direitos sociais na Constituição Federal de 1988 fazem com que, à medida que vão sendo criadas políticas públicas, surjam direitos subjetivos do indivíduo à prestação jurisdicional que garanta tais políticas,

Esse movimento de judicialização de políticas públicas, em especial de benefícios assistenciais, atrela-se ao processo institucional crescente que atribui ao Judiciário o dever de atuar na efetivação dos direitos fundamentais através de medidas indutivas e coercitivas. Nesse cenário, o Judiciário além de ser o aplicador da lei, passou a desempenhar importante papel na busca da democratização do acesso à justiça²⁸.

Na esfera da Justiça Federal, houve a implementação alguns instrumentos voltados a reestruturação e ampliação de suas atribuições. Dentre eles destacam-se a criação dos Juizados Especiais Federais (JEFs) com a possibilidade de *jus postulandi*, a interiorização das varas e de subseções judiciárias federais e virtualização dos procedimentos.

²⁷ DPU CEARÁ. DPU em Fortaleza reorganiza atendimento sobre auxílio emergencial. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-ceara/57668-dpu-em-fortaleza-reorganiza-atendimento-sobre-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 10 fev. 2021.

²⁸ MOURA, M. DE S. Judicialização das relações sociais no Brasil do século XXI: aspectos práticos da democratização do acesso à Justiça e ao Direito. *Revista Jurídica da FA7*, v. 13, n. 1, 22 fev. 2016.



As subseções judiciais interiorizadas são uma realidade no Ceará desde 2004, ano em que foi criada a primeira unidade fora da capital, em Limoeiro do Norte. Todo território cearense possui Juizados Especiais federais atrelados as subseções com setor de atermação para auxiliar os litígios dos mais necessitados. Atualmente, o Estado possui 16 JEFs e diversas subseções judiciais interiorizadas, localizadas nos municípios de Sobral, Juazeiro do Norte, Crateús, Limoeiro do Norte, Iguatu, Quixadá e Maracanaú²⁹.

A virtualização dos procedimentos, com a inserção de sistemas de peticionamentos eletrônicos como o Creta e Processo Judicial Eletrônico (PJE), buscou facilitar a identificação dos obstáculos à boa prestação jurisdicional. No âmbito do Ceará, a Justiça Federal atua com três sistemas: Creta, para atendimentos dos Juizados Especiais; PJE para atendimento das Varas Federais; PJE 2.0 para o atendimento do Juizado Especial de Maracanaú³⁰.

A despeito da promoção da aproximação do Judiciário com população realizada por esses instrumentos, o volume processual existente e a propensão de manutenção do crescimento do número de ações ajuizadas no país indicam um excessivo grau de litigiosidade que destoam das noções de acesso à justiça³¹.

No âmbito da Justiça Federal, há diversos entraves na informatização dos sistemas judiciais, que vão desde a incompletude da transição até a burocracia no manejo das solicitações, a qual pode estar relacionada a cultura de afastamento entre as atividades internas das instituições e o público.

Em meio ao combate da burocracia sistêmica, a pandemia colocou a estrutura operacional judiciária à prova. A busca pela via judicial para minimizar as lesões aos direitos atingidos pela pandemia reforçou a imprescindibilidade da cooperação entre os agentes que compõem o sistema de justiça, bem como demandou a criação de novos trâmites administrativos, entrosados com a comunicação e fluxo eletrônico de informações entre o

²⁹ CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara (org.). *Justiça Federal: cinquenta anos de história*. 1 ed. Fortaleza: Justiça Federal, 2017.

³⁰ SABO, Isabela Cristina et al. Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira. *Revista Direito GV*, [S.l.], v. 16, n. 1, jun. 2020, p. 1950.

³¹ MOURA, M. DE S. Judicialização das relações sociais no Brasil do século XXI: aspectos práticos da democratização do acesso à Justiça e ao Direito. *Revista Jurídica da FA7*, v. 13, n. 1, 22 fev. 2016.



Poder Judiciário e o Executivo, especialmente porque contra este concentram-se boa parte dos novos litígios.

A judicialização da concessão do auxílio emergencial, mais notadamente, possui uma agravante em seu cerne: o público-alvo. A vulnerabilidade material e processual dos autores, decorrentes das extremas carências socioeconômicas e informacionais já referenciadas, fazem com que os meios de propositura das ações precisem ser mais simplificados, bem como exigem a maior divulgação das formas gratuitas de acesso à justiça.

