



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O PAPEL DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Matheus Araujo de Oliveira Silva

Rio de Janeiro  
2023

MATHEUS ARAUJO DE OLIVEIRA SILVA

O PAPEL DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Monografia apresentada como exigência para  
conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro.

Orientador:

Prof. Marcelo Leonardo Tavares

Coorientadora:

Prof<sup>a</sup> Mônica Cavalieri Fetzner Areal

Rio de Janeiro  
2023

MATHEUS ARAUJO DE OLIVEIRA SILVA

O PAPEL DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

Monografia apresentada como exigência de  
conclusão de Curso da Pós-Graduação *Lato  
Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do  
Rio de Janeiro.

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023. Grau atribuído: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

Presidente: Desembargador Claudio Brandão de Oliveira – Escola da Magistratura do Estado  
do Rio de Janeiro-EMERJ.

---

Convidado: Prof. Valter Shuenquener de Araújo – Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro-EMERJ.

---

Orientador: Prof. Marcelo Leonardo Tavares - Escola da Magistratura do Estado do Rio de  
Janeiro – EMERJ.

---

A ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – EMERJ – NÃO APROVA NEM REPROVA AS OPINIÕES EMITIDAS NESTE TRABALHO, QUE SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DO AUTOR.

À minha família por todo suporte e carinho.

## AGRADECIMENTOS

A Deus e aos Orixás que protegem o meu caminhar.

Aos meus pais, José Luiz e Erica, pelo amor e apoio incondicionais.

Ao meu irmão Rafael por todo o companheirismo.

Ao meu cãozinho Bruce pela amizade e lealdade sem fim.

Aos meus tios, tia e primas, por todo o carinho.

Aos que já se foram, especialmente, meus avós, José e Margarida, e tia Margareth, pela participação fundamental em minha criação.

À minha namorada, Kamilla, por tornar os meus dias mais alegres.

Ao professor Marcelo Leonardo Tavares, por compartilhar o conhecimento com distinta sabedoria e respeito.

À professora Mônica Cavaliere Fetzner Areal, por todos os incentivos e atenção dispensados a cada reunião.

À Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, por proporcionar amadurecimento profissional e acadêmico valorosos.

Por fim, a todos que contribuíram para a concretização desse sonho.

Baixa  
Santo Salvador  
Baixa  
Seja como for  
Acha  
Nossa direção  
Flecha  
Nosso coração  
Puxa  
Pelo nosso amor  
Racha  
Os muros da prisão

Extra  
Resta uma ilusão  
Extra  
Resta uma ilusão  
Extra  
Abra-se cadabra-se a prisão

Baixa  
Cristo ou Oxalá  
Baixa  
Santo ou orixá  
Rocha  
Chuva, laser, gás  
Bicho  
Planta, tanto faz  
Brecha  
Faça-se abrir  
Deixa  
Nossa dor fugir

Extra  
Entra por favor  
Extra  
Entra por favor  
Extra  
Abra-se cadabra-se o temor

Eu, tu e todos no mundo  
No fundo, tememos por nosso futuro  
E.T. e todos os santos, valei-nos  
Livrai-nos desse tempo escuro  
(Gilberto Gil – Extra)

## SÍNTESE

Entendida a assistência social como norma vinculante para o Estado, impõe-se a reflexão a respeito da necessidade de conjugação entre esse programa constitucional de ação positiva e o contexto de agravamento da miséria criado pela pandemia de covid-19. A pesquisa trata da identificação dos movimentos do Estado brasileiro no sentido de adequar suas prestações aos mais necessitados à atual emergência; e verificar se o que foi realizado concretizou em maior ou menor medida o direito fundamental à assistência social. Sabendo-se que os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de excesso, mas representam também uma vedação à proteção insuficiente, em meio a cenário de flagrante precarização social no qual as populações mais vulnerabilizadas tendem a coincidir com aquelas a que à assistência social foi designada a proteção, questiona-se quanto desse direito fundamental foi efetivado diante do aprofundamento da desigualdade no Brasil causado pelos impactos do novo coronavírus.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social; Pandemia; Benefícios Assistenciais.



## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO.....   | 9         |
| 1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL E O PAPEL DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NA PANDEMIA DE COVID-19.....   | 12        |
| <b>1.1 Breve síntese a respeito das teorias da legitimação e fundamentação dos direitos humanos e da assistência social.....</b>  | <b>16</b> |
| <b>1.2 Assistência social e enfrentamento à pandemia da covid-19: o manejo de prestações assistenciais pelo Estado na proteção da dignidade e garantia do mínimo existencial ....</b> | <b>24</b> |
| 2. A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS E O CRITÉRIO ADOTADO PELA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA FINS DE PAGAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA.....                       | 32        |
| <b>2.1 O critério de aferição da vulnerabilidade social para a concessão do benefício de prestação continuada.....</b>  | <b>34</b> |
| <b>2.2 O benefício de prestação continuada na pandemia da covid-19 .....</b>  | <b>42</b> |
| 3. INOVAÇÃO BEM-VINDA, MAS DE APLICAÇÃO AINDA INCERTA: QUEM É O BENEFICIÁRIO DO NOVO AUXÍLIO-INCLUSÃO? .....  | 52        |
| <b>3.1 O auxílio-inclusão e o procedimento de avaliação da deficiência .....</b>  | <b>54</b> |
| <b>3.2 A exclusão da pessoa com deficiência leve do leque de beneficiados pelo auxílio-inclusão .....</b>   | <b>63</b> |
| <b>3.3 A definição da abrangência do auxílio-inclusão à luz do Direito Antidiscriminatório.....</b>   | <b>66</b> |
| 4. AUXÍLIO EMERGENCIAL: O QUE HÁ DE CONCRETO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA PANDEMIA .....   | 71        |
| <b>4.1 Auxílio emergencial no mundo: políticas de transferência de renda durante a pandemia .....</b>   | <b>75</b> |
| <b>4.2 Auxílio emergencial no Brasil: características, beneficiário e conceito.....</b>   | <b>78</b> |
| <b>4.3 O fim do auxílio emergencial e seu legado .....</b>  | <b>82</b> |
| CONCLUSÃO.....  | 88        |
| REFERÊNCIAS.....  | 93        |

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em uma análise do conteúdo do direito fundamental à assistência social e da necessária adequação de sua abrangência ao contexto da pandemia de covid-19, notadamente, no que diz respeito à entrega de benefícios socioassistenciais e de transferência de renda. Trata-se, sobretudo, de tentativa de identificar quais foram os movimentos do Estado brasileiro no sentido de adequar suas prestações aos mais necessitados à atual emergência; além de verificar se o que foi realizado concretizou em maior ou menor medida o direito fundamental à assistência social.

Sabe-se que a assistência social foi um dos pilares que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 contemplou como sustentáculos da seguridade social, ao lado da saúde e da previdência social; e que dos arts. 6º e 203 da chamada “Constituição Cidadã” é possível extrair seu caráter de direito social fundamental, o qual para o Estado se revela como uma imposição de ação diante das situações que vulnerabilizam a existência humana.

O texto constitucional é expresso ao afirmar que os objetivos da assistência social, entre outros, são a proteção das necessidades básicas dos indivíduos em períodos como a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice. Esse direito social fundamental também reverbera sobre o que prevê o Estatuto da Pessoa com Deficiência e seu mandamento de assegurar e promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

É, portanto, a constatação de que a assistência social assume papel de norma vinculante para o Estado que leva ao entendimento de que a conjugação entre esse programa constitucional de ação positiva e o contexto de agravamento da miséria criado pela pandemia da covid-19 é uma reflexão que se impõe.

Cientes de que os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de excesso, mas representam também uma vedação à proteção insuficiente, a pesquisa tem como objetivo discutir as repercussões da pandemia da covid-19 sobre a atuação do Estado diante de sua obrigação de assegurar as condições normativas e fáticas necessárias à efetividade do direito social fundamental à assistência social. A razão de tal direcionamento está na percepção de que nos anos de 2020 e 2021 ocorreu um aprofundamento de desigualdades sociais historicamente conhecidas no Brasil que torna imprescindível questionar a real capacidade do Estado brasileiro de prover condições mínimas de vida digna para as pessoas necessitadas diante de tal cenário.

Nessa perspectiva, o primeiro capítulo da pesquisa discute a natureza de direito fundamental da assistência social e o papel dos benefícios assistenciais em sua efetivação no contexto da pandemia da covid-19; tanto na busca da construção do mínimo existencial essencial à vida digna, como também no combate às desigualdades. A partir de tal levantamento, o que se pretende é demonstrar que a prestação de assistência social determinada pela ordem constitucional brasileira é capaz de oferecer respostas significativas às carências agravadas pela emergência sanitária, desde que realizada a adequação dos mecanismos de proteção aos necessitados já existentes a esse novo contexto.

Uma vez identificados os grupos de pessoas que sofreram os maiores impactos da covid-19 sobre suas condições materiais de ter vida digna, o segundo capítulo tem como objetivo aferir em que medida o Estado brasileiro tem adotado critérios adequados para a definição de uma eficiente política de assistência social, tal como determina a Constituição de 1988. Com efeito, seu ponto central é a investigação do critério de miserabilidade hoje adotado pelo Estado brasileiro, na Lei Orgânica da Assistência Social, para o pagamento do benefício de prestação continuada, e confrontá-lo com o atual estado de coisas no Brasil, de forma a analisar a adequação entre a abrangência desse benefício e os impactos da pandemia do novo coronavírus sobre a população mais necessitada.

O terceiro capítulo estuda as disposições da Lei n. 14.176 de junho de 2021 a respeito do auxílio-inclusão, benefício previsto no art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência, especialmente, as que tratam da aparente limitação feita pela lei à concessão desse benefício à pessoa com deficiência moderada ou grave, para que assim se possa examinar a compatibilidade de tal restrição com o ordenamento brasileiro e identificar o real destinatário dessa prestação socioassistencial.

Por fim, o quarto capítulo aborda o auxílio emergencial – benefício assistencial criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia da covid-19 – seus critérios de elegibilidade e sua compatibilidade com outras políticas de assistência social já existentes. Nele também se discorre sobre as perspectivas para o futuro desse benefício, diante do esperado prolongamento no tempo do atual cenário de aprofundamento da miséria no Brasil.

A pesquisa tem como ponto de partida o levantamento da bibliografia capaz de fornecer indicações robustas a respeito dos mecanismos existentes no ordenamento brasileiro voltados, especificamente, à prestação de benefícios socioassistenciais aos mais necessitados durante a pandemia do novo coronavírus. Sendo assim, em um primeiro momento o trabalho se desenvolve a partir de metodologia qualitativa.

Em seguida, tendo-se em vista o fato de que os desdobramentos da pandemia de covid-19 são tema ainda em desenvolvimento e que dá todos os indicativos de que assim permanecerá por muitos e muitos anos, a adoção de método hipotético-dedutivo para a elaboração de proposições a respeito do futuro das populações estudadas e da atuação do Estado brasileiro em relação a elas é a que se demonstra mais adequada.

## 1. A ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL E O PAPEL DOS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS NA PANDEMIA DE COVID-19

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu à seguridade social a execução de ações estatais voltadas para a garantia de condições de vida digna aos indivíduos e de proteção contra reveses inviabilizadores da manutenção própria<sup>1</sup>. Nesse sistema composto por saúde, previdência e assistência social, coube à terceira o papel de prover prestações sociais mínimas e gratuitas aos impossibilitados de obter o próprio sustento<sup>2</sup>, incumbência de substancial importância para uma sociedade que tem acumulado profundas desigualdades ao longo de seus cerca de cinco séculos de formação<sup>3</sup>.

Partindo-se da perspectiva do direito positivo, dos arts. 6º e 203 da “Constituição Cidadã”<sup>4</sup> é possível extrair seu caráter de direito social fundamental<sup>5</sup>, o qual para o Estado se revela como uma imposição de ação diante de situações que vulnerabilizam a existência humana<sup>6</sup>.

O primeiro dispositivo constitucional mencionado, topograficamente localizado no Título II da Constituição, denominado “Dos Direitos e Garantias Fundamentais” afirma a condição de direito social ao que o constituinte optou por chamar nessa passagem de “assistência aos desamparados<sup>7</sup>”. O segundo, por sua vez, estipula que a assistência social será

---

<sup>1</sup>TAVARES, Marcelo Leonardo. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 186.

<sup>2</sup>Ibid., p. 207, 214. Explica Marcelo Leonardo Tavares que é atribuída à Lei do Pobres, elaborada na Inglaterra, em 1601, a primeira previsão institucionalizada de assistência social de que tem conhecimento. No Brasil, o tratamento autônomo da assistência social em relação à previdência, como um plano de auxílio gratuito de pessoas necessitadas, mantido pelo Estado, foi inaugurado pela Constituição de 1934. Segundo o autor: “Foi a partir da Carta de 1934 que se iniciou uma nova era no constitucionalismo brasileiro, com a incorporação, em Título próprio, das normas básicas dos direitos do trabalhador e de previdência e assistência social.”.

<sup>3</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 648.

<sup>4</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>5</sup>A título de esclarecimento terminológico, no presente trabalho será adotada a distinção entre os termos direitos fundamentais e direitos humanos da qual também se valeu a Constituição Federal. Neste sentido, SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de direitos e garantias fundamentais. *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. São Paulo, nº 1, p. 15, abr. 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>>. Acesso em: 19 nov. 2021. Nas palavras do citado autor: “[...] a distinção aqui adotada coincide com a própria decisão do Constituinte de 1988, que, além de pela primeira vez utilizar o termo direitos e garantias fundamentais para os direitos consagrados na CF (de modo expresso ou implícito, como a seguir veremos), refere-se à noção de direitos humanos precisamente no contexto de sua positivação em tratados de direito internacional público ou mesmo inerentes aos princípios gerais do direito internacional[...]”.

<sup>6</sup>TAVARES, op. cit., p. 215.

<sup>7</sup>AGOSTINHO, Vicente Theodoro; SALVADOR, Sérgio Henrique. A assistência social e o benefício de prestação continuada: uma realidade a ser aprimorada. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurelio; COSTA, José Ricardo Caetano.

prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição, e que seus objetivos são a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária.

