

## O AUXÍLIO EMERGENCIAL E SUA APLICAÇÃO NO CONTEXTO DA PANDEMIA DE COVID-19 A PARTIR DAS DEMANDAS DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM PELOTAS

EDUARDA DOS SANTOS ABREU<sup>1</sup>; ANA CLARA CORRÊA HENNING<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – [abreu.eduarda@outlook.com](mailto:abreu.eduarda@outlook.com)

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – [anaclaracorreahenning@gmail.com](mailto:anaclaracorreahenning@gmail.com)

### 1. INTRODUÇÃO

Em dezembro de 2019, o vírus SARS-COV-2 começou a se disseminar com grande velocidade, atingindo nível de pandemia e causando escassez de recursos médicos e profissionais. O primeiro caso contaminação pelo novo coronavírus no Brasil foi notificado em 26 de fevereiro de 2020, e, desde então, foram contabilizados 20,2 milhões de casos e mais de 500 mil mortes.

Não obstante, os impactos da pandemia de COVID-19 não se limitam ao colapso do sistema de saúde e às vidas inestimáveis perdidas, mas resultaram em crise econômica e social. (CARVALHO, 2020, p. 13) Acerca disso, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – estima que, durante a pandemia, as taxas de desemprego aumentaram significativamente: eram 11 milhões de desempregados no quarto trimestre de 2019, contra 13,9 milhões no mesmo período de 2020 e, atualmente, ultrapassa a marca dos 14 milhões.

Dentre os trabalhadores, os informais foram os primeiros a sofrer os impactos da pandemia, posto que, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio – PNAD – contínua, entre fevereiro e abril de 2020, 70% dos desligamentos ocorreram no setor informal (BARBOSA, 2020, p. 67). Outrossim, os trabalhadores autônomos foram os mais atingidos. (SACCHET DE CARVALHO, 2020, p. 07).

Neste aspecto, a assistência social é garantia constitucional, gizada sob o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, o qual garante a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência, à velhice, a promoção da integração no mercado de trabalho, a habilitação e integração de pessoas com deficiência, e a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso e ao deficiente que não tenham como prover sua subsistência, independentemente de contribuição previdenciária. Ademais, o artigo 6º, *caput*, do mesmo diploma elenca como direito social a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988)

Em que pese tais regramentos, anteriormente à promulgação da Lei 13.982/2020, inexistia norma específica destinada a amparar os trabalhadores em situação de vulnerabilidade social. Não obstante, dentre os objetivos da Constituição Federal (art. 3º) estão a dignidade humana, o desenvolvimento social e a proteção social, o que revela a responsabilidade do Estado em intervir para resguardar os direitos fundamentais dos trabalhadores que tiveram a sua subsistência comprometida durante a pandemia de COVID-19.

Assim, em 02 abril de 2020, no contexto social e econômico da pandemia de COVID-19, o Governo Federal anunciou o auxílio emergencial, benefício de natureza assistencial, criado pela Lei n. 13.982/2020 e regulamentado pelo Decreto n. 10.316/2020, que foi instituído a fim de garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (pandemia de Covid-19).

A Lei n. 13.982/2020 elegeu uma gama de critérios que foram importantes para delimitar o público-alvo do auxílio emergencial. Assim, para ter acesso ao benefício exigia-se que o cidadão possuísse mais de 18 anos, salvo nos casos de mães adolescentes, renda de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita ou até 3 salários mínimos no total, não fosse formalmente empregado nem titular de benefício previdenciário ou assistencial, ressalvado o Programa Bolsa Família, não obtivesse rendimentos tributáveis, em 2018, acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos) e, por fim, exercesse atividade na condição de microempreendedor individual ou contribuinte individual do Regime Social de Previdência Social, ou trabalhador informal, quer fosse ele empregado, autônomo ou desempregado. (BRASIL, 2020).

Todavia, na prática, a Lei n. 13.982/2020 elegeu dois públicos-alvo para o benefício, quais sejam, aqueles inscritos no Cadastro Único e aqueles que se enquadrassem no requisito renda. Diante disto, se percebe que o benefício assistencial objetivou atender à população economicamente mais vulnerável durante a pandemia. (CARDOSO, 2020, p. 1.055).