Diante da ausência de resolução extrajudicial, resta aos solicitantes as seguintes alternativas: a) ingressar com uma ação judicial pela atermção da Justiça Federal (sem advogado); b) buscar a atuação da DPU para entrar com uma ação judicial; c) contratar um advogado para entrar com uma ação judicial.

Neste contexto, torna-se indispensável descrever os aspectos processuais relevantes à judicialização do tema, ilustrando as problemáticas da prática forense com o levantamento e exposição dos dados sobre a judicialização do assunto no Estado do Ceará.

A compressão dos principais aspectos processuais da judicialização do auxílio emergencial é relevante porque a partir dela é possível estabelecer quais são os entraves à célere prestação jurisdicional desse direito assistencial, bem como determinar quais as premissas para análise do objeto desta pesquisa. Por esta razão, cabe traçar algumas disposições a respeito da configuração do interesse processual, competência e composição do polo passivo, a possibilidade da propositura via *jus postulandi* ou Defensoria Pública, o papel do advogado e o mérito do questionamento judicial.

Após o transcurso do prazo de 30 dias estabelecido para a Administração Pública concluir a análise da solicitação de concessão do auxílio emergencial e decidi-la, inexistindo qualquer comunicação ao solicitante no portal eletrônico de acompanhamento do pedido, resta configurado o interesse processual necessário para o ingresso ação judicial, por omissão administrativa, definida nos moldes do art. 49 da Lei nº 9784. Da mesma forma, a comunicação do indeferimento imotivada ou ilegal – sem observância dos atendimentos dos requisitos, também atende o interesse processual exigido para postulação judicial.

Preenchido o interesse processual, a propositura da ação deve ser feita na Justiça Federal, uma vez que gerenciamento da operação é realizada pelo Ministério da Cidadania e pela CEF. A origem federal dos recursos do auxílio emergencial torna inevitável a



aplicação do art. 109, I da Constituição Federal, o qual estabelece que aos juízes federais cabe o julgamento das causas em que a União estiver na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes

O pequeno valor econômico dos litígios, por sua vez, atrai a competência absoluta dos Juizados Especiais Federais Cível (JEFs). Nos moldes do art. 3º, da Lei nº 10.259/2001, as demandas inferiores ao valor de alçada de sessenta salários mínimos devem obrigatoriamente tramitar no JEFs.

Não obstante a inderrogabilidade dessa atribuição, observa-se, na prática forense, inúmeras ações ajuizadas perante a Justiça Comum Federal. Somente no âmbito do Ceará, em consulta ao sistema PJE, no período da pesquisa, verificou-se o ajuizamento de 65 ações nas Varas Federais. Desse total, 75 % tiveram o declínio de competência proferido em prol dos JEFs, porém nem todas tiveram a remessa automática ao setor de distribuição dos Juizados Federais. O declínio com distribuição aconteceu com apenas 23 ações, tendo as outras sido extintas, em sua maioria, sob a justificativa de incompatibilidade de remessa entre o sistema das Varas Comuns Federais (PJE) e adotado nos JEFs.

Nesse ponto, evidencia-se prejuízo a efetividade da prestação jurisdicional, pois o autor enfrenta um duplo lapso temporal até apreciação do mérito da demanda. Não obstante, o transcurso do tempo até a decisão que reconhece a incompetência do juízo, os feitos ajuizados incorretamente ainda precisam aguardar os atos da serventia de remessa e novos prazos de distribuição, recomeçando a contagem do tempo até apreciação do mérito dos seus pedidos.

Também com relação composição da lide, discute-se também a existência de litisconsórcio entre a União, a Dataprev e a CEF. De um lado, encontram-se os que defendem a reunião em razão das funções desempenhadas, para eles a Dataprev seria legítima a compor o polo processual por ter cometido o erro na análise da condição de elegibilidade; a CEF, por ter que executar o ato material de pagar; e a União pelo fato de ter que transferir o dinheiro à CEF.

Noutro ponto, encontra-se a corrente a favor da exclusão dos agentes operadores. Para ela, a presença da Dataprev no polo passivo não traz ganhos expressivos em termos da qualidade da informação nos autos, pois sua atuação se limita às etapas de processamento dos dados para a identificação de grupos elegíveis ao benefício do Auxílio Emergencial. Da



mesma maneira, a presença da CEF pode ser afastada, já que ela não possui ingerência sobre a análise da elegibilidade, atuando como mera agente pagadora.