Por fim, há a previsão da garantia de um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovarem insuficiência de meios necessários à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei, hoje complementada pelo novo inciso VI do art. 203 da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021<sup>8</sup>, segundo o qual a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza é objetivo da assistência social.

Sabendo-se que nem todo direito social é dotado de jusfundamentalidade<sup>9</sup>, a compreensão da atribuição de tal caráter à assistência social guarda relação intrínseca com as ideias de dignidade da pessoa humana e de mínimo existencial<sup>10</sup>, estas seus fundamentos metajurídicos<sup>11</sup>. Nesse sentido, segundo a perspectiva proposta por Robert Alexy<sup>12</sup>, os direitos sociais fundamentais são aqueles relacionados aos valores liberdade, igualdade e solidariedade<sup>13</sup> e que têm por objetivo garantir o oferecimento do mínimo existencial ao indivíduo, este entendido como o conjunto de condições imprescindíveis à vida digna.

Na formulação adotada por Fábio Zambitte Ibrahim<sup>14</sup>, a caracterização do direito social como um direito fundamental e como uma garantia institucional, se dá a partir da conjugação entre a premissa normativa, isto é, entre a previsão constitucional do direito e o seu papel no que chama de “garantia da liberdade real”.

Acrescenta o autor que, além de manifestação de proteção à vida digna, a concepção de tais direitos como fundamentais é robustecida também pela constatação de que estes se revelam como viabilizadores de efetiva participação no regime democrático. Destaca-se, nesse

---

*Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio.* São Paulo: Ltr, 2018, p. 58. Os autores sintetizam o conceito de assistir, como concebido no contexto da seguridade social, como a ação de “atender, socorrer um necessitado e conferir-lhe, no mínimo, uma dignidade não só jurídica, mas social, existencial.”.

<sup>8</sup>BRASIL. *Emenda Constitucional nº 114*, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1)>. Acesso em: 04 ago. 2022.

<sup>9</sup>IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011, p. 113.

<sup>10</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Florianópolis, v. 1, nº 1, p. 30, 2013. Disponível em: <<https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

<sup>11</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 109.

<sup>12</sup>ALEXY apud TAVARES, op. cit., p. 73.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 109.

sentido, a referência feita ao pensamento de Gregorio Peces-Barba Martinez<sup>15</sup>, autor que assevera que os direitos sociais não teriam seu conteúdo esgotado na satisfação das necessidades básicas dos indivíduos, mas que eles seriam também um instrumento imprescindível à garantia de gozo por todos dos direitos individuais e civis, bem como da participação, em igualdade de condições, no exercício pleno dos direitos políticos.

Sendo a Assistência Social um programa de prestações voltado para a garantia do sustento dos mais necessitados, isto é, das pessoas que não têm condições de prover o seu mínimo existencial<sup>16</sup>, à primeira vista, pode não parecer ser merecedora de maiores questionamentos sua inclusão entre os direitos sociais considerados fundamentais. Afinal, trata-se de direito que guarda estreita relação com a proteção do livre desenvolvimento da personalidade humana em igualdade de condições e com a busca, por meio da solidariedade, da realização da justiça social.

Não obstante, assim como ocorrera nas últimas décadas do século XX, constata-se que atualmente está em curso no Brasil a retomada de uma concepção neoliberal<sup>17</sup> sobre o papel do Estado, pensamento de índole ultraliberal que, tal como aponta Marcelo Leonardo Tavares<sup>18</sup>, tende a rejeitar a inclusão dos direitos sociais no catálogo de direitos fundamentais ao defender a “crença no valor do capitalismo conservador e no mercado, como entidades suficientes para suprir as necessidades da vida social”.

Nesse mesmo sentido, Janaína Rigo Santin<sup>19</sup> explica que “na concepção neoliberal o Estado deve garantir a estabilidade política, segurança jurídica e a estabilidade da moeda, deixando para a livre-iniciativa (mercado) todas as outras regulações”. Assim também entende Jair Soares Júnior<sup>20</sup>, para quem, sob essa perspectiva, os direitos fundamentais passam a ter sua efetivação afastada por argumentos de natureza utilitarista e economicista, segundo os quais, a

---

<sup>15</sup>Ibid., p. 110.

<sup>16</sup>MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 643.

<sup>17</sup>SIQUEIRA, Tiago Adami. A proteção assistencial aos idosos e deficientes na Constituição Federal de 1988: uma análise da função social do benefício previsto na lei n. 8.742/1993. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 62. Afirma o autor: “no tocante aos direitos sociais, em especial aos benefícios assistenciais, percebe-se, claramente, tanto na América Latina como em alguns países da Europa, que o neoliberalismo e a preocupação com o equilíbrio fiscal influenciam de maneira negativa a proteção aos hipossuficientes. No caso do Brasil, os debates acerca das reformas estruturais orbitam, justamente, apenas em torno daqueles cidadãos de menor renda.”

<sup>18</sup>TAVARES, op. cit., p. 61.

<sup>19</sup>SANTIN apud SIQUEIRA, op. cit., p. 60.

<sup>20</sup>SOARES JÚNIOR, Jair. A influência do argumento econômico sobre o jurídico na aplicação do direito à assistência social. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 36.

negativa de direitos que, como a assistência social, demandam prestações positivas, se realizaria, em verdade, desejável economia de verba pública.

Ocorre que, a constatação de que há no momento no país um movimento de defesa da redução do Estado a um formato mínimo conflita com o cenário de agravamento da miséria e da vulnerabilidade social gerado pela pandemia do novo coronavírus<sup>21</sup>, e isso se demonstra problemático por, ao menos, dois motivos.

O primeiro está relacionado ao fato de que a lógica neoliberal pressupõe a adoção de um modelo de Estado no qual há reduzido ou nenhum espaço para a execução de políticas socioassistenciais universais<sup>22</sup>. Trata-se de concepção que confere a qualidade de direito fundamental apenas aos direitos relacionados às liberdades individuais, neles compreendidos a “garantia da segurança, das liberdades, da propriedade e da fiscalização do cumprimento dos contratos”<sup>23</sup>.

O segundo motivo está ligado ao reforço causado por situações emergenciais como a da pandemia da covid-19 sobre o dever de atuação do Estado no sentido de assegurar as condições normativas e fáticas essenciais ao atendimento do mínimo existencial. Trata-se de necessidade que conflita com ideário segundo o qual o Estado deve se abster da regulação econômica e da concretização da justiça social, permitindo que o mercado se autorregule, mesmo em meio a cenários de patente desigualdade<sup>24</sup>.

Há, portanto, relação de prejudicialidade entre esses dois fatores, de forma que a redução das obrigações do Estado antagoniza com o crescimento da necessidade de prestação de benefícios socioassistenciais observada no contexto da pandemia da covid-19, gerando obstáculos tanto para a busca da construção do mínimo existencial essencial à vida digna, como para o combate às desigualdades.

Como bem adverte Ibrahim<sup>25</sup>, por consistirem em conquista relativamente recente do constitucionalismo, os direitos sociais carecem de constante afirmação, pois, do contrário, correm o risco de serem tratados, sob o pretexto de serem geracionalmente posteriores, como

---

<sup>21</sup>UNICEF. *Relatório da ONU: ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

<sup>22</sup>SILVA, Robson Roberto. Assistência social no neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da covid-19. *Revista de Políticas Públicas*, Maranhão, v. 25, nº 1, p. 40, 2021.

<sup>23</sup>TAVARES, op. cit., p. 55.

<sup>24</sup>SIQUEIRA, op. cit., p. 61.

<sup>25</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 111.



axiologicamente inferiores e de menor normatividade em relação aos direitos de liberdade, o que caracterizaria a sua transmutação no que o autor chama de “direitos de segunda categoria”.

Sabe-se que a efetivação dos direitos sociais não deve ignorar a questão da escassez de recursos públicos passíveis de mobilização para a sua satisfação; contudo, tal qual afirma Soares Júnior<sup>26</sup>, por outro lado, não deve ser admitido o atropelamento do fator humano pelo econômico em razão da adoção de abordagem estritamente utilitarista do direito, sob o risco de se perder de vista a posição da dignidade da pessoa humana como ocupante do centro do ordenamento jurídico.

Nesse contexto, tem-se que a reafirmação do caráter de direito fundamental da assistência social e a explicitação do papel dos benefícios socioassistenciais na garantia do mínimo existencial se tornam necessárias. É o que se buscará fazer em seguida.

### **1.1 Breve síntese a respeito das teorias da legitimação e fundamentação dos direitos humanos e da assistência social**

Tal como explica Marcelo Leonardo Tavares<sup>27</sup>, legitimação e fundamentação são conceitos distintos. O primeiro, segundo o autor, corresponde à “busca da justificativa externa de algo, sua razão exógena de existir” o que, por consistir na atribuição de certificado de boa origem a algo, compreende um juízo de valor. O segundo, por sua vez, complementa, designa a ação de “vincular uma coisa ou ato à origem de mesma natureza, sem contudo indicar carga valorativa”.

No caso dos direitos sociais fundamentais, a identificação de sua legitimação passa antes pelo resgate da construção da legitimação dos direitos humanos. Nesse sentido, tende a assumir papel de ponto de convergência entre as diversas correntes de legitimação dos direitos

---

<sup>26</sup>SOARES JÚNIOR, op. cit., p. 41.

<sup>27</sup>Ibid., p. 23.

humanos<sup>28</sup>, a preocupação em atribuir ao ser humano tratamento que o reconheça como “origem e fim da organização social”<sup>29</sup>.

Compreendido o Estado como um empreendimento cooperativo de promoção da vida digna<sup>30</sup>, tem-se que este é uma criação humana, sendo esta sua origem. Por outro lado, sua finalidade é igualmente o homem, uma vez que o Estado existe para viabilizar a possibilidade de desenvolvimento de cada pessoa como sujeito de direitos.

Cumprido observar, contudo, que foi apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial e o reconhecimento proveniente deste dos perigos que envolvem a adoção de uma concepção de direito desprovida do que se possa chamar de um conteúdo de justiça, a qual havia se manifestado recentemente por meio do positivismo jurídico, que passaram a se fortalecer as teorias éticas de legitimação dos direitos humanos.<sup>31</sup>

Foi a partir desse momento que se consolidou a ideia de que o posicionamento do ser humano na origem da organização estatal reflete o reconhecimento de que o Estado é uma criação do homem. A condição de fim, por sua vez, relaciona-se à atribuição conferida ao Estado de garantir o desenvolvimento humano<sup>32</sup>. Seguindo-se concepção fundada na filosofia de Kant<sup>33</sup>, tem-se que o valor moral prévio que legitima tanto a construção quanto as balizas do Estado é justamente a dignidade da pessoa humana.

Conforme assevera Béatrice Maurer<sup>34</sup>:

---

<sup>28</sup>As teorias de legitimação dos direitos humanos poderiam ser divididas em jusnaturalistas e éticas. As teorias jusnaturalistas teriam em sua vertente teológica, o nome de São Tomás de Aquino como seu maior expoente. Já em sua vertente racionalista, as teorias jusnaturalistas de legitimação teriam ser encabeçadas por nomes como Grocio, Locke e Kant, e para estes, de maneira geral, a origem dos direitos naturais estaria na ordem jurídica natural, não no direito positivo; a ordem jurídica natural e o direito natural seriam expressões de uma natureza humana comum e universal a todos os homens; e os direitos humanos existiriam independentemente de reconhecimento pelo direito positivo. Estas, contudo, com o fim do século XIX, perdem espaço para o positivismo jurídico. Posteriormente, após o fim da II Guerra Mundial, constata-se o problema representado pelo direito desprovido de seu conteúdo de justiça, e é nesse momento que se diz que o “Direito reencontra a Moral”, e em verdadeira virada kantiana, surgem as teorias éticas da legitimação dos direitos humanos, as quais têm no “procedimentalismo de Rawls” e “nos direitos morais de Dworkin”, uns de seus maiores expoentes. Cumpre ressaltar ainda que para o positivismo jurídico não há que se falar em legitimação dos direitos humanos, pois seja para seu tronco normativista, ao qual adere Herbert Hart, seja para seu tronco historicista, corrente seguida por nomes como Bobbio, Hesse e Canotilho, é ponto comum a descrença na possibilidade racional de legitimar os direitos humanos em conceitos externos e universais. TAVARES, op. cit., p. 25-47.

<sup>29</sup>Ibid., p. 48.

<sup>30</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 114.

<sup>31</sup>Ibid., p. 34.

<sup>32</sup>Ibid., p. 48-49.

<sup>33</sup>Ibid., p. 49.

<sup>34</sup>MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo Wolfgang. Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013, p. 139.

Kant explicou que o homem deve um respeito incondicionado à lei. Ora, a lei por excelência é a de que toda a pessoa jamais pode ser considerada um meio, mas um fim. Isso porque para o filósofo o homem não deve respeitar somente a dignidade do outro, mas também a sua própria dignidade. Da dignidade da pessoa humana decorrem, pois os deveres. Assim, mesmo que, quaisquer que sejam as circunstâncias, a dignidade fundamental do homem não possa ser atingida, é contrário à dignidade de um indivíduo atingir, por meio de atos, a dignidade de outra pessoa (...) contribuição importante ao conceito da dignidade da pessoa humana no direito: a dignidade é retroativa. Noutras palavras, ela exige reciprocidade. Ela exige o respeito ao outro, aos deveres de solidariedade especialmente, mas também um respeito a si [...]

Segundo Luís Roberto Barroso<sup>35</sup>, é a dignidade humana que identifica “o valor intrínseco de todos os seres humanos, assim como a autonomia de cada indivíduo, limitada por algumas restrições legítimas impostas a ela em nome de valores sociais ou interesses estatais [...]”. Desse conceito, além de seu elemento ontológico, também é possível extrair seu elemento ético, este relacionado à capacidade de autodeterminação do indivíduo, e seu valor comunitário, o qual reflete os padrões civilizatórios e o ideal de vida boa da comunidade<sup>36</sup>.

Nota-se, portanto, que antes de ser um conceito manejável do ponto de visto jurídico pelo Estado, em verdade, a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais dela originados têm existência prévia à organização social, cabendo ao Estado, não os constituir ou criá-los, mas sim protegê-los<sup>37</sup>, uma vez que estes são valores preexistentes, universais e indisponíveis; o que nas palavras de Barroso<sup>38</sup> significa dizer “que é o Estado que existe para o indivíduo, e não o contrário”.