Embora o auxílio emergencial tenha sido concedido a mais de 53,9 milhões de pessoas, ajudando famílias brasileiras a enfrentar a emergência de saúde, econômica e social pela qual (ainda) passamos, a Defensoria Pública da União, em todo o país, recebeu 150 mil demandas relacionadas ao tema no ano de 2020 (CGU, 2020).

No núcleo da Defensoria Pública da União em Pelotas, foram recebidas demandas que envolviam:

- a) incongruências na análise administrativa da concessão do auxílio emergencial, sobretudo com relação à desatualização das bases de dados governamentais;
- b) limitações excludentes com relação à exigência do artigo 2º, inciso V, da Lei n. 13.982/2020, que diz respeito ao impedimento de acesso ao auxílio emergencial para cidadãos que declararam renda superior à primeira faixa de tributação do Imposto de Renda em 2019;
- c) e, ainda, no âmbito judicial, interpretação extensiva ao artigo 2º, inciso IV, do Decreto n 10.316/2020, que estabeleceu critério limitador não previsto na legislação para acesso à cota dupla em razão de condição monoparental.

Diante do exposto, apesar de não existir vasta bibliografia sobre auxílio emergencial, em razão de se tratar de temática recente, faz-se necessária a discussão sobre a política pública estabelecida pelo benefício, posto que pioneira no amparo assistencial a trabalhadores hipossuficientes.

Neste sentido, considerando que o auxílio emergencial é uma política pública que resultou da crise econômica decorrente da pandemia de COVID-19, a pesquisa em questão visa, inicialmente, estudar o benefício como medida de contenção dos impactos causados pelo coronavírus, caracterizando-o como ferramenta de efetivação de direitos fundamentais em período de crise. E, em segundo momento, analisar o arcabouço legal de criação do auxílio emergencial e o seu funcionamento, para identificar eventuais falhas na proteção social garantida por ele, sejam elas decorrentes tanto da própria formulação legal do benefício quanto dos demais agentes que colaboram para a sua implementação e concessão. Acredita-se que as considerações delineadas têm o potencial de delinear diretrizes para a garantia e eficácia dos objetivos sociais e econômicos estabelecidos pela

Constituição Federal e contribuir para as políticas públicas de assistência social vindouras.

## 2. METODOLOGIA

O método a ser utilizado é o indutivo, por meio do qual se observa a grande quantidade de demandas sobre auxílio emergencial recebidas pela Defensoria Pública da União (DPU) durante os anos de 2020 e 2021, referentes à implementação administrativa do benefício, aos critérios elegidos pela norma e à interpretação judicial do tema.

Neste sentido, a partir daí, surge o questionamento acerca de possíveis falhas em diversas fases da aplicação do auxílio emergencial, o que corroborou para que a proteção social oferecida pelo benefício fosse reduzida e o acesso a ele dificultado.

Para desenvolver o tema, inicialmente serão quantificadas as demandas realizadas na DPU, na comarca de Pelotas, durante os anos acima indicados, assim como identificadas suas respectivas temáticas. Igualmente serão utilizadas pesquisa bibliográfica, estatísticas governamentais, decisões judiciais que tratam sobre o assunto, bem como análise da Lei n. 13.982/2020 e do Decreto n. 10.316/2020, que regulam o auxílio emergencial.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa em questão está em desenvolvimento e, portanto, seus resultados não estão conclusos. Diante do exposto, com relação à proteção social oferecida pelo auxílio emergencial, alguns autores defendem que é insuficiente e não atende aos princípios e objetivos determinados pela Constituição Federal, haja vista que o benefício é inapto a garantir a dignidade e o desenvolvimento social (VASCONCELOS; CARVALHO, 2020). A tal argumento, pesquisas de projeção e de amostra indicam que o auxílio emergencial não apenas supriu a queda de rendimentos das famílias e contribuiu para a redução das desigualdades sociais, como corroborou para a superação dos rendimentos habituais recebidos pelas famílias mais vulneráveis, garantindo uma renda inédita para as famílias de renda baixa e muito baixa. (SACCHET DE CARVALHO, 2020; BARBOSA, 2020)