Considerando que o objetivo da prestação jurisdicional é reduzir a dificuldade econômica dos necessitados, enquadrados nos requisitos legais, nesta pesquisa filia-se a corrente que afasta a presença dos agentes operadores da demanda. Adota-se esse entendimento por acreditar na exclusão como forma de simplificação da ação e, conseqüente, da redução da morosidade processual, vez que os procedimentos de intimação e manifestação dos réus são menos dispendiosos com menos atores.

Apesar disto, cabe pontuar que, segundo dados secundários da Dataprev, existem 455 ações judiciais no Ceará que envolvem a unidade, dentre as quais 39 são em conjunto com a CEF.

Outro ponto que merece destaque é a capacidade postulatória. As dificuldades econômicas vivenciadas pelos autores e o baixo valor das causas, tendem a dificultar a contratação de advogado particular para o exercício da defesa técnica, razão pela qual atuação da DPU e do setor de Atermação ganharam maior repercussão como formas alternativas de acesso à justiça.

A DPU exerce o múnus de assistência extrajudicial e judicial dos mais necessitados. No contexto da pandemia, a atuação do órgão voltou-se tanto para atuação extrajudicial, desempenhada na orientação dos solicitantes indeferidos e principalmente pela contestação extrajudicial dirigida ao Ministério da Cidadania, tanto para atuação judicial, realizada pelo ajuizamento de ações coletivas de proteção ao interesse dos vulneráveis, como também pela propositura de ações individuais perante os JEFs.

No Ceará, a instituição atuou nas esferas individual e coletiva. Foram instaurados 3382 Procedimentos de Assistência Jurídica (PAJs). Destes, 552 de ações judiciais propostas relativas à renda básica emergencial³². Também houve o ingresso de ação civil pública pelo Ofício Regional de Direito Humanos (ORDH/CE) com o pedido de tutela provisória de

³² DPU CEARÁ. *DPU em Fortaleza reorganiza atendimento sobre auxílio emergencial*. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-ceara/57668-dpu-em-fortaleza-reorganiza-atendimento-sobre-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 10 fev. 2021.



urgência para que a solicitação do benefício fosse restabelecida e prorrogada pelo mesmo período da extensão do auxílio³³.

O setor de atermação da Justiça Federal, por sua vez, também foi decisivo para a viabilização da efetivação do *jus postulandi* perante os Juizados Especiais Federais. Com os fóruns fechados por causa das medidas de isolamento social, a Justiça Federal teve de disponibilizar novo mecanismo de acesso a esse setor.

No portal eletrônico da Justiça Federal do Ceará foi disponibilizado informações pormenorizadas sobre a judicialização por meio do setor de atermação. Além do formulário de atermação, a página eletrônica esclareceu quais documentos deveriam ser apresentados pelo postulante e quais eram os meios de comunicação após o ajuizamento da ação.

Destaca-se que Justiça Federal do Ceará, além de investir nos canais de informação e comunicação no seu portal, adotou um sistema de videoconferência³⁴ chamado Webswitch, que permite a conexão simultânea dos magistrados e, também, a participação dos advogados/interessados, até o limite de 100 (cem) participantes em tempo real.

No total, produziu 153.819 atos judiciais. O balanço da produtividade, no período de 18/3 a 17/7, contabilizou 97.979 despachos, 15.318 decisões, 29.060 sentenças e 11.462 acórdãos. Dentre eles, 1.384 atos processuais são referentes à Covid-19,³⁵ e 882 sentenças são a respeito da concessão do auxílio emergencial.

Por fim, em relação ao cerne das ações de concessão do auxílio emergencial, qual seja a motivação do indeferimento, as informações da Nota Técnica Conjunta 03/2020 apontam que boa parte dos casos concretos estão relacionados a falhas nas atualizações dos cadastros públicos dos beneficiários.

Elaborada pelos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal de São Paulo, Rio De Janeiro e Alagoas, a referida nota técnica aponta como principais motivos de ajuizamento: as negativas por falta de atualização do Cadúnico, motivadas pela

³³ O pedido de tutela de urgência para restabelecer e prorrogar, pelo período de vigência do benefício, o prazo para requerimento do auxílio federal emergencial foi indeferido, conforme a informação disponível em: <https://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/3134-juiz-federal-indefere-pedido-de-prorrogacao-do-prazo-de-requerimento-do-auxilio-emergencial>.