É dentro dessa dimensão de autonomia derivada da dignidade da pessoa humana que se posiciona o aspecto positivo desse direito fundamental, o qual se volta para a garantia do oferecimento de condições mínimas ao indivíduo para que ele possa se autodeterminar e desenvolver sua vida segundo sua própria vontade.

Retomando-se o raciocínio desenvolvido por Marcelo Leonardo Tavares<sup>39</sup>, voltado para a busca da justificativa externa dos direitos humanos, de sua razão anterior de existir, nota-se que o autor encontra na dignidade humana esse valor moral prévio à constituição da organização social, visto que essa seria intrínseca à autonomia do ser humano, e seria também a responsável por colocar a criação humana que recebe o nome de Estado a serviço do atendimento das necessidades de seu criador e razão de existir: o próprio homem.

<sup>35</sup>BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 274.

<sup>36</sup>Ibid.

<sup>37</sup>TAVARES, op. cit., p. 49.

<sup>38</sup>BARROSO, op. cit., p. 274-275.

<sup>39</sup>TAVARES, op. cit., p. 49.

Nessa esteira, acrescenta o autor<sup>40</sup> que, sob as lentes da teoria da legitimação, não há que se falar em criação de direitos humanos pelo Estado, cabendo-lhe apenas a vigia da dignidade humana, o reconhecimento de suas manifestações e a atuação necessária ao cumprimento do dever de protegê-las sempre, o que em nenhuma medida se confunde com mero dever de abstenção. Além disso, há também que se observar que a proteção da dignidade humana que se espera do Estado envolve também a criação de meios que impeçam a prática de qualquer tipo de tratamento indigno ou reificante ao homem.

No que concerne a uma dimensão ontológica da dignidade, sentido semelhante parece seguir o pensamento de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>41</sup>, para quem:

[...] a dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado, de tal sorte que não se pode cogitar na possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a dignidade. Esta, portanto, compreendida como qualidade integrante e, em princípio, irrenunciável da própria condição humana, pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo (no sentido ora empregado) ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que existe – ou é reconhecida como tal – em cada ser humano como algo que lhe é inerente.

Em suma, a partir da admissão das teorias da legitimação, chega-se ao reconhecimento de que três compromissos surgiriam para o Estado desde a sua criação e ainda antes dela: um negativo, que seria a vedação à violação desproporcional da dimensão individual; e dois positivos, que seriam a atuação diante de situações de desrespeito da dignidade por terceiros e a garantia das condições necessárias ao exercício da autonomia por cada um.

A respeito da preexistência dos direitos humanos em relação ao Estado e ao ordenamento jurídico, Tavares<sup>42</sup> chega à conclusão de que:

a dignidade da pessoa humana ainda é um valor que serve como fundamento para a tríade componente da Revolução Francesa: a liberdade, a igualdade e a fraternidade (solidariedade). Através desses, legitima as ordens constitucionais e os direitos fundamentais, utilizando, como filtros a inserção dos três valores, os princípios fundamentais do Estado. (...) Esses são os valores decorrentes da dignidade humana e inspiradores éticos das organizações estatais. São valores inerentes à natureza humana, inalienáveis, universais, preexistentes ao Estado e que servem de parâmetro para a verificação da justificação moral dos direitos.

---

<sup>40</sup>Ibid., p. 50.

<sup>41</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico constitucional necessária e possível. In: \_\_\_\_\_. *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013, p. 20-21.

<sup>42</sup>TAVARES, op. cit., p. 50 e 55.

É a partir dessa construção e das premissas dela extraídas que o autor passa ao enfrentamento das teorias que buscam atribuir interpretação minimalista ao conteúdo dos direitos humanos, de modo a excluir deste os direitos sociais, e reduzir o papel do Estado, limitando-o à garantia das liberdades individuais, da igualdade formal e da propriedade privada.

As críticas à inclusão dos direitos sociais no catálogo dos direitos humanos passam por argumentos no sentido de que aqueles não seriam dotados de caráter universal, isto é, seu exercício estaria restrito a certos grupos; e de que dependeriam de prestações estatais, logo, seriam condicionados pela condição econômica existente. Fala-se também em ausência de inalienabilidade e de eficácia autônoma, uma vez que sua efetivação dependeria diretamente de atuações estatais específicas, seja da administração, seja do legislador<sup>43</sup>.

Flávia Piovesan<sup>44</sup> se manifesta contrariamente a esta concepção que busca afastar a exigibilidade e a justiciabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Afirma a autora que:

em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância.

Na mesma direção parece apontar o §5º da Declaração e Programa de Ação de Viena<sup>45</sup>, segundo o qual todos os direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, tendo a comunidade internacional o dever de considerar o globalmente os direitos do homem, e que isto deve ser feito de forma justa, equitativa e com igual ênfase.

A título de conceituação, destaca-se que para Tavares<sup>46</sup> os direitos sociais são aqueles que viabilizam a participação no bem-estar social, compreendidos em seu conteúdo tanto o direito ao fornecimento de condições mínimas necessárias ao desenvolvimento pessoal, quanto o exercício de liberdades sociais, como o direito de greve, por exemplo.

Nessa perspectiva, o mínimo existencial, notadamente, quanto a seu conteúdo social, consistiria no conjunto de ações estatais destinadas à garantia da dignidade da pessoa humana, e com o qual guardariam identidade certas prestações sociais positivas do Estado, que tal qual

---

<sup>43</sup>Ibid., p. 57.

<sup>44</sup>PIOVESAN apud SOARES JÚNIOR, op. cit., p. 38.

<sup>45</sup>ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

<sup>46</sup>Ibid., p. 66.

os demais direitos humanos, seriam dotadas de caráter preexistente, inalienável e universal, o que permitiria que se pudesse até mesmo falar em um mínimo social.

Esse mínimo existencial ou social, explicita o autor<sup>47</sup>, seria composto pelas prestações necessárias para proteger pessoas em condição de miserabilidade de eventual absorção por situações de indignidade. Tal definição, segundo ele, seria fator de grande relevância diante da problemática da especificação de quais direitos sociais seriam também considerados direitos humanos. Nessa acepção, o mínimo existencial, além de explicitar o caráter de direito humano dos direitos sociais, também fortaleceria sua exigibilidade em favor dos desprovidos.

A conexão entre este arcabouço teórico que se buscou explicar, em apertada síntese, até o presente momento e o direito à assistência social, segundo Tavares<sup>48</sup>, se estabelece a partir da própria ideia de que direitos humanos sociais são os direitos sociais compreendidos no conteúdo do mínimo existencial e que possuem relação com os valores liberdade, igualdade e solidariedade, estes emanados pela dignidade da pessoa humana.

Sendo assim, tratando-se a assistência social, tal como concebida no ordenamento alemão, de um “direito de ajuda para a autoajuda”<sup>49</sup>, direito esse que estaria no núcleo exato do que se entende como mínimo existencial, não seriam necessários maiores esforços para evidenciar sua estreita relação também com os valores liberdade, igualdade e solidariedade.

Em primeiro lugar, porque o exercício da autonomia de que trata a liberdade seria condicionado pela posse de condições mínimas de existência digna, e esse seria justamente o enfoque do direito da assistência social, isto é, a proteção e promoção da dignidade dos indivíduos que sem ela seriam relegados à condição de miséria, portanto, condição indigna para a vida humana.

Em segundo lugar, porque, ao representar a busca pelo estabelecimento de condição material mínima sem a qual não se poderia falar em vida digna, a assistência social atua sobre o vetor igualdade de condições, algo como a configuração de um ponto de partida mínimo comum a todos, ainda que em caráter reconhecidamente incipiente.

Por fim, em terceiro lugar, encontra-se na assistência social verdadeiro exemplo de manifestação da solidariedade gerenciada pelo Estado, a qual representa a operação, ainda que de maneira compulsória, da redistribuição de riquezas dentro da sociedade<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup>Ibid., p. 76-77.

<sup>48</sup>Ibid., p.86.

<sup>49</sup>SARLET, op. cit., 2013, p. 33.

<sup>50</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 16. Diz o autor: “[...] cabe ao direito patrocinar o florescimento da solidariedade latente.”.

Quanto a tais conclusões, é de se observar que, embora parta de pressuposto teórico diverso, isto é, sem falar em valores morais preexistentes legitimadores de direitos humanos igualmente anteriores ao próprio Estado, Fábio Zambitte Ibrahim<sup>51</sup> chega a semelhante entendimento a respeito de quais seriam os direitos sociais considerados fundamentais.

Nota-se que, para este autor, “[...]os direitos humanos não são preexistentes, mas sim construídos pela sociedade. Ao longo dos anos, novas conquistas vão se agregando ao rol de garantias, tendo sido as últimas voltadas para a redução das desigualdades[...]”<sup>52</sup>.

Contudo, apesar de adotar entendimento diverso do estabelecido por meio das teorias da legitimação anteriormente abordadas, e afirmar que os direitos humanos são construídos historicamente<sup>53</sup>, a noção de direitos sociais fundamentais alcançada por Fábio Ibrahim Zambitte<sup>54</sup> também relaciona a jusfundamentalidade dos direitos sociais ao deslocamento da dignidade da pessoa humana para o centro do ordenamento jurídico, de forma que a própria ideia de cidadania plena seria condicionada pela possibilidade de gozo de direitos sociais.

Ao desenvolver tal raciocínio, o autor assevera que os direitos sociais nem sempre serão considerados fundamentais. Isso porque sob a denominação direitos sociais estariam reunidos direitos de defesa e prestações, e que entre eles seriam considerados como dotados de caráter fundamental apenas aqueles que guardassem relação com as garantias necessárias ao exercício da liberdade real e à vida digna<sup>55</sup>.

Novo consenso é observável quando analisadas as críticas rebatidas pelos dois autores representativas de resistência feita pelas ideias de matriz ultraliberal à inclusão de direitos sociais no rol dos direitos considerados fundamentais. Exemplo de tal ocorrência seriam as abordagens conferidas por ambos ao questionamento a respeito da dependência de capacidade econômica para sua execução e, portanto, de uma suposta ilegitimidade dos direitos sociais mínimos.

Tavares<sup>56</sup> é expresso ao endossar o raciocínio desenvolvido por Stephen Holmes e Cass R. Sunstein<sup>57</sup> na obra *The Cost of Rights – Why Liberty Depends on Taxes*, segundo o qual todos os direitos são representativos de gastos públicos em alguma dimensão e que o direito de

---

<sup>51</sup>Ibid., 98.

<sup>52</sup>É nessa perspectiva de reconhecimento e construção histórica de direitos, inclusive, que se reputa compreendida no presente estudo a questão da fundamentação dos direitos fundamentais.

<sup>53</sup>Ibid., p. 102.

<sup>54</sup>Ibid., p. 111.

<sup>55</sup>Ibid., p. 113.

<sup>56</sup>TAVARES, op. cit., p. 83.

<sup>57</sup>Ibid.

liberdade não é garantido pelo Estado a custo zero. Dessa maneira, não seria possível falar nas liberdades individuais como direitos exclusivamente negativos, uma vez que, assim como todo e qualquer direito, também custam dinheiro e pressupõem ações estatais<sup>58</sup>.

Ibrahim<sup>59</sup>, por sua vez, ao abordar a oposição do pensamento libertariano a ações estatais que visam a promoção da justiça social, sob alegação de que criariam o risco de excessiva intervenção do Estado na esfera privada, constrói seu raciocínio a partir da crítica que estabelece a respeito da divisão dos direitos em gerações. Entende o autor que, para aqueles que adotam tal divisão, a seguridade social, observado seu amplo leque de ações e seu viés precipuamente solidarista, deve ser classificada como direito de 3ª geração. Contudo, completa, haveria de se constatar evidente falha na classificação em questão, já que a solidariedade também estaria presente nos direitos de 1ª e 2ª geração, pois a execução de anseios gerais sempre demandaria cooperação social, ainda que mínima, citando como exemplos a iluminação e a segurança públicas.

Certo é que, independentemente do pressuposto teórico adotado como ponto de partida, ao se falar em um Estado Democrático de Direito, inovação do constitucionalismo humanista e social<sup>60</sup>, tem-se que este toma para si a incumbência de realizar o seu valor central e razão de existir, a dignidade da pessoa humana.

É nesse sentido que, aparentemente, Beatrice Maurer<sup>61</sup> afirma que a partir da inserção do conceito de dignidade da pessoa humana nos textos de direito positivo, essa passou a dever ser respeitada tanto como princípio moral essencial que é, quanto como disposição de direito positivo, reconhecendo-se, portanto, a legitimidade da exigência de obrigações positivas para o cumprimento desse valor tão caro a todo o ordenamento.

Diz ainda a autora que “para além da questão do respeito efetivo à dignidade, o princípio nos leva a outras noções demasiado importantes que são a inderrogabilidade e a indivisibilidade. O estudo da dignidade leva, desse modo, necessariamente, a considerar o homem em sua globalidade”.

---

<sup>58</sup>Nesse mesmo sentido, desenvolvendo as teses de Holmes e Sunstein, Hector Cury Soares e Juliana Toralles dos Santos Braga propõem que “se examinarmos, no Brasil, a totalidade de recursos que são destinados ao Poder Judiciário, às polícias e ao custeio das eleições periódicas, perceberemos o quão significativo é o custo dos direitos de liberdade, tanto quanto os direitos econômicos, sociais e culturais.”. SOARES, Hector Cury; BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. Neoliberalismo, “novo regime fiscal” e assistência social. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 272.

<sup>59</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 98.

<sup>60</sup>DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017*. São Paulo: Ltr, 2017.

<sup>61</sup>MAURER, op. cit., p. 142.



Pensa-se, com inspiração em tais ideias, que é justamente por se reconhecer o caráter, em certa medida, utópico por traz da ideia de um ser humano que, no mundo atual, possa se respeitar em sua globalidade e desenvolver os mais diversos projetos de vida<sup>62</sup>, conduzindo suas escolhas de forma a respeitar o seu próprio núcleo essencial; por se constatar que hoje tal ideia se revela inalcançável, é que se deve acreditar no valor de cada pequena conquista apta a fortalecer o conjunto de direitos sem os quais não se considera a vida digna.

Esta, em última análise, é ideia que se compreende como um início, um fim e também um caminho a ser percorrido.