Com relação aos impedimentos de acesso ao benefício em decorrência do recebimento de rendimentos superiores a R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos) no ano de 2018, verificou-se que a quantia resulta em recebimentos mensais inferiores ao critério de renda determinado pelo artigo 2º, inciso IV da Lei n. 13.982/2020, qual seja “*renda familiar mensal total de até 3 salários-mínimos*”. Além disso, o dispositivo não reflete a renda atual das famílias, o que indica incoerência do diploma legal que prevê o benefício destinado aos trabalhadores vulneráveis em período de pandemia. Os demais casos específicos em análise ainda serão estudados.

## 4. CONCLUSÕES

O auxílio emergencial é um benefício de caráter assistencial que não estava expressamente previsto na Constituição Federal, diferentemente do benefício assistencial de prestação continuada. Não obstante, possui bases nos objetivos e princípios fundamentais determinados pela Carta de 1988, como a dignidade humana, a proteção social aos desamparados e o desenvolvimento social.

Inexistem conclusões acerca da pesquisa em andamento, todavia, com a finalização do estudo poder-se-ão delinear estratégias para a implementação de

políticas públicas de garantia à renda mínima de forma sustentável e que atendam aos princípios e bases constitucionais e identificar os aspectos da aplicação do auxílio emergencial que ensejam aprimoramento.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 08.08.2021

BRASIL. **Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020**. Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-13.982-de-2-de-abril-de-2020-250915958>. Acesso em 05.05.2021.

BARBOSA, Rogério Jerônimo; Prates, Ian. Efeitos do desemprego, do auxílio emergencial e do programa emergencial de preservação do emprego e da renda (mp nº 936/2020) sobre a renda, a pobreza e a desigualdade durante e depois da pandemia. **Repositório do Conhecimento do IPEA**. Ano 2020. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10187>. Acesso em 09.08.2020.

CARDOSO, Bruno Baranda. A implementação do Auxílio Emergencial como medida excepcional de proteção social. **Revista de Administração Pública (RAP) n. 54**. Rio de Janeiro, p. 1053-1062, jul-ago, 2020. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/343958570\\_A\\_implementacao\\_do\\_Auxilio\\_Emergencial\\_como\\_medida\\_excepcional\\_de\\_protecao\\_social](https://www.researchgate.net/publication/343958570_A_implementacao_do_Auxilio_Emergencial_como_medida_excepcional_de_protecao_social). Acesso em 08.08.2020

OLIVEIRA, Elida; ORTIZ, Brenda. Ministério da Saúde confirma primeiro caso de coronavírus no Brasil. **G1 [on line]**, em 26.fev.2020. Disponível em <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/02/26/ministerio-da-saude-fala-sobre-caso-possivel-paciente-com-coronavirus.ghtml>. Acesso em 08.08.2021.

SACCHET DE CARVALHO, Sandro. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: os resultados dos microdados da PNAD Covid-19 de novembro. **Carta de conjuntura n. 50 – Nota da Conjuntura 2 – 1º Trimestre de 2021**. Cidade, p. 01-19, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210105\\_cc\\_50\\_not\\_a\\_2\\_mercado\\_de\\_trabalho.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/210105_cc_50_not_a_2_mercado_de_trabalho.pdf). Acesso em 09.08.2021

SANTOS. Laís Silveira. Dilemas morais da gestão pública brasileira no enfrentamento da pandemia do novo coronavírus. **Revista de Administração Pública n. 54**. Rio de Janeiro, p. 910-922, jul-ago, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200219> Acesso em 08.08.2021

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; CARVALHO, Stephanie Linhares Sales de Carvalho. O Efeito Paliativo do Auxílio Emergencial Pandêmico e o Princípio da Dignidade Humana. **I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**, Direito, Economia e Desenvolvimento Econômico Sustentável, Florianópolis, CONPEDI, 2020. p. 50-70. Disponível em: <http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/olpbq8u9/b5ypo403/1Zkp4s4HnHu3a2lz.pdf>. Acesso em 08.08.2021.