³⁴ GAIO JUNIOR, Antonio Pereira. Jurisdição Civil Brasileira em crise: desafios em tempos de pandemia. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 2021, v. 22, n. 1, p. 79-99.

³⁵ JFCE. Justiça Federal no Ceará. *Levantamento aponta produção de 1.384 atos processuais relacionados à Covid-19*. Disponível em: <<https://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/3124-levantamento-aponta-producao-de-1-384-atos-processuais-pela-jfce-relacionados>>. Acesso em: 10 fev. 2021.



impossibilidade de alteração do cadastro pelo próprio beneficiário; e a utilização de base de dados defasada 2018, que acarreta diversas inconsistências, entre elas a existência de emprego formal já desconstituído.

Como especificidades para agilizar o trâmite processual nos Juizados, o relatório indica: a padronização da atermação nos JEFs; exigência de formulário de composição do núcleo familiar nos moldes do exigido nas ações envolvendo o Benefício de Prestação Continuada da LOAS (BPC/LOAS); juntada do extrato atualizado do CNIS feita pela Justiça; redução dos integrantes do polo passivo.

A partir dos aspectos processuais retratados e dos parâmetros de judicialização do benefício observados pelos Centros de inteligência, abordar-se-á o tempo médio de decisão sobre a concessão do Auxílio Emergencial no Ceará.

3. TEMPO MÉDIO DE CUMPRIMENTO DAS DECISÃO SOBRE A CONCESSÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL NO CEARÁ

No intuito de satisfazer o questionamento a respeito da compatibilidade do tempo médio das decisões de concessão judicial do auxílio emergencial com o princípio da celeridade processual, buscou-se examinar os dados quantitativos fornecidos pelo Ministério da Cidadania, Dataprev e Ouvidoria do Tribunal Regional Federal da 5ª Região às solicitações realizadas via Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) e com base na Lei de Acesso à Informação.

Inicialmente, estabeleceu os meses de março a agosto de 2020 como período da análise, por corresponderem, respectivamente aos meses de início e imediatamente posterior ao fim do período de solicitação do benefício. Em seguida, encaminhou-se nos dias 20/07/2020 formulário ao Ministério da Cidadania e a Dataprev solicitando informações sobre o procedimento de implementação judicial do benefício, especialmente sobre a quantidade de concessões e o tempo médio de cumprimento no Estado do Ceará. As solicitações foram respondidas, respectivamente, em 17/08/2020 e 06/08/2020.

Concomitantemente, objetivando traçar um panorama da judicialização do benefício no Estado, remeteu-se no dia 20/07/2020 pedido de informações ao TRF5, pleiteando informações relativas aos feitos em trâmite nos Juizados Especiais, haja vista que os de



tramitaram na justiça comum federal já haviam sido identificados em consulta ao Sistema PJE. Buscou-se dados sobre a quantidade de ações do tema por subseção judiciária cearense, quantidade de casos ajuizados pela Defensoria, total de processos sentenciados e a quantidade de deferimentos. Solicitou-se ainda informações complementares especificamente quanto aos Juizados Especiais da 5ª região. Os dados coletados foram encaminhados em 05/11/2020 após solicitação junto a Ouvidoria do CNJ.

Baseado nas repostas remetidas, dividiu-se a análise dos dados nos seguintes grupos: dados relacionados a aspectos gerais da judicialização do auxílio emergencial no Ceara; dados referentes ao tempo médio das decisões de declínio de competência e remessa aos Juizados Especiais; dados referentes ao tempo médio das decisões no âmbito do Juizado Especiais Federais; dados referentes ao tempo médio do cumprimento das decisões pelo Ministério da Cidadania e Dataprev.

Assim, tem-se que o seguinte caminho metodológico: solicitação de informações com base na lei de acesso à informação; coleta de dados; elaboração de planilhas com a compilação das pesquisas, cruzamento das informações prestadas e elaboração de conclusões sobre as respostas dos órgãos.

3.1. Aspectos gerais da judicialização do auxílio emergencial no Ceará

Traçar os aspectos gerais da judicialização do auxílio emergencial no Ceará auxilia na delimitação do enfoque da pesquisa. O conhecimento das quantidades de ações ajuizadas na justiça federal comum e nos JEFs, assim como da quantidade de sentenças proferidas possibilita aprofundar o exame das problemáticas locais, especialmente as relacionadas aos locais de maior incidência de casos judicializados e maior celeridade/demora na prestação jurisdicional.