## **1.2 Assistência social e enfrentamento à pandemia da covid-19: o manejo de prestações assistenciais pelo Estado para proteção da dignidade e garantia do mínimo existencial**

Entre os seis eixos estratégicos apontados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>63</sup> como linhas de enfrentamento a emergências socioassistenciais, categoria na qual se enquadra a pandemia do novo coronavírus<sup>64</sup>, o eixo que trata dos benefícios socioassistenciais e de transferência de renda é o que assume maior repercussão e o que gera, justificadamente, maiores expectativas para a população em estado de necessidade, dada sua influência direta sobre a capacidade de subsistência destas pessoas.

As razões para tanto são de natureza prática: mecanismos de transferência de renda assumem caráter de urgência ainda maior que a habitual durante crises sanitárias como a que se instaurou a partir de 2020. Os números apenas confirmam tal cenário e, segundo cálculos do

---

<sup>62</sup>IBRAHIM, op. cit., p. 114.

<sup>63</sup>SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência Social em contextos de Emergência Socioassistencial (versão preliminar)*. Brasília, 2020, p. 23. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/consulta-publica-diretrizes-para-a-atuacao-da-politica-de-assistencia-social-em-contextos-de-emergencia-socioassistencial>>. Acesso em: 19 set. 2021.

<sup>64</sup>OPAS. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus*. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>>. Acesso em: 2 out. 2021. Também visto em: BRASIL. Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 3 out. 2021; BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 18 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 2 set. 2021; e BRASIL. Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

Banco Mundial, pela primeira vez em décadas, a pobreza extrema deve aumentar em cerca de 100 milhões de pessoas<sup>65</sup>.

De acordo com investigação desenvolvida pela correspondente do jornal El País, Mónica Goded<sup>66</sup>, houve ainda queda de renda per capita em mais de 90% (noventa por cento) dos países em desenvolvimento, de forma que se estima que cerca de metade dessas economias perderá os avanços sociais alcançados nos últimos cinco anos ou mais, e que a quarta parte deverá viver o desaparecimento de todo progresso construído desde 2010.

Além disso, afirma-se que a covid-19 provocou a redução dos rendimentos das famílias mais pobres e que a desigualdade aumentou. Nesse cenário, tem-se que, enquanto em apenas cerca de 10% (dez por cento) dos lares ricos houve algum contágio, a doença chegou a mais da metade dos lares pobres, sendo que a probabilidade de que seus moradores morressem de covid-19 chegou a ser quatro vezes mais elevada.

Os dados mencionados, contudo, tratam da experiência global em relação ao agravamento da pobreza no contexto da pandemia do novo coronavírus. Quando estabelecido o recorte da experiência brasileira nesse mesmo contexto, os números são ainda mais alarmantes.

Projeções elaboradas pela Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>67</sup>, divulgadas em março de 2021, estimam que apenas no Brasil, entre agosto de 2020 e fevereiro de 2021, cerca de 17,7 milhões de pessoas teriam retornado à pobreza, passando de 9,5 milhões, 4,5% (quatro vírgula cinco por cento) da população para 27,2 milhões em fevereiro, 12,8% (doze vírgula oito por cento) da população.

No tocante ao desemprego, segundo estudo divulgado pelo IBGE<sup>68</sup> em 30 de abril de 2021, a taxa de desocupação no trimestre móvel de dezembro de 2020 a fevereiro de 2021 correspondia a contingente de cerca de 14,4 milhões de pessoas desocupadas, recorde da série histórica iniciada em 2012. O número de pessoas sem emprego no Brasil, por sua vez, teria aumentado em 16,9% (dezesseis vírgula nove por cento), além do acréscimo de 2,1 milhões no número de pessoas em busca de trabalho.

---

<sup>65</sup>GODED, Mónica. *As vítimas esquecidas da covid-19: cem milhões de pobres a mais*. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniaio/2021-04-22/as-vitimas-esquecidas-da-covid-19-cem-milhoes-de-pobres-a-mais.html>>. Acesso em: 20 out. 2021.

<sup>66</sup>Ibid.

<sup>67</sup>GEMAQUE, Adrimauro. *A pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil*. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2021

<sup>68</sup>Ibid.

Quanto à questão da fome, estudo coordenado por um grupo de pesquisadores da Universidade Livre de Berlim, realizado em colaboração com a Universidade Federal de Minas Gerais e a Universidade de Brasília no fim de 2020 e divulgado em abril de 2021, apontou que em cerca de 15% (quinze por cento) dos domicílios há privação de alimentos e fome<sup>69</sup>.

Em meio a esse cenário de flagrante precarização social no qual as populações mais vulnerabilizadas tendem a coincidir com aquelas a que a assistência social foi designada a proteção, torna-se natural o ganho de protagonismo por parte dos benefícios assistenciais e de transferência de renda no combate ao aprofundamento da desigualdade causado pelos impactos do novo coronavírus no Brasil.

Para além das legítimas expectativas de acolhimento da população em situação de vulnerabilidade por parte do Estado, o que se justifica pela experiência recente, observada nos últimos dezoito anos, com a criação e fruição do Programa Bolsa Família<sup>70</sup>, tem-se que efetivar a proteção da dignidade e da garantia do mínimo existencial, notadamente em evidente estado de calamidade sanitária, é cumprir o mandamento contido na Constituição da República de defesa da “situação pessoal de fragilidade, aliada à carência econômica”<sup>71</sup>.

Segundo Wagner Balera<sup>72</sup>:

a proteção social, em sua modalidade assistencial, adquire significado mais específico, no interior desse universo normativo quando, ao identificar a situação de necessidade, o aparelho protetor é capaz, de pronto, de movimentar seu ferramental jurídico em favor do necessitado, sobretudo por intermédio das prestações.

Nesse sentido, a regulamentação da assistência social por meio da Lei nº 8.742 de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)<sup>73</sup>, ocorre em atendimento ao comando contido no art. 203, V da CRFB, segundo o qual deve ser garantido um salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovarem não possuir meios necessários à própria manutenção.

---

<sup>69</sup>Ibid.

<sup>70</sup>SAHB, Camile. *Como a assistência social amorteceu a crise de covid-19*. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Como-a-assist%C3%Aancia-social-amorteceu-a-crise-de-covid-19>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

<sup>71</sup>ROTHENBURG, Walter Claudius. Assistência e previdência social em conexão com os direitos fundamentais: análise de casos. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Saraiva, 2015, [e-book].

<sup>72</sup>BALERA, Wagner. A importância da assistência social na Constituição Federal como instrumento social. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 68.

<sup>73</sup>BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 20 set. 2021.

Em efetivo cumprimento dos deveres constitucionais do sistema de assistência social surge o benefício de prestação continuada, também conhecido como benefício LOAS, o primeiro dos benefícios da assistência social constitucional<sup>74</sup>.

Atualmente a redação do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>75</sup> define o benefício de prestação continuada como a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Trata-se, porém, de definição marcada por considerável histórico de polêmicas e reveses políticos e judiciais, merecedora de investigação mais aprofundada a respeito do critério de miserabilidade hoje adotado pelo Estado brasileiro para o pagamento do benefício de prestação continuada, de forma a permitir que ele seja confrontado com o atual estado de coisas no Brasil, apurada assim, a adequação entre a abrangência desse benefício e os impactos da pandemia do novo coronavírus sobre a população mais necessitada.

Tais considerações serão abordadas detalhadamente mais à frente. Por ora, o que se pretende é destacar a relevância desse benefício durante o contexto da pandemia da covid-19, tendo-se em vista a identificação, ainda que aprioristicamente, dos destinatários desse direito.

Pessoas com deficiência e idosos são alguns dos grupos sociais que sofreram com os maiores impactos dos desdobramentos do estado emergencial deflagrado pelo novo coronavírus.

Estudo de saúde pública desenvolvido pela Fundação Oswaldo Cruz<sup>76</sup> revela, por exemplo, que embora pessoas com deficiência não sejam inerentemente mais vulneráveis à covid-19, um dos efeitos sociais e de saúde relacionados à pandemia e que coloca essas pessoas em situação de vulnerabilidade, é o agravamento de perdas econômicas e ausência de mecanismos de proteção social, que pode levar as pessoas com deficiência a terem até quatro vezes mais chances de adoecer no contexto da pandemia.

Ainda de acordo com o referido estudo<sup>77</sup>:

as pessoas com deficiência podem apresentar um risco maior de contrair covid-19 devido a fatores como barreiras à implementação de algumas medidas básicas de

---

<sup>74</sup>BALERA, op. cit., p. 67.

<sup>75</sup>BRASIL, op. cit; nota 73.

<sup>76</sup>SCIELO. Título da publicação. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, *Caderno de saúde* v. 37, nº 9, 2021. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/csp/2021.v37n9/e00291720/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

<sup>77</sup>Ibid.

higiene; dificuldade no acesso a direitos básicos como água, moradia, alimentação ou serviços de saúde; e mais dificuldades em manter o distanciamento social, devido ao apoio adicional de que necessitam ou porque estão institucionalizadas. A falta de renda representa uma dificuldade desproporcional para as pessoas com deficiência e suas famílias, que normalmente enfrentam custos e despesas extras relacionados à deficiência. Essa população tem menor acesso ao emprego e, quando empregadas, são mais propensas a estar no setor informal, com maior instabilidade e menos acesso à seguridade social.

Com relação aos idosos<sup>78</sup>, estudo semelhante constatou que 31,9% (trinta e um vírgula nove por cento) desse grupo populacional passou a conviver durante a pandemia com renda familiar inferior a um salário-mínimo. Além disso, houve diminuição da renda em quase metade dos domicílios dos idosos, sendo que 23,5% (vinte e três vírgula cinco por cento) deles apresentaram pouca diminuição e 23,6% (vinte e três vírgula seis por cento) tiveram diminuição muito acentuada ou ficaram sem renda. Dado de grande relevância para análises a serem realizadas em capítulo futuro indica que benefícios financeiros relacionados à pandemia da covid-19 foram recebidos por 12% (doze por cento) das famílias que moram com idosos.

Por fim, observa-se que 64,1% (sessenta e quatro vírgula um por cento) da população idosa faz parte do grupo com acentuado risco relacionado à covid-19, seja por ter pelo menos uma doença crônica não transmissível ou por ser fumante ativo<sup>79</sup>, dado que torna o fornecimento do benefício de prestação continuada de maneira adequada ainda mais importante, nessa perspectiva em que passa a atuar como viabilizador de distanciamento social efetivo por seus destinatários.

Feitas tais constatações preliminares a respeito do papel do benefício de prestação continuada na efetivação do direito à assistência social e fixado este como o ponto de partida dos estudos a serem desenvolvidos nos capítulos posteriores a respeito das prestações assistenciais manejadas pelo Estado brasileiro durante a pandemia da covid-19, passa-se ao tratamento do que representa inovação da Lei Orgânica da Assistência Social em relação às previsões contidas no mandamento constitucional.

É o que se extrai da atual redação do art. 22 da Lei nº 8.742 de 1993<sup>80</sup>, segundo a qual, benefícios eventuais são definidos como provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

---

<sup>78</sup>Id. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, v. 37, nº 3, 2021. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/csp/2021.v37n3/e00216620/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

<sup>79</sup>Ibid.

<sup>80</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

Ressalva se faz necessária, entretanto, no tocante à execução de tais medidas. Quanto a essa questão, interessante citar o apontamento feito por Wagner Balera<sup>81</sup>, segundo o qual, “conquanto tenham sido objeto de regulamentação, por força do estabelecido no Decreto n. 6.307, de 2007<sup>82</sup>, tais prestações jamais foram concedidas”.

A situação descrita por Balera poderia ter sido alterada caso tivesse sido aprovado o Projeto de Lei nº 1777/20<sup>83</sup>. Este propõe que a Lei nº 8.742, seja alterada para que passe a caracterizar como benefício eventual a Renda Emergencial de que trata a Lei nº 13.982<sup>84</sup>, de 2 de abril de 2020, e assim assegurar corresponsabilidade dos entes federados em todas as situações de emergência e calamidade pública. No momento, contudo, o projeto em questão aguarda deliberação da Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF).

Outra importante inovação legislativa realizada no campo dos benefícios assistenciais durante a pandemia da covid-19 foi a que ocorreu por meio da edição da Lei n. 14.176 de junho de 2021<sup>85</sup>, que regulamenta o auxílio-inclusão, benefício previsto no art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>86</sup>.

Dispõe o novo art. 26-A da Lei nº 8.742 de 1993<sup>87</sup> que terá direito à concessão do auxílio-inclusão de que trata o art. 94 da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, a pessoa com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente, receba o benefício de prestação continuada, de que trata o art. 20 desta Lei, e passe a exercer atividade que tenha remuneração limitada a dois salários-mínimos.

Em 19 de novembro de 2021 foi publicado a Portaria DIRBEN/INSS nº 949<sup>88</sup>, que dispõe sobre as regras e os procedimentos para análise do direito ao Benefício de Auxílio-Inclusão à Pessoa com Deficiência.

---

<sup>81</sup>BALERA, op. cit. p. 71.

<sup>82</sup>BRASIL. *Decreto nº 6.307*, de 14 de dezembro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm)>. Acesso em: 20 set. 2021.

<sup>83</sup>BRASIL. *Projeto de lei nº 1777/20*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2247357>>. Acesso em: 24 out. 2021.

<sup>84</sup>BRASIL. *Lei nº 13.982*, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

<sup>85</sup>BRASIL. *Lei n. 14.176*, de junho de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm)>. Acesso em: 21 set. 2021.

<sup>86</sup>BRASIL. *Lei nº 13.146*, de 6 de julho de 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

<sup>87</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>88</sup>BRASIL. *Portaria DIRBEN/INSS nº 949*, de 18 de novembro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

Hoje, em linhas gerais, o que se sabe a respeito do auxílio-inclusão permite afirmar que o beneficiário deste será a pessoa com deficiência moderada ou grave que, antes abrangida pelo benefício de prestação continuada, consiga ingressar no mercado de trabalho.

Apesar de inovadora e necessária tal medida de inclusão voltada para a proteção da pessoa com deficiência, principalmente no momento de reabertura econômica que agora se inicia, após os resultados positivos alcançados pela vacinação no território brasileiro<sup>89</sup>, pensa-se que esta deve ser analisada com maiores cautelas.