Nesse sentido, dividiu-se os resultados encaminhados pelo TRF5 nos seguintes grupos: i) processos distribuídos na Justiça Federal do Ceará (Justiça Comum e nos JEF'S), destacando informações daqueles ajuizados pela DPU; si) processos sentenciados com e sem sentença de mérito. Em seguida, confrontou-se a quantidade de ações distribuídas à Vara Federal com a quantidade de processos sentenciados por cada uma dela, com o intuito de visualizar qual das localidades apresentava mais demandas finalizadas.



Foram 2.260 os processos distribuídos na Justiça Federal do Ceará até 25/08/2020, sendo 65 propostos perante a justiça comum federal e 2.195 no âmbito dos JEFs. Dentre essas ações, 306 foram ajuizados pela DPU nas únicas localidades onde a instituição possui representantes, quais sejam as seções judiciárias de Fortaleza (239 ações) e Sobral (67 ações).

Ainda no tocante à distribuição dos processos, cabe ressaltar a disposição dos feitos em relação a divisão territorial do Estado. Apesar da maioria das ações terem sido ajuizadas na capital do Estado (839 ações), o interior do Estado concentra o maior número bruto de demandas (1.421 ações), sendo Juazeiro do Norte a seção judiciária com mais processos distribuídos (434) e Tauá com a menor de todo Estado (53).

Assevera-se na maior parte das localidades do interior do Estado não há prestação jurisdicional pela DPU, razão pela qual os feitos ajuizados nessas localidades foram propostos por meio do setor de atermação do tribunal ou por patrocínio de advogados. Em ambos os casos, a situação de vulnerabilidade dos benefícios poderá ser acentuada, pois haverá necessidade de compreensão das técnicas jurídicas, nos casos dos processos atermados, ou custeio de advogados, custo que reduz os valores percebidos pela renda emergencial.

Quanto aos processos sentenciados, tem-se no período da pesquisa foram julgados 947 processos, sendo 65 na justiça comum e 882 nos juizados. Como será examinado no tópico a seguir, os processos da justiça comum foram predominantemente extintos por incompetência absoluta, já os JEF's tiveram 626 julgados com mérito e apenas 256 julgados sem análise do mérito.

No confronto entre os processos distribuídos e julgados, observa-se que ainda 1.313 aguardando julgamento. Na seção judiciária correspondente a capital, observa-se que a 28ª Vara Federal foi a vara com maior julgamento de feitos, dos 166 feitos distribuídos, 123 foram julgados. Já nas seções judiciárias do interior do Estado, Limoeiro do Norte foi aquela que mais houve julgamentos, 109 sentenças. Cabe pontuar que Juazeiro do Norte, a seção com o maior número de processos depois de Fortaleza, havia julgado somente 120 processos, ou seja mais de 71% dos processos da seccional ainda estavam pendentes de deliberação final.



3.2. Tempo médio das decisões de declínio de competência e remessa aos Juizados Especiais

No exame das ações na justiça comum, observou-se que a maior parte delas eram extintas sem resolução do mérito por incompetência absoluta em razão do valor da causa, por esta razão surgiu a necessidade de examinar dados referentes a derogabilidade de atribuição dessas ações, especialmente no que tange ao tempo gasto para o proferimento dessas decisões.

Com esse propósito, desenvolveu-se a pesquisa com base no material fornecido pelo sistema eletrônico da JFCE (PJE) no filtro sobre "Auxílio Emergencial". Em primeira análise, estabeleceu-se como filtro os integrantes das ações, a data da distribuição, a data da sentença, a ocorrência de declínio de competência. Feito isso, examinou-se a quantidade de feitos declinados, bem como o tempo de tramitação destes nas Varas Comuns Federais.

No total das 65 ações ajuizadas nos meses de análise da pesquisa, 72% tiveram a incompetência absoluta reconhecida, mas nem todos tiveram a remessa dos autos para o Juizado Federal determinada na sentença. Essa integração ocorreu com apenas 35% feitos. De maneira geral, computando os processos com remessa e os com baixa dos autos, tem-se que o transcurso médio entre a data da distribuição e a data da sentença terminativa de declínio foi de 6(seis) dias.

Não obstante a observação do tempo médio de tramitação dos feitos, é pertinente destacar que a pesquisa não contemplou o tempo de cumprimento da remessa eletrônica dos autos, isto é, pode haver uma variação no tempo efetivo de declínio, pois não se considerou prazos de intimação das partes para ciência da decisão, tampouco o lapso transcorrido nos atos de serventia.

Para determinar o tempo médio das decisões de concessão do auxílio emergencial, considerando que tais decisões ocorreram no âmbito dos Juizados, o órgão jurisdicional competente para apreciação dos feitos, concentrou-se a investigação nas 626 ações dos JEF's que obtiveram o julgamento do mérito durante o período da pesquisa, segundo as informações prestadas pelo TRF5.



Os dados referentes a essas ações foram analisados sobre viés do: tempo médio geral de julgamento; tempo médio de julgamento por Juizado Especial; quantidades de ações deferidas; tempo médio do julgamento das ações deferidas.

O tempo médio de julgamento foi de 26,92 dias. No cálculo desse parâmetro, considerou-se o período transcorrido entre o ajuizamento da ação, registrado pela distribuição dos processos, e a data da sentença proferida pelo magistrado. Ressalta-se que não se consideraram as decisões interlocutórias de tutela de urgência eventualmente concedidas ou negadas, haja vista que tais pronunciamento possuíam natureza precária e poderia influir no lapso efetivo praticado na maioria dos casos.

Cabe pontuar que os dados de embora tenha se buscado traçar o tempo médio de julgamento por Juizado Especial, o resultado apurado não é parâmetro para avaliar a eficiência ou celeridade de cada vara. Por exemplo, a 14^o Vara Federal teve uma média de 19,11 dias ao passo que a 28^a Vara Federal teve uma média de 25,33 dias de tempo de julgamento, apesar de, em um primeiro momento a primeira parecer mais célere, esta julgou 54 ações, ao passo que a segunda julgou 109 ações. Em outras palavras, a quantidade média de ações julgadas por dia pela 28^a Vara (4,36) foi quase o dobro das sentenciadas da 14^a Vara (2,8).

Noutro giro, em busca de solucionar a pergunta cerne da pesquisa, verificou-se a quantidade de feitos procedentes, para que, conhecendo o número de concessões judiciais do auxílio emergencial, seja possível identificar o tempo médio da concessão judicial do auxílio emergencial no Ceará.

Das 626 ações julgadas com mérito, 400 foram integral ou parcialmente procedentes. Em outras palavras, cerca de 64% dos feitos no Estado resultaram na concessão judicial do benefício. A 28^a Vara Federal foi a unidade judiciária que mais deferiu pedido na capital, 80 das 109 ações, e a 29^a Vara Federal (Limoeiro do Norte) foi a que mais deferiu pedidos no interior, totalizando 64 pedidos procedentes.

A quantidade de feitos julgados procedentes influenciou sobremaneira para reduzir diferenças significativas entre o tempo médio geral das ações julgadas para o tempo médio das ações concessivas do auxílio, de forma que se verificou, até a concessão judicial do auxílio emergencial, o transcurso de 26,83 dias.



Contudo, observou-se que há uma divergência temporal entre os processos distribuídos no início da pandemia e os distribuídos após o período de cadastramento do auxílio emergencial, que findou no início de julho. Os primeiros, ajuizados entre os meses março e junho, apresentaram 37 dias como o tempo médio entre a distribuição e a sentença deles, havendo casos em que a espera foi de mais de 74 dias. Já mais novos, ajuizados a partir de julho tem como tempo médio 25 dias, tendo ações sentenciadas com menos de 10 dias.

Infere-se que essa divergência se deve a adoção de procedimentos padrões pelas serventias a partir da chegada das demandas, assim como pela maior dinamização das respostas dos órgãos demandados.

3.3. Tempo médio do cumprimento das decisões pelo Ministério da Cidadania e Dataprev

Com o intuito de estabelecer um procedimento unificado, editou-se a Portaria nº 394, de 29 de maio de 2020. Segundo a normativa, cabe ao Ministério da Cidadania o papel de analisar e subsidiar as demandas judiciais. Devido a importância das atribuições do referido ministério, encaminhou-se pedido de informação ao órgão sobre a quantidade de cumprimentos solicitados e realizados no Ceará no período de estudo, bem como sobre o tempo médio de cumprimento das decisões judiciais pelas secretarias ministeriais.