O ceticismo que envolve a execução do auxílio-inclusão surge a partir da aparente limitação feita pela nova lei à concessão desse benefício à pessoa com deficiência moderada ou grave, de maneira que se demonstra necessário, ao menos, o questionamento da compatibilidade de tal restrição com o ordenamento brasileiro, para que se possa, em última análise, identificar o real destinatário dessa prestação socioassistencial.

Conforme ensinamentos de Ingo Wolfgang Sarlet<sup>90</sup>:

a constatação de que ao indivíduo é reconhecida no mínimo, a possibilidade de exigir compulsoriamente as prestações asseguradas nas normas definidoras de direitos fundamentais sociais, de acordo com pressupostos e parâmetros estabelecidos em lei, é, a toda evidência, restringir-se ao terreno da obviedade. Todavia, não menos elementar (mas nem por isso menos relevante) é a constatação de que o legislador, além de obrigado a editar os atos normativos concretizadores, deve ater-se aos critérios previstos na norma constitucional.

Trata-se de raciocínio que se alinha ao enunciado por Walter Claudius Rothenburg<sup>91</sup>, que ao tratar do benefício de prestação continuada, constata que a “Constituição de 1988 não especificou o grau de deficiência que possibilita o acesso ao benefício assistencial, de modo que será necessário apreciar as circunstâncias do caso concreto, à luz da razoabilidade”.

De igual maneira, pensa-se aqui que a diferenciação definida pelo legislador no bojo dos requisitos à concessão do auxílio-inclusão também enseja maiores apreciações diante do arcabouço constitucional.

O terceiro e último benefício assistencial objeto de atividades legislativas e administrativas de maior destaque ao longo da pandemia da covid-19, é o chamado auxílio

---

<sup>89</sup>G1. *Política de vacinação é chave para recuperação econômica sustentável, diz diretora da OMC*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/09/23/politica-de-vacinas-e-chave-para-recuperacao-economica-sustentavel-diz-diretora-geral-da-omc.shtml>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

<sup>90</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, [e-book].

<sup>91</sup>ROTHENBURG, op. cit., [e-book].

emergencial – o benefício assistencial criado para garantir renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável durante a pandemia.

Contudo, algumas situações problemáticas envolvem a existência desse benefício: os critérios de elegibilidade para a sua concessão variaram e sua compatibilidade com outras políticas de assistência social já existentes não se demonstrou clara.

Além disso, ao se cogitar discorrer sobre as perspectivas para o futuro desse benefício, diante do esperado prolongamento no tempo do atual cenário de aprofundamento da miséria no Brasil, há que se ter em perspectiva a transmutação deste no recém-criado Auxílio-Brasil.

O fim da prestação que fora paga ao longo dos anos de 2020 e 2021 gera uma série de questionamentos a respeito das condições futuras de inúmeros brasileiros em situação de vulnerabilidade e que não contam com perspectivas factíveis de recolocação iminente e adequada no mercado de trabalho.

Notícias estimam que com o fim do auxílio emergencial, cerca de 22 milhões de brasileiros ficariam sem qualquer benefício a partir de novembro de 2021, uma vez que nem todos os beneficiários do auxílio emergencial vão ter direito ao Auxílio-Brasil<sup>92</sup>.

Ao tempo do início da pesquisa, previsões incipientes a respeito do novo benefício<sup>93</sup>, ainda a ser constituído e executado, davam conta de que fariam jus a este os antigos beneficiários do extinto Bolsa Família e aqueles que aguardavam sua concessão. Os recursos, pelo que se sabia, seriam destinados a famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza.

Por certo, as questões acima delineadas constituem o apanhado das principais ações do Estado brasileiro no âmbito de sua obrigação de assegurar condições normativas e fáticas necessárias à efetivação do direito fundamental à assistência social, tendo-se em vista, notadamente, as implicações da pandemia da covid-19 sobre a capacidade estatal de prover condições dignas de vida para as pessoas necessitadas.

---

<sup>92</sup>FALA BRASIL. *Fim do auxílio emergencial deixa 22 milhões de brasileiros sem qualquer benefício social*. Disponível em: <<https://recordtv.r7.com/fala-brasil/videos/fim-do-auxilio-emergencial-deixa-22-milhoes-de-brasileiros-sem-qualquer-beneficio-social-23112021>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>93</sup>BRASIL. *Lira diz que aprovação da PEC dos Precatórios garante Auxílio Brasil de R\$ 400*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/825970-lira-diz-que-aprovacao-da-pec-dos-precatorios-garante-auxilio-brasil-de-r-400/>>. Acesso em: 20 nov. 2021



## 2. A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS E O CRITÉRIO ADOTADO PELA LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA FINS DE PAGAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

Estabelecidas as premissas teóricas que permitem afirmar o caráter de direito fundamental da assistência social e identificados os benefícios assistenciais sobre os quais a atuação do poder público se concentrou no contexto emergencial, passa-se à investigação do critério de miserabilidade hoje adotado pela Lei Orgânica da Assistência Social para fins de pagamento do benefício de prestação continuada diante do atual estado de coisas no Brasil, para assim analisar a adequação entre a abrangência dessa ferramenta e os impactos da pandemia do novo coronavírus sobre a população mais necessitada.

Sabe-se que as normas sobre assistência social contidas no art. 203 da Constituição Federal de 1988<sup>94</sup> são dotadas de natureza dúplice, caracterizando-se tanto como princípios quanto como regras<sup>95</sup>. Os incisos I, II e III do referido dispositivo constitucional, que tratam da proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice; do amparo às crianças e adolescentes carentes; e da promoção da integração ao mercado de trabalho possuem caráter de princípio, fato que se pode aferir a partir do maior grau de abstração de seus mandamentos e do conteúdo mais aberto dos termos utilizados pelo constituinte.

Superada à discussão a respeito da natureza de norma apresentada pelos princípios, tal como preceitua Alexy<sup>96</sup>, tais previsões constitucionais permitem a extração de um dever estatal consistente na construção de mecanismos de proteção para pessoas necessitadas, de forma a impedir que estas tenham sua dignidade ameaçada pela pobreza, anunciando-se, portanto, como verdadeiro paradigma de controle de validade de atos legislativos que busquem preencher o conteúdo dessas normas, caso da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993<sup>97</sup>, e também como vetor de orientação interpretativa<sup>98</sup>.

É nesse sentido que, ao preencher os princípios de eficácia limitada veiculados no art. 203 da Constituição da República por meio da criação de direitos subjetivos, a Lei Orgânica da Assistência Social faz recair sobre tais prestações a proteção decorrente da cláusula de vedação

---

<sup>94</sup>BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>95</sup>TAVARES, op. cit., p. 218.

<sup>96</sup>ALEXY apud ibid., p. 73.

<sup>97</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>98</sup>TAVARES, op. cit., p. 218.

ao retrocesso, em razão de sua estrita ligação com o conteúdo do que se entende por mínimo existencial.

Nesse trilhar, tanto o estabelecimento do dever dos Municípios de prover auxílio funeral e natalidade aos necessitados, a prestação de serviços de proteção da infância e da adolescência; quanto a obrigação de criar ações assistenciais em casos de calamidade conferida à União, aos Estados, ao Distrito Federal e também aos Municípios, apresentam-se como previsões legais instituidoras de proteções sociais que devem ter seu núcleo preservado, isto é, que podem ser modificados, mas jamais reduzidas ou modificadas<sup>99</sup>.

As normas contidas nos incisos IV e V do art. 203 da Carta Maior, por sua vez, têm natureza jurídica de regras. Tanto a previsão do serviço de habilitação, reabilitação e integração à vida comunitária da pessoa com deficiência, quanto a instituição do pagamento do benefício de prestação continuada no valor de um salário-mínimo destinado ao idoso e à pessoa com deficiência que comprovem estado de necessidade, isto é, a ausência de meios para arcar com a manutenção de sua existência em patamar digno ou de tê-la provida pela família; se caracterizam por serem imposições diretas ao Estado de obrigações de fazer e pagar, estatuinto, portanto, direitos subjetivos fundamentais exigíveis por seus titulares<sup>100</sup>.

É em relação ao benefício de prestação continuada, contudo, desde que seu conteúdo fora regulamentado, tal como preceitua o comando constitucional, pelo art. 20 da Lei nº 8.742 de 1993, que maiores controvérsias têm surgido a respeito dos requisitos de fruição da prestação, tendo os desdobramentos da mencionada cizânia se estendido sobre o período pandêmico, quase 30 anos depois.

A análise das reviravoltas legislativas ocorridas já sob a ameaça da covid-19 sobre os mais necessitados, entretanto, requer, para efeitos de contextualização, a reconstrução do processo de definição do critério de renda familiar *per capita* de que se vale a Lei Orgânica da Assistência Social.

---

<sup>99</sup>Ibid.

<sup>100</sup>Ibid., p. 219.

## 2.1 O critério de aferição da vulnerabilidade social para a concessão do benefício de prestação continuada

Conforme destaca Ana Cláudia Mendes de Figueiredo<sup>101</sup>, o legislador constituinte originário atendeu à postulação social contida na Emenda Popular nº 77, de 14 de agosto de 1987<sup>102</sup> e consagrou entre os objetivos da assistência social a garantia do pagamento de benefício mensal no valor de um salário-mínimo às pessoas com deficiência que comprovem, conforme disposição legal, a insubsistência dos meios necessários para prover a própria manutenção em condição de dignidade ou de tê-la provida pela família, estendendo tal benefício aos idosos em igual situação de necessidade, na forma do art. 203, V da Constituição da República.

O mandamento constitucional direcionado à instituição do benefício de prestação continuada foi regulamentado, no que diz respeito ao critério financeiro econômico de elegibilidade dos destinatários desse direito, pelo art. 20, §2º da Lei nº 8.742 de 1993, considerando este, em sua redação original, como incapaz de se sustentar a pessoa cuja renda familiar *per capita* fosse inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo<sup>103</sup>.

Aponta Gilmar Mendes<sup>104</sup>, porém, que a aplicação deste critério encontrou significativos obstáculos na complexidade e heterogeneidade dos casos concretos. Segundo o autor<sup>105</sup>:

[...] se, antes da edição da Lei nº 8.742/93, o art. 203, V da Constituição era despido de qualquer eficácia – o que a doutrina especializada costuma denominar de *norma constitucional de eficácia limitada* –, o advento da legislação regulamentadora não foi suficiente para dotá-lo de plena eficácia. Questionamentos importantes foram suscitados logo no início da aplicação da lei. E, sem dúvida, o mais importante dizia respeito ao critério de mensuração da renda familiar *per capita*. O requisito financeiro estabelecido pela lei começou a ter sua constitucionalidade contestada, pois, na

<sup>101</sup>FIGUEIREDO, Ana Cláudia Mendes de. Critério para aferição da vulnerabilidade social necessária à concessão do benefício de prestação continuada: a jurisprudência do STF nas duas últimas décadas. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 138.

<sup>102</sup>BRASIL. *Emenda Popular nº 77*, de 14 de agosto de 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/vol-258>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

<sup>103</sup>TAVARES, Marcelo Leonardo. O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p11)>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>104</sup>Destaca ainda o autor que a criação de critérios para a concessão de assistência social não se tornou problemática apenas no Brasil. Cita como exemplo situação semelhante ocorrida na Alemanha à ocasião da apreciação da chamada “Reforma do Hartz IV” pelo Tribunal Constitucional Federal em fevereiro de 2020. MENDES; BRANCO, op. cit., p. 654.

<sup>105</sup>Ibid., p. 644.

prática, permitia que situações de patente miserabilidade social fossem consideradas fora do alcance do benefício assistencial previsto constitucionalmente.

Em igual direção, Marcelo Leonardo Tavares<sup>106</sup> indica que no período que sucedeu a edição da Lei Orgânica da Assistência Social, foi dado início a intenso debate no Poder Judiciário a respeito da validade material do critério de vulnerabilidade social adotado pelo legislador ordinário, isto é, se este deveria ser considerado de forma objetiva e absoluta ou se, à luz do caso concreto, ele comportaria relativizações diante de fatores outros aptos a indicar a condição de necessitada da pessoa com deficiência ou idosa.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, a controvérsia a respeito do conceito de pessoa necessitada para fruição do benefício de prestação continuada foi inaugurada quando, em 24 de fevereiro de 1995, o Procurador-Geral da República, acolhendo representação do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo, propôs a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF<sup>107</sup>, cujo objeto era o art. 20, §3º da Lei nº 8.742 de 1993.

Conforme narra o Min. Gilmar Mendes<sup>108</sup>, mediante parecer da então Subprocuradora-Geral da República, Dra. Anadyr de Mendonça Rodrigues, o Ministério Público Federal se manifestou por uma interpretação conforme a Constituição, ocasião em que aduziu a tese de que o §3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social estabelecia apenas uma presunção relativa de necessidade assistencial, de forma que seriam dispensadas comprovações adicionais do estado de miserabilidade do requerente para as hipóteses em que a renda familiar *per capita* se revelasse inferior a ¼ do salário mínimo, mas que tal comprovação da efetiva falta de meios de subsistência do idoso e da pessoa com deficiência ou de provimento desta pela família também poderia ser efetuada de maneira diversa, no caso concreto.

Em 27 de agosto de 1998, quando ocorreu o exame do mérito da ADI nº 1.232-1/DF, o Ministro Relator Ilmar Galvão, acolheu o parecer do Ministério Público em seu voto e julgou procedente em parte a ação, de forma a entender que a questão a ser solucionada consistiria em decidir se o critério econômico designado pela norma impugnada seria o único apto a aferir a situação de necessidade da família da pessoa com deficiência ou do idoso. Apesar de sua conclusão no sentido de que o critério elegido pelo art. 20, §3º da Lei nº 8.742 de 1993 não excluiria o acolhimento de outros indicativos de estado de necessidade por parte das famílias

---

<sup>106</sup>TAVARES, op. cit., 2022, p. 18.

<sup>107</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 1.232-1/DF*. Relator Min. Ilmar Galvão, Relator p/Acórdão: Min. Nelson Jobim. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

<sup>108</sup>MENDES; BRANCO, op. cit., p. 644.

dos destinatários do benefício de prestação continuada para fins de concessão deste, a maioria entendeu em sentido contrário<sup>109</sup>.

A tese vencedora foi a proferida pelo Ministro Nelson Jobim, a qual considerou que o referido art. 20, §3º da Lei Orgânica da Assistência Social teria definido critério econômico objetivo de concessão do benefício de prestação continuada, que este não seria incompatível com a Constituição da República, de forma que eventuais necessidades de criação de requisitos adicionais para atender hipótese não abrangidas pelo dispositivo deveriam ser solucionadas pelo legislador. A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232-1/DF foi julgada improcedente e o art. 20, §3º da Lei nº 8.742 de 1993 teve a constitucionalidade declarada. Nesse sentido o voto do Ministro Relator para acórdão Nelson Jobim<sup>110</sup>:

[...] data vênua do eminente Relator, compete à lei dispor a forma da comprovação. Se a legislação resolver criar outros mecanismos de comprovação, é problema da própria lei. O gozo do benefício depende de comprovar na forma da lei, e esta entendeu de comprovar dessa forma. Portanto não há interpretação conforme possível porque, mesmo que se interprete assim, não se trata de autonomia de direito algum, pois depende de existência de lei, da definição.

Com todas as vênias, julgo improcedente a ação, na linha do voto de rejeição da liminar.

Registre-se que o voto do Ministro Sepúlveda Pertence já indicava a existência de possível inconstitucionalidade por omissão parcial do critério econômico objetivo previsto pela Lei Orgânica da Assistência Social<sup>111</sup>, uma vez que este não parecia dar cumprimento adequado à regra do art. 203, V da Constituição da República, observando, entretanto, que eventual omissão normativa não poderia ser solucionada em julgamento de ação direta de inconstitucionalidade, já que à época o Supremo Tribunal Federal se pautava pelo entendimento de que não seria possível a fungibilidade entre as ações diretas de inconstitucionalidade por ação e por omissão, que somente foi alterado no julgamento da ADI nº 875<sup>112</sup>, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, em 24 de fevereiro de 2010.

Igualmente merecedor de destaque o fato de que apesar da eficácia *erga omnes* e do efeito vinculante da decisão proferida no julgamento da ADI nº 1.232-1/DF, a controvérsia a respeito da possibilidade de adoção de critérios adicionais ao enunciado pela Lei Orgânica da

<sup>109</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 138.

<sup>110</sup>BRASIL, op. cit., nota 105.

<sup>111</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 141.

<sup>112</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI nº 875/DF*, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2010-02-24;875-1564296>>. Acesso em: 2 mar. 2022

Assistência Social persistiu<sup>113</sup>. Juízos singulares e tribunais seguiram construindo mecanismos para evitar o critério objetivo e único apontado pela lei e reafirmado pelo Supremo Tribunal Federal, para avaliar de maneira concreta o estado de vulnerabilidade das famílias com pessoas idosas ou com deficiência<sup>114</sup>.

Explica Ana Cláudia Mendes de Figueiredo<sup>115</sup> que na análise da real miserabilidade das famílias de pessoas idosas ou com deficiência, diversos juízos entendiam que, além de por meio do critério econômico objetivo, tal estado de necessidade também poderia ser aferido com base em critérios alheios à Lei Orgânica da Assistência Social. A título de exemplo, cita a prova documental ou testemunhal de gastos com habitação, tratamento de saúde, atendimentos de necessidades relacionadas a impedimento específico ou com compra de medicamentos, a comprovação da insubsistência de ajuda financeira de familiares, todas essas circunstâncias que poderiam ser avaliadas no caso concreto.

Nesse diapasão, o entendimento majoritário no Superior Tribunal de Justiça era no sentido de que o critério econômico objetivo estabelecido pela lei seria relativo, logo, apenas um limite mínimo a partir do qual não se questionaria a existência do estado de necessidade, que passaria a ser evidente, mas que este não impediria o julgador de se valer de outros fatores para constatar eventual condição de miserabilidade da família da pessoa com deficiência ou idosa. Nesse sentido excerto do voto do Ministro Relator Felix Fischer, quando do julgamento do REsp nº 397.943<sup>116</sup>:

[...] tenho que o requisito exposto no art. 20, 3º, da Lei nº 8.742/93, qual seja, a comprovação de que a renda familiar *per capita* seja inferior a 1/4 do salário-mínimo, não é o único critério válido para comprovar a condição de miserabilidade preceituada no artigo 203, V, da Constituição Federal, não sendo sua ausência, por si, causa impeditiva da concessão do benefício assistencial da prestação continuada.

De fato, o disposto no art. 20, 3º da Lei nº 8.742/93 há de ser considerado como um limite mínimo, um *quantum* objetivamente considerado insuficiente à subsistência do portador de deficiência e do idoso, e tal dispositivo não impede que o julgador faça uso de outros fatores que digam respeito à situação econômico-financeira, e que tenham o condão de comprovar a condição de miserabilidade da família do autor.

---

<sup>113</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 141.

<sup>114</sup>MENDES; BRANCO, op. cit., p. 644.

<sup>115</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 141.

<sup>116</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 397.943, Relator: Ministro Felix Fischer. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200300429598&dt\\_publicacao=20/10/2003](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200300429598&dt_publicacao=20/10/2003)>. Acesso em: 4 mar. 2022.

Posteriormente, o próprio Supremo Tribunal Federal passou a não conhecer reclamações propostas com fundamento no desrespeito da decisão proferida pela corte superior no julgamento da ADI nº 1.232-1/DF. Este processo foi reflexo produzido sobre o tribunal pela edição de leis que estabeleceram critério mais amplo para a concessão de outras prestações assistenciais<sup>117</sup>, como a criação do Bolsa Escola pela Lei nº 10.219 de 2001<sup>118</sup>, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação pela Lei nº 10.689 de 2003<sup>119</sup>, e do Bolsa Família pela Lei nº 10.836 de 2004<sup>120</sup>.

Todavia, foi apenas com os julgamentos do Recurso Extraordinário nº 567.985/MT<sup>121</sup> e da Reclamação nº 4.374/PE<sup>122</sup> que ocorreu a revisão do entendimento assentado na ADI nº 1.232-1/DF<sup>123</sup>. Nessas duas ocasiões fora declarada a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, §3º da Lei Orgânica da Assistência Social. A reviravolta jurisprudencial teve início quando em 9 de fevereiro de 2008 e em 17 de setembro de 2010 o Plenário do Supremo Tribunal Federal reconheceu a repercussão geral das questões levantadas nos Recursos Extraordinários nº 567.985 e nº 580.963/PR<sup>124</sup>, que versavam sobre o critério adotado na concessão do benefício de prestação continuada. Após pedido de vista do Ministro Luiz Fux, em 6 de junho de 2012, a corte retomou o julgamento dessas ações em 17 de abril de 2012, tendo também apreciado nesse mesmo dia o mérito da Reclamação nº 4.374/PE.

Foi por ocasião do julgamento desta que o Ministro Gilmar Mendes se manifestou no sentido de que os juízes, ao enfrentarem o critério econômico objetivo do art. 20, §3º da Lei. 8.742 de 1993, e avaliarem a existência da situação de vulnerabilidade social no caso concreto, escolheriam solução adequada à realidade das famílias necessitadas, “ainda que tal desfecho implicasse a concepção de requisitos estranhos aos previstos na lei, em inobservância à decisão

---

<sup>117</sup>TAVARES, op. cit., 2022, p. 18.

<sup>118</sup>BRASIL. *Lei nº 10.219*, de 11 de abril de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110219.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>119</sup>BRASIL. *Lei nº 10.689*, de 13 de junho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.689.htm)> Acesso em: 10 abr. 2022.

<sup>120</sup>BRASIL. *Lei nº 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>121</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 567.985/MT*, Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

<sup>122</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação nº 4.374/PE*, Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

<sup>123</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 143.

<sup>124</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 580.963*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

do STF.”<sup>125</sup> Segundo o Ministro Relator, havia oportunidade surgida em razão da evolução hermenêutica para que a corte modificasse sua jurisprudência consolidada e efetuasse o devido afastamento de preceitos normativos antes considerados em harmonia com a Constituição da República, mas que agora teriam passado por processo de inconstitucionalização.

Nesse trilhar, defendeu o Ministro Gilmar Mendes que em razão da já constatada inconstitucionalidade por omissão parcial do preceito, tal como apontada alhures pelo Ministro Sepúlveda Pertence, havia se materializado uma segunda inconstitucionalidade, esta decorrente das constantes alterações normativas dos requisitos econômicos fixados pelo legislador para a concessão de benefícios assistenciais. Por tais fundamentos, alegou a configuração de cenário suficiente e adequado para que fosse revisada a decisão da ADI nº 1.232/DF. Nesse sentido excertos do voto do Ministro Relator:

[...] a decisão do Supremo Tribunal Federal, entretanto, não pôs termo à controvérsia quanto à aplicação em concreto do critério da renda familiar per capita estabelecido pela LOAS. Como a lei permaneceu inalterada, elaboraram-se maneiras de contornar o critério objetivo e único estipulado pela LOAS e avaliar o real estado de miserabilidade social das famílias com entes idosos ou deficientes. Paralelamente, foram editadas leis que estabeleceram critérios mais elásticos para concessão de outros benefícios assistenciais (...) O Supremo Tribunal Federal, em decisões monocráticas, passou a rever anteriores posicionamentos acerca da intransponibilidade de critérios objetivos. Verificou-se a ocorrência do processo de inconstitucionalização decorrente de notórias mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro).

Foi no julgamento do Recurso Extraordinário nº 567.985/MT, por sua vez, que o Supremo tribunal Federal, além de declarar *incidenter tantum* a inconstitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, também fixou a Tese nº 27 da Repercussão Geral<sup>126</sup>, segundo a qual:

É inconstitucional o § 3º do artigo 20 da Lei 8.742/1993, que estabelece a renda familiar mensal per capita inferior a um quarto do salário-mínimo como requisito obrigatório para concessão do benefício assistencial de prestação continuada previsto no artigo 203, V, da Constituição.

<sup>125</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 143.

<sup>126</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *RE nº 567985/MT*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2569060&numeroProcesso=567985&classeProcesso=RE&numeroTema=27>>. Acesso em: 2 mar. 2022.



Observa Marcelo Leonardo Tavares que, por meio da técnica da não pronúncia da invalidade do dispositivo legal, ainda que reconhecida sua inconstitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal pôde preservar o critério econômico de renda *per capita* inferior a ¼ do salário como limite relativo, uma vez que esse o benefício sequer poderia ser concedido, e convocou o Congresso a editar lei apta a sanar a inconstitucionalidade constatada<sup>127</sup>.

Mantida a inércia do Poder Executivo, detentor da competência para propor a lei destinada a desfazer a omissão apontada pelo Supremo Tribunal Federal, seis anos após o julgamento do Recurso Extraordinário nº 567.985/MT e da Reclamação nº 4.374/PE, o Senado tomou a iniciativa sobre a questão e retomou a análise de Projeto de Lei nº 55 de 1996<sup>128</sup>. Posteriormente à manifestação da Câmara dos Deputados, este fora aprovado em 28 de novembro de 2019 para fixar em ½ salário-mínimo o valor de renda *per capita* exigido para a concessão do benefício de prestação continuada.

Verdadeiro exemplo do que Tavares classifica como hipótese de *backlash* normativo<sup>129</sup>, encaminhado o projeto aprovado à Presidência da República, fora oposto veto por esta, o qual, contudo, foi rejeitado pelo Congresso Nacional na sessão plenária de 11 de março de 2020. Nova reviravolta a respeito da matéria ocorreu quando em 24 de março de 2020, o Presidente da República propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 662<sup>130</sup>, que tinha como objeto a defesa da inconstitucionalidade do projeto a ser encaminhado à promulgação. Nesse espaço de tempo ocorreu a conversão do projeto em questão na Lei nº 13.981 de 2020<sup>131</sup>, motivo pelo qual o Presidente da República requereu a conversão da ADPF em Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI.

A ADPF fora distribuída, mas antes que o relator despachasse sobre a ação, foi publicada em 3 de abril de 2020 a Lei nº 13.982<sup>132</sup>, revogadora da Lei nº 13.981 de 2020, objeto da ação constitucional ajuizada. Nova redação foi conferida ao art. 20, §3º da Lei nº 8.742 de 1993, e o critério econômico para concessão do benefício de prestação continuada à pessoa com

---

<sup>127</sup>TAVARES, op. cit., 2022, p. 19.

<sup>128</sup>BRASIL. *Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996*. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1204>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>129</sup>TAVARES, op. cit., 2022, p. 10.

<sup>130</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 662*. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>131</sup>BRASIL. *Lei nº 13.981, de 23 de março de 2020*. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>132</sup>BRASIL, op. cit., nota 84.

deficiência ou idosa passou a ser a renda familiar *per capita* igual ou inferior a ¼ do salário-mínimo.

Registre-se que na ADPF nº 662, além de aplicar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que com a revogação da Lei nº 13.981 de 2020 a ação deveria ser extinta e arquivada por perda superveniente de objeto, o Relator, em decisão monocrática, quando a questão deveria ser submetida ao Plenário, nos termos do art. 10 da Lei nº 9.868 de 1999<sup>133</sup>, deferiu cautelar para suspender, com efeitos *ex nunc*, a eficácia de uma lei já revogada.

Sobre este caso de *backlash* normativo travado nos desdobramentos mais recentes da controvérsia a respeito da definição do critério de miserabilidade adotado pela Lei Orgânica da Assistência Social para fins de concessão do benefício de prestação continuada, sintetiza Tavares<sup>134</sup>:

o presente caso de *backlash* apresenta-se em roupagem complexa na relação entre os Poderes. O executivo teve condições de liderar o debate, desde 2013, para sanar a situação de inconstitucionalidade apontada pelo STF no critério de miserabilidade de um benefício percebido por milhões de pessoas. Adotou uma postura omissiva e, quando o Senado assumiu o protagonismo da questão em 2019, a Presidência agiu para neutralizar as tentativas de solução. Oito anos depois de um julgamento de grande repercussão social, o Executivo continua a tentar impor um critério já sabidamente inconstitucional.

Reforça-se que o surgimento de “legislação superadora de jurisprudência” é um fenômeno que conjuga, de um lado, o abandono da autocontenção por parte da corte constitucional, que passa a atuar de maneira mais ativa diante de situações políticas e sociais complexas, através da interpretação aberta de normas-princípio da Constituição, como a dignidade da pessoa humana, as quais são tomadas como paradigma para a declaração de invalidade de medidas normativas.

De outro lado, o que se tem, em resposta, são atuações conjuntas dos Poderes Executivo e Legislativo contra o Judiciário, ou até mesmo a atividade isolada de um daqueles

---

<sup>133</sup>BRASIL. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19868.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>134</sup> TAVARES, Marcelo Leonardo. O *backlash* institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial. *Revista de Informação Legislativa: RIL*, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p11)>. Acesso em: 4 ago. 2022.

no sentido de produzir regras jurídicas com o desígnio de neutralizar decisões judiciais, sem contudo, alterar o funcionamento deste<sup>135</sup>.

## 2.2 O benefício de prestação continuada na pandemia da covid-19

Já durante o período pandêmico, no qual houve profundo recrudescimento das condições de vida dos mais necessitados, a Medida Provisória nº 1.023 de 2020<sup>136</sup>, do Executivo, reduziu novamente de ½ (meio) para até ¼ (um quarto) de salário mínimo a renda mensal per capita que confere acesso ao benefício de prestação continuada pago a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda.

Na exposição de motivos, o Executivo justificou que a medida buscou restabelecer uma referência para a concessão do benefício, afirmando que desde 2013, quando o Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade do critério de miserabilidade adotado pelo art. 20, §3º da Lei nº 8.742 de 1993, esta “padece de previsão de um critério objetivo para acesso ao BPC”<sup>137</sup>. Nota-se a problemática da situação ao se constatar que o critério reestabelecido pelo Executivo já foi reputado como inconstitucional em julgamento de grande repercussão social.

Em um primeiro momento houve a expectativa de que, em razão do estado de calamidade deflagrado pela eclosão do novo coronavírus, o Presidente da República sancionasse sem vetos as regras definidas pelo Congresso Nacional para a concessão do benefício de prestação continuada a pessoas com renda familiar per capita de até ½ (meio) salário-mínimo, o que equivaleria em dias atuais a cerca de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais).

Nos primeiros meses da pandemia da covid-19, inclusive, o benefício de prestação continuada chegou a ser pago, na forma de adiantamento, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos

---

<sup>135</sup>TAVARES, op. cit., 2022, p. 5. O autor explica que a modificação do funcionamento do Poder Judiciário seria característica do *backlash* institucional, o qual, de acordo com o autor, poderia ser definido como “reação dos Poderes Executivo e Legislativo a decisões judiciais mediante a influência em sua estrutura, forma de funcionamento, controle orçamentário, indicação de magistrados, modificação de competência ou restrição de garantias, de modo a reverter a tendência de jurisprudência ou de retirar poder decisório dos tribunais. Desta forma, os outros órgãos de Poder reagem a atos judiciais para reduzir o espaço de competência ou sua capacidade operacional.”.

<sup>136</sup>BRASIL. *Medida provisória nº 1.023*, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>137</sup>AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. *Governo edita MP que reduz acesso a benefício de prestação continuada*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/719588-mp-reduz-acesso-a-beneficio-da-prestacao-continuada>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

reais) mensais, que seriam compensados assim que reconhecido o preenchimento dos requisitos para o recebimento da prestação, tal como previsto no art. 3º da Lei nº 13.982<sup>138</sup>, de 2 de abril de 2020, este regulamentado pela Portaria nº 932<sup>139</sup>, de 14 de setembro de 2020<sup>140</sup>.

Observa-se, porém, que a Medida Provisória nº 1.023 foi convertida na Lei nº 14.176, de 22 de junho de 2021<sup>141</sup>, e esta alterou novamente a redação do art. 20, §3º da Lei nº 8.742 de 1993, definindo que observados os demais critérios de elegibilidade definidos na lei, teriam direito ao benefício de prestação continuada a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa com renda familiar mensal *per capita* igual ou inferior a  $\frac{1}{4}$  (um quarto) do salário-mínimo, o que corresponde hoje a cerca de R\$ 275,00 (duzentos e setenta e cinco reais).

Nota-se, portanto, que no momento em que parcela representativa da população brasileira passou a necessitar de alternativas para enfrentar dificuldades de subsistência em escalada de agravamento, notadamente, em razão do encerramento do auxílio emergencial, o Poder Executivo rompeu a inércia que caracterizava sua postura na condução da discussão sobre o critério de concessão do benefício de prestação continuada, para retomar requisito que cumpre apenas de forma parcial o comando constitucional contido no art. 203, V da Constituição da República<sup>142</sup>.

Como asseverado por Gilmar Mendes, a Constituição de República de 1988 estabelece a assistência social como um programa de ação positiva do Estado brasileiro, de forma que não haveria mais espaço para considerações de caráter meramente político-econômico sobre a conveniência da concessão do benefício assistencial, pois este está consagrado na Constituição e por ela fica protegido de qualquer tentativa de reforma ou afastamento. Diz ainda o autor que esse direito fundamental exigível perante o Estado tem uma dimensão subjetiva, que o torna típico direito público subjetivo de caráter positivo, o que impõe ao Estado deveres de ordem normativa e fática.

Sendo assim, o Estado fica obrigado a assegurar as condições normativas e fáticas necessárias à efetividade do direito fundamental. A esta se somaria uma complementar dimensão objetiva, na qual o direito fundamental à assistência social assume o destacado papel

---

<sup>138</sup>BRASIL, op. cit., nota 84.

<sup>139</sup>BRASIL. *Portaria nº 932*, de 14 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-932-de-14-de-setembro-de-2020-277905491>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

<sup>140</sup>CASTRO, C.A.P.D.; LAZZARI, J.B. *Manual de Direito Previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 818.

<sup>141</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>142</sup>MENDES; BRANCO, op. cit., p. 649.

de norma constitucional vinculante para o Estado, especificamente para os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Anuncia-se imposto ao legislador, por consequência, um dever constitucional de legislar, carecendo este de ser cumprido de forma adequada, de acordo com os termos do mandamento contido no art. 203, V da Constituição da República. É nesse sentido que o descumprimento parcial ou total desse dever ocasiona um estado de proteção insuficiente do direito fundamental.

Nas palavras do autor<sup>143</sup>:

[...] como tem sido analisado em outros estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também uma postura de proteção (*Schutzgebote*). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de excesso (*Übermassverbot*), mas também uma proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*).

Tem-se, nesses moldes, que constatada a inconstitucionalidade decorrente da proteção insuficiente conferida pela lei, devem os Poderes Executivo e Legislativo atuar no sentido de criar novos critérios econômicos e sociais para a implementação do benefício de prestação continuada instituído pelo art. 203, V da Constituição da República, para efetivar adequadamente os direitos sociais previstos nesta. A realidade, contudo, aponta movimento em sentido contrário por parte, principalmente, do Poder Executivo, que se fiando em razões de natureza estritamente econômica, não só se furta a dar cumprimento suficiente e adequado ao mandamento constitucional, mas também retoma critérios outrora frustrados pelo reconhecimento de sua inconstitucionalidade, seja por causas ordinárias, seja pelo processo de inconstitucionalização superveniente por que passaram.

Assim, é de se esperar que o Poder Judiciário, na figura do Supremo Tribunal Federal, seja mais uma vez chamado a contribuir para a efetivação dos direitos sociais positivos previstos na Constituição da República, tanto por meio do afastamento de critérios incipientes, como também pela definição de prazo razoável para a correção do vício<sup>144</sup>, tendo-se em vista seu impacto sobre direito de estatura fundamental e de cumprimento obrigatório pelo Estado, sobretudo em contexto de calamidade pública caracterizadora do agravamento das situações de vulnerabilidade social qualitativa e quantitativamente.

---

<sup>143</sup>Ibid., p. 650.

<sup>144</sup>Ibid.

Cumpra observar, no entanto, que os obstáculos à efetivação do direito fundamental à assistência social oriundos das dificuldades práticas de subsunção do mundo dos fatos aos mandamentos constitucionais devem ser enfrentados também pelo Poder Judiciário. Como asseverado por Jane Reis<sup>145</sup>, inserido no tema da interpretação constitucional, trata-se de debate que padece das repercussões provocadas pelas interações entre as normas e a realidade.

É nesse contexto, que a partir do pragmatismo jurídico, formulam-se modelos hermenêuticos vocacionados a aferir os impactos de determinadas interpretações jurídicas sobre o mundo real, tanto no que diz respeito às limitações técnico-cognitivas do Poder Judiciário e as possíveis consequências materiais de sua extrapolação, mormente, sobre a capacidade orçamentária do Estado e a atividade de alocação de recursos, escassos por natureza, por parte da Administração Pública; quanto em relação aos seus reflexos na manutenção do equilíbrio entre os Poderes, provocadores em potencial da ocorrência de *backlash* institucional e normativo, tal como mencionados acima.

Cientes de que a aferição dos efeitos práticos e dos desdobramentos sociais das decisões, sobretudo em um contexto de calamidade como o imposto pela pandemia da covid-19, fazem parte do Direito, tanto na atividade de produção normativa, quanto na consolidação da jurisprudência<sup>146</sup>, surge o dilema a respeito da delimitação dos cenários em que o recurso a “argumentos pragmatistas não compromete a própria essência da atividade judicial, tornando-a a tal ponto semelhante ao cálculo político que possa fazer com que a independência judicial e as premissas que gravitam em torno do ideal regulativo do estado de direito sejam irrelevantes.”<sup>147</sup>.

É concebido como um critério de análise da constitucionalidade de medidas restritivas de direitos, tal como a que define valor para o benefício de prestação continuada que não efetiva de maneira adequada o conteúdo da dignidade da pessoa humana, mas que se orienta, com base em alegações de natureza fática, pela realização do mínimo vital<sup>148</sup>, que o princípio da

---

<sup>145</sup>PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 94.

<sup>146</sup>Ibid., p. 103.

<sup>147</sup>Ibid., p. 104.

<sup>148</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça: algumas aproximações e alguns desafios. *Revista Do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Santa Catarina, v. 1, nº 1, p. 29-44, 2013. A respeito do conteúdo do mínimo existencial, Ingo Sarlet explica que o “próprio conteúdo do assim designado mínimo existencial, que não pode ser confundido com o que se tem chamado de mínimo vital ou mínimo de sobrevivência, uma vez que este último diz respeito à garantia da vida humana, sem necessariamente abranger as condições para uma sobrevivência física em condições dignas, portanto, de uma certa qualidade. Não deixar alguém sucumbir à fome certamente é o primeiro passo em termos da garantia de um mínimo existencial, mas não é – e muitas vezes não o é sequer de longe – o suficiente [...]”.

proporcionalidade assume o papel de estrutura de pensamento dirigida à avaliação da correspondência entre os fins pretendidos e os meios escolhidos para tanto nos atos do Poder Público<sup>149</sup>.

Conforme explica Barroso<sup>150</sup>, de maneira sumária, a proporcionalidade, em suas três faces ou subprincípios, permite que o Poder Judiciário avalie atos legislativos ou administrativos à luz da adequação entre o fim perseguido e o instrumento empregado; da necessidade da medida, isto é, da investigação da existência de meio alternativo menos gravoso apto ao alcance do resultado desejado; e da proporcionalidade em sentido estrito, a qual avalia se o que se perde com a medida é de maior relevo do que aquilo que se ganha.

É em relação ao subprincípio da necessidade que se tem observado a prevalência recente de explicações que tomam como base teorias econômicas, sobretudo, as que tomam como ponto de partida a escassez dos recursos a serem alocados e os impactos das decisões judiciais sobre a circulação do capital e dos investimentos. Sobre este processo que se verifica em curso, assinala Jane Reis<sup>151</sup> que “a utilização de teorias econômicas para explicar fenômenos jurídicos ou como parâmetro para orientar decisões judiciais não pode ser feita sem as devidas adaptações”.

Segundo a autora, é imperioso notar que, apesar da utilidade dos critérios matemáticos no que diz respeito à atribuição de maior racionalidade e objetividade à interpretação jurídica, a sobrevalorização desses critérios pode levar ao indesejável retorno ao formalismo. Percebe-se, portanto, que são padrões de raciocínio que, caso utilizados de maneira adequada, podem beneficiar a resolução de pautas objetivas, restringindo o subjetivismo e ampliando a previsibilidade das decisões judiciais.

No artigo “As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais”<sup>152</sup>, explica a autora que a o poder de persuasão do pragmatismo jurídico está vinculado ao fato de que ele defende e justifica a utilização de raciocínios que solucionam problemas que fazem parte do cotidiano dos operadores do direito. Citando Mark Tushnet<sup>153</sup>, porém, ela afirma que a palavra pragmatismo

---

<sup>149</sup>Ibid., p. 360.

<sup>150</sup>BARROSO, op. cit., p. 329.

<sup>151</sup>PEREIRA, op. cit., p. 381.

<sup>152</sup>Id. As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais. *Direitos fundamentais & justiça*. Belo Horizonte ano 10, nº 35, p. 355, jul./dez. 2016.

<sup>153</sup>TUSHNET, Mark V. *Pragmatism and Judgement: a comment on Lund*. Georgetown University Law Center, v. 99, nº 1, 2004, p. 289-296.

parece ter assumido feições de trunfo multiuso, sob a ideia de que juízes estariam constantemente buscando construir regras que, segundo seus próprios julgamentos, serão capazes de indicar o melhor caminho para a sociedade e para o governo, isto é, o caminho mais eficiente que se pode seguir.

Mas se por um lado a assunção de argumentos pragmatistas afastou o Poder Executivo da atribuição de maior efetividade à assistência social de maneira ampla durante a pandemia da covid-19, por outro, em certa medida, há que se pontuar que a Lei nº 14.176 de 2021 amenizou o controvérsia em torno do critério de miserabilidade para fins de recebimento de benefício de prestação continuada ao inserir os art. 20, §11-A e 20-B na Lei nº 8.742 de 1993. As duas inovações servem de complemento ao que prevê o §11 do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, inserido pela Lei nº 13.146, de 2015, segundo o qual, para a concessão do benefício de prestação continuada poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

Hoje, dispõe o art. 20, §11-A que o regulamento de que trata o §11 poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita de que trata o § 3º deste artigo para até ½ (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B. Este, por sua vez, define que na avaliação de outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade de que trata o §11, serão considerados três aspectos para a ampliação do critério de aferição da renda familiar mensal per capita: I – o grau de deficiência; II – a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; III - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar exclusivamente com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo SUAS, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

Anteriormente a tal previsão, Marcelo Tavares<sup>154</sup> narrava a seguinte situação para ilustrar os contornos dramáticos a que se poderia chegar, caso o critério de miserabilidade definido pela lei fosse adotado em sua literalidade:

Em uma família composta por quatro pessoas, na qual somente o cônjuge varão trabalhe e receba 1 salário mínimo, a esposa, ocupada com os cuidados dispensados principalmente a uma das filhas, portadora de deficiência mental incapacitante, não tem como se dedicar a uma atividade laboral. Como o requisito legal somente considera necessitado aquele cuja renda familiar *per capita* seja inferior a ¼ do salário

---

<sup>154</sup>TAVARES, op. cit., p. 223.



mínimo e, no exemplo, a renda encontra-se exatamente nesse valor, poderia o juiz desconsiderar a previsão legal?

Diante da ausência de solução legal para o imbróglio à ocasião, asseverava o autor que a interpretação de normas legais que envolvem direitos fundamentais deve ter como base o conceito de mínimo existencial, que, no caso do benefício de prestação continuada, é identificado por meio de duas ideias principais, a impossibilidade de trabalhar e a inexistência de meios que permitam o sustento próprio. Esses dois pressupostos seriam os responsáveis por permitir que o juiz lançasse mão de interpretação apta a atender o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nota-se, assim, que, embora de maneira tímida, o legislador acolheu parte do raciocínio que já vinha sendo posto em prática na jurisprudência nos últimos anos. Exemplo disso é o Tema Repetitivo nº 185 do Superior Tribunal de Justiça, estabelecido no julgamento do REsp nº 1112557/MG<sup>155</sup>, em que se firmou a tese de que a limitação do valor da renda per capita familiar não deveria ser considerada a única forma de se comprovar que a pessoa não possui outros meios para prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, sendo aquela apenas um elemento objetivo para se aferir a necessidade, isto é, a presunção absoluta da miserabilidade quando comprovada a renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo.

A respeito da apuração dos outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, já é possível colher na jurisprudência certas balizas sobre sua realização<sup>156</sup>. Destacam-se aqui a Súmula nº 79<sup>157</sup> da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), e os Enunciados nº 50<sup>158</sup> e nº122<sup>159</sup> do Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais (FONAJEF).

Diz a Súmula nº 79 da TNU que “nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os

---

<sup>155</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1112557/MG*. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=185&cod\\_tema\\_final=185](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=185&cod_tema_final=185)>. Acesso em: 19 mai. 2022.

<sup>156</sup>CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 817.

<sup>157</sup>BRASIL. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. *Súmula nº 79*. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=79&PHPSESSID=gva2l6a0lmrttgvv5ib2e0uan2>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

<sup>158</sup>BRASIL. Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. *Enunciado nº 50*. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/fonajef/enunciados-fonajef/258-enunciados-iii-fonajef/11441-enunciado-n-50>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

<sup>159</sup>BRASIL. Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. *Enunciado nº 122*. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/fonajef/enunciados-fonajef?start=100>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

referidos meios, por prova testemunhal”. O Enunciado nº 50 do FONAJEF, por sua vez, afirma que “sem prejuízo de outros meios, a comprovação da condição socioeconômica do autor pode ser feita por laudo técnico confeccionado por assistente social, por auto de constatação lavrado por Oficial de Justiça ou através de oitiva de testemunhas. Por fim, segundo o Enunciado nº 122 do FONAJEF, “é legítima a designação do oficial de justiça, na qualidade de “*longa manus*” do juízo, para realizar diligência de constatação de situação socioeconômica”.

Outra importante inovação legislativa norteado por precedentes judiciais foi a realizada por meio da inserção dos §§14 e 15 no art. 20 da Lei nº 8.742 pela Lei nº 13.982, de 2020. Prevê o novo §14 do art. 20 que o benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até 1 (um) salário-mínimo concedido a idoso acima de 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou a pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda; ao passo que o §15 define que o benefício de prestação continuada será devido a mais de um membro da mesma família, desde que atendidos os requisitos exigidos pela lei.

Trata-se de previsão legal que soluciona questão que o Poder Judiciário frequentemente era levado a discutir, notadamente, em ações que pleiteavam a exclusão da renda de idosos e de pessoas com deficiência de um mesmo grupo familiar para o cálculo de concessão do benefício. A título de exemplo, Gilmar Mendes<sup>160</sup> cita o quadro deflagrado pelo art. 34, parágrafo único do Estatuto do Idoso, a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, segundo o qual, benefício já concedido a qualquer membro da família não será computado para os fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a Lei Orgânica da Assistência Social.

Ocorre que tal previsão criava situação de privilégio para o idoso em relação à pessoa com deficiência, para quem não existia regra semelhante. Mendes ilustrava a situação teratológica da seguinte maneira:

[...] imagine-se a situação hipotética de dois casais, ambos pobres, sendo o primeiro composto por dois idosos e o segundo por um portador de deficiência e um idoso. Conforme a dicção literal do referido art. 34, quanto ao primeiro casal, ambos os idosos têm direito ao benefício assistencial de prestação continuada, pois o benefício ganho por um, ao não entrar no cálculo da renda familiar, não impedirá a concessão do mesmo benefício ao outro. Entretanto, no segundo caso, o idoso casado com o deficiente não pode ser beneficiário do direito, tendo em vista que seu parceiro portador de deficiência já recebe o benefício de um salário mínimo, o qual, ao entrar

---

<sup>160</sup>MENDES; BRANCO, op. cit., p. 644.

no cálculo da renda familiar, impede o preenchimento do requisito da renda *per capita* no valor de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

Comenta o autor que essa diferenciação, ao mesmo tempo em que feria o princípio da isonomia, explicitava a falta de coerência do sistema, já que a Constituição da República designou idosos e pessoas com deficiência como beneficiários dessa prestação assistencial em igualdade de condições. Com base em tal constatação, já vinham sendo construídos na jurisprudência os entendimentos de que benefício previdenciário de valor mínimo ou outro benefício assistencial recebido por idoso deveria ser excluído da composição da renda familiar, assim como benefício assistencial recebido por outro membro da família não seria considerado no cálculo da renda familiar.

De toda sorte, diante da análise das ocorrências acima registradas, entende-se que tem razão Ana Cláudia Mendes de Figueiredo<sup>161</sup> ao propor que a questão da definição do critério de miserabilidade a ser observado para fins de concessão do benefício de prestação continuada conte com a participação ampla da sociedade e das instituições envolvidas. Acredita-se que somente dessa maneira será possível equalizar aspectos político-econômicos, em especial, a questão da escassez de recursos públicos, e a regulamentação satisfatória do art. 203, V da Constituição.

Episódios como a calamidade sanitária criada pelo novo coronavírus e o subsequente escancaramento do fato de que não há neutralidade em cenários como este<sup>162</sup>, já que o vírus é mais letal e gera maior impacto negativo entre os mais vulneráveis<sup>163</sup>, reforçam a certeza de que é necessário alcançar critério que, ao mesmo tempo, proporcione proteção suficiente aos seus destinatários e pacifique o empasse que já se arrasta há cerca de três décadas, proporcionando-se, assim, segurança jurídica e o cumprimento adequado à garantia constitucional de um salário mínimo mensal para pessoas com deficiência e idosos necessitados.

Não fossem bastantes os motivos narrados ao longo do presente capítulo, trata-se de urgência hoje enfatizada pelo novo inciso VI do art. 203 da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 114, de 16 de dezembro de 2021<sup>164</sup>, segundo o qual a redução da

---

<sup>161</sup>FIGUEIREDO, op. cit., p. 149.

<sup>162</sup>RAMOS, André de C. *Direitos humanos na pandemia: desafios e proteção efetiva*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. 9786553622890. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622890/>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

<sup>163</sup>ROTHENBURG apud RAMOS, *ibid.*, p. 18.

<sup>164</sup>BRASIL, op. cit., nota 8.

vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza é objetivo da assistência social.

### 3. INOVAÇÃO BEM-VINDA, MAS DE APLICAÇÃO AINDA INCERTA: QUEM É O BENEFICIÁRIO DO NOVO AUXÍLIO-INCLUSÃO?

A Lei nº 14.176 de junho de 2021<sup>165</sup> regulamentou o auxílio-inclusão, benefício previsto no art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>166</sup>, significativo avanço em relação à efetivação do que dispõe o art. 203 da Constituição da República<sup>167</sup>, notadamente, em seus incisos III e IV, que tratam da integração ao mercado de trabalho e habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, bem como da promoção de sua integração à vida comunitária.

Em ação conjugada com o benefício de prestação continuada previsto no inciso V do próprio art. 203 da CRFB, o auxílio-inclusão foi definido pelo art. 26-A da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>168</sup> como o benefício a que terá direito a pessoa com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente, cumpra os seguintes requisitos: receber o benefício de prestação continuada, de que trata o art. 20 da Lei nº 8.742, e passar a exercer atividade que tenha remuneração limitada a dois salários mínimos; que enquadre o beneficiário como segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social ou como filiado a regime próprio de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

A pessoa também deverá ter a inscrição atualizada no CadÚnico no momento do requerimento do auxílio-inclusão, estar inscrita regularmente no CPF e atender aos critérios de manutenção do benefício de prestação continuada, incluídos os relativos à renda familiar mensal per capita exigida para o acesso ao benefício, observado o disposto no § 4º deste artigo.

Fazendo-se um apanhado das demais disposições de maior relevância a respeito desse novo benefício, é importante destacar que a lei prevê que o auxílio-inclusão poderá ser concedido, conforme art. 26-A, §1º<sup>169</sup> e incisos, mediante requerimento e sem retroatividade, àquele que tenha recebido o benefício de prestação continuada nos cinco anos imediatamente anteriores ao exercício da atividade remunerada ou que tenha tido o benefício suspenso nos termos do art. 21-A da Lei n. 8.742<sup>170</sup>, isto é, quando passar a exercer atividade remunerada, inclusive na condição de microempreendedor individual.

---

<sup>165</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>166</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

<sup>167</sup>BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>168</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>169</sup>Ibid.

<sup>170</sup>Ibid.

Nos seus demais parágrafos, o mencionado art. 26-A estabelece definições relacionadas ao cálculo da renda familiar para fins de concessão do auxílio-inclusão. Nesse sentido, o §2º do art. 26-A<sup>171</sup> diz que o valor do auxílio-inclusão percebido por um membro da família não será considerado no cálculo da renda familiar mensal per capita, para fins de concessão e de manutenção de outro auxílio-inclusão no âmbito do mesmo grupo familiar;

Já no §3º do art. 26-A<sup>172</sup>, a lei define que o valor do auxílio-inclusão e o da remuneração do beneficiário do auxílio-inclusão percebidos por um membro da família não serão considerados no cálculo da renda familiar mensal per capita de que tratam os §§ 3º e 11-A<sup>173</sup> do art. 20 desta Lei<sup>174</sup> para fins de manutenção de benefício de prestação continuada concedido anteriormente a outra pessoa do mesmo grupo familiar.

O §4º do art. 26-A<sup>175</sup>, por sua vez, afirma que serão desconsideradas, para fins de cálculo da renda familiar per capita, as remunerações obtidas pelo requerente em decorrência de exercício de atividade laboral, desde que o total recebido no mês seja igual ou inferior a dois salários-mínimos; assim como as rendas oriundas dos rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem.

Quanto ao valor a ser recebido pelo beneficiário, dispõe o art. 26-B da Lei n. 8.742<sup>176</sup> que este corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do valor do benefício de prestação continuada em vigor, que é de um salário-mínimo, o que no ano de 2021 corresponde a R\$ 1.100,00 (mil e cem reais)<sup>177</sup>.

Os novos arts. 26-C e 26-B da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>178</sup> tratam das hipóteses de não acumulação de pagamento entre o auxílio-inclusão e outros benefícios e também das suas hipóteses de cessação. Dessa forma, de acordo com o referido art. 26-C e seus incisos, o pagamento do auxílio-inclusão não será acumulado com o pagamento do benefício

---

<sup>171</sup>Ibid.

<sup>172</sup>Ibid.

<sup>173</sup>Importa observar que o art. 6º da Lei n. 14.176 de junho de 2021, prevê que a inclusão do §11-A no art. 20 da Lei n. 8.742 de 1993, entra em vigor apenas em 1º de janeiro de 2022. Esta a redação do art. 20, §11-A da Lei n. 8.742: “O regulamento de que trata o § 11 deste artigo poderá ampliar o limite de renda mensal familiar per capita previsto no § 3º deste artigo para até 1/2 (meio) salário-mínimo, observado o disposto no art. 20-B desta Lei. BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>174</sup>Ibid.

<sup>175</sup>Ibid.

<sup>176</sup>Ibid.

<sup>177</sup>DIEESE. *Salário-mínimo nominal e necessário*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>178</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

de prestação continuada; de prestações a título de aposentadoria; de pensões ou de benefícios por incapacidade pagos por qualquer regime de previdência social; ou de seguro-desemprego.

O encerramento do pagamento do auxílio inclusão, por seu turno, segundo o mencionado art. 26-D, ocorrerá quando o beneficiário deixar de atender aos critérios de manutenção do benefício de prestação continuada ou deixar de atender aos critérios de concessão do auxílio-inclusão.

As demais previsões da lei a respeito do auxílio-inclusão são, de uma maneira geral, a respeito de sua gestão, financiamento e custeio. Merecedoras de destaque, entre elas, as contidas nos novos artigos 26-E e art. 26-G, §2º da Lei Orgânica da assistência social. O primeiro estabelece que o auxílio-inclusão não está sujeito a desconto de qualquer contribuição e não gera direito a pagamento de abono anual. Já o §2º do art. 26-G, determina que será indicado órgão do Poder Executivo responsável por avaliar os impactos da concessão do auxílio-inclusão na participação no mercado de trabalho, na redução de desigualdades e no exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas com deficiência, nos termos do §16 do art. 37 da Constituição Federal<sup>179</sup>.

Traçado um panorama geral das principais disposições inseridas na Lei Orgânica da Assistência Social, voltadas para a regulamentação do auxílio