De acordo com a Consultoria Jurídica do Ministério (Conjur), setor responsável pela resposta e processamento das demandas judiciais, no período de março a julho de 2020 havia 527 pedidos de cumprimentos no Estado. Tais solicitações foram classificadas pela Conjur da seguinte maneira: i) fornecer subsídios à defesa em juízo; ii) cumprir decisão judicial; iii) cumprir decisão judicial e fornecer subsídios à defesa em juízo; iv) fornecer subsídios à defesa em juízo reiterada; v) cumprir decisão judicial reiterada.

Considerando o objeto da presente pesquisa e o percentual de processos a cumprir do setor (83%), a análise dos dados recaiu sobre os grupos: ii) cumprir decisão judicial; iii) cumprir decisão judicial e fornecer subsídios à defesa em juízo; v) cumprir decisão judicial reiterada.



Nesses grupos, observou-se que a maioria das solicitações haviam sido atendidas, porém o prazo para o atendimento extrapolava o definido para o sistema. O sistema interno estimava o tempo médio de 6 dias para a realização dos prazos. Entretanto, o tempo médio efetivo transcorrido entre a data de chegada dos pedidos e suas respectivas conclusões foi de 19,42 dias, tendo, em certos casos, decorridos mais de 64 dias entre a entrada e o encerramento do pedido. Calculando somente a média dos atrasos dos cumprimentos, observou-se que eles extrapolavam em média 13,53 dias.

Cabe esclarecer que este tempo supramencionado diz respeito tão somente ao registro da decisão judicial no sistema do Ministério da Cidadania, não contemplando lapso temporal efetivo entre a decisão concessiva e o depósito do benefício na conta da parte. Após o registro no ministério, nasce uma ordem de crédito que é dirigida ao Dataprev, para depois ser remetida a CEF em forma de determinação de proceder os descontos.

Embora não tenha sido possível obter informações sobre a quantidade de dias que a Dataprev e a CEF necessitam para realizar o restante do procedimento, já possível observar que trâmite de implementação judicial do benefício no âmbito do Ministério da Cidadania extrapola o prazo indicativo para cumprimento, motivo pelo qual infere-se que o pagamento pode sofrer retardo na sua efetivação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na resolução da questão, encontrou-se que o tempo médio entre a distribuição e sentença de mérito sobre o auxílio emergencial no Estado do Ceará foi de 26,92 dias. Embora seja inferior ao esperado, uma vez que se estimava uma tramitação superior a 30 dias, cabe pontuar que as ações que tramitaram no início da judicialização do benefício apresentaram um resultado significativamente distinto da média geral. Aquelas ações ajuizadas entre os meses março e junho, apresentaram 37 dias como o tempo médio entre a distribuição e a sentença delas, havendo casos em que a espera foi de mais de 74 dias.

Ademais, observou-se que a compreensão do tempo de concessão das ações necessariamente deveria ser acompanhada de dados sobre a implementação da determinação judicial.



Neste ponto, analisou-se o transcurso do tempo de cumprimento pelo Ministério da Cidadania. Os dados indicaram que o tempo médio efetivo transcorrido entre a data de chegada dos pedidos e suas respectivas conclusões foi de 19,42 dias, todavia percebeu-se que a maioria dos prazos eram realizados após o tempo estimado pelo sistema para cumprimento. Calculando somente a média dos atrasos dos cumprimentos, observou-se que eles ultrapassavam em média 13,53 dias o prazo estimado pelo sistema do Ministério da Cidadania. Ressalta-se que esta análise não contempla as etapas posteriores de implementação da determinação do sistema do Dataprev, tampouco os prazos de pagamento da CEF.

Considerando a soma da média do tempo entre a distribuição e sentença judicial concessiva (27 dias, aproximadamente) com a média do período de cumprimento dos prazos pelo Ministério da Cidadania (cerca de 20 dias), tem-se que o tempo de espera do ingresso da ação até a efetiva implementação da destinação de recursos é de 47 dias, o que corresponde a quase mais da metade do período inicialmente estimado para a concessão do auxílio emergencial (90 dias).

O auxílio emergencial surgiu como instrumento assistencial de combate ao impacto econômico da pandemia. O agravamento da crise econômica e aumento dos já alarmantes índices de desemprego, motivaram a adoção dessas medidas de amparo social para suavizar os efeitos da perda de renda e os índices de pobreza.

No entanto, devido a diversas falhas operacionais na implementação e operacionalização do benefício, muitos brasileiros elegíveis não foram contemplados pelo benefício assistencial, motivo pelo qual observou-se um movimento de judicialização da concessão do benefício.

Portanto, o tempo médio das decisões de concessão do Auxílio Emergencial nos processos que tramitam junto à Justiça Federal do Ceará não atende ao princípio da celeridade processual, confirmando a hipótese de que há lentidão excessiva na concessão dos referidos benefícios, por fatores como morosidade processual e inconsistência do padrão de procedimentos adotados pelos magistrados.

Por estas razões, conclui-se que, a despeito da brevidade do julgamento das ações de auxílio emergencial no Ceará, o tempo efetivo da destinação dos recursos é elevado. O padrão de procedimentos adotados e a articulação entre o juízo e os órgãos federais precisa



de melhoramento para atender aos parâmetros do princípio celeridade processual e garantia da utilidade do resultado.

REFERÊNCIAS:

- BANCO MUNDIAL. *COVID-19. Impactos e respostas de políticas públicas*. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/106541594362022984/pdf/COVID-19-in-Brazil-Impacts-and-Policy-Responses.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2021.
- BRANDÃO, Vinícius. O Estado como garantidor de emprego e renda durante a pandemia do novo Coronavírus. In: *Boletim Find: Covid-19 e os desafios ao desenvolvimento*. FIND, Niterói, ed. Especial, mai. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Brasília: Congresso Nacional, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2zF4x6k>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- BRASIL. *Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999*. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília: Congresso Nacional, jan,1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm>. Acesso em: 20 de julho 2020.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 937, de 2 de abril de 2020*. Brasília: Congresso Nacional, abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2WvWm5v>>. Acesso em: 13 maio 2020
- BRASIL. *Medida Provisória nº 956, de 24 de abril de 2020*. Brasília: Congresso Nacional, mar. 2020p. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141699>>. Acesso em: 13 maio 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1706, Processo Nº 016.834/2020-8. Brasília, 01 de julho de 2020. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2020.
- CARRÁ, Bruno Leonardo Câmara (org.). *Justiça Federal: cinquenta anos de história*. 1 ed. Fortaleza: Justiça Federal, 2017.



- CEF. *Caixa Econômica Federal*. Auxílio Emergencial. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/auxilio/Paginas/default2.aspx>>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 1052-1063, jul. 2020.
- DPU CEARÁ. *DPU em Fortaleza reorganiza atendimento sobre auxílio emergencial*. Disponível em: < <https://www.dpu.def.br/noticias-ceara/57668-dpu-em-fortaleza-reorganiza-atendimento-sobre-auxilio-emergencial>>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- GAIO JUNIOR, Antonio Pereira. Jurisdição Civil Brasileira em crise: desafios em tempos de pandemia. In: *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 2021, v. 22, n. 1, p. 79-99.
- GENTILINI, Ugo (World Bank); ALMENFI, Mohamed (World Bank); ORTON, Ian (ILO). *Social protection and jobs responses to COVID-19: a real-time review of country measures*. Versão 11, 12/11/2020. Banco Mundial Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10986/33635>>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Continuada (PNAC) 2018*. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=298009>>. Acesso em: 20 de julho de 2020
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *NT N° 72: As transferências monetárias federais de caráter assistencial em resposta à Covid-19: mudanças e desafios de implementação*. Brasília, 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10042>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- JFCE. Justiça Federal no Ceará. *Levantamento aponta produção de 1.384 atos processuais relacionados à Covid-19*. Disponível em: <<https://www.jfce.jus.br/noticias/noticias/3124-levantamento-aponta-producao-de-1-384-atos-processuais-pela-jfce-relacionados>>. Acesso em: 10 fev. 2021.
- KOMATSU, B. K.; MENEZES FILHO, N. *Simulações de Impactos da COVID-19 e da Renda Básica Emergencial sobre o Desemprego, Renda, Pobreza e Desigualdade*. Insper. Policy paper n. 43. São Paulo: Abril, 2020.



MEDEIROS, Breno Pauli et al. O uso do ciberespaço pela administração pública na pandemia da COVID-19: diagnósticos e vulnerabilidades. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, jul. 2020, p. 650-662.

MOURA, M. DE S. Judicialização das relações sociais no Brasil do século XXI: aspectos práticos da democratização do acesso à Justiça e ao Direito. *Revista Jurídica da FA7*, v. 13, n. 1, 22 fev. 2016.

SABO, Isabela Cristina et al. Entraves ao governo aberto na Justiça Federal brasileira. *Revista Direito GV*, [S.l.], v. 16, n. 1, jun. 2020, p. 1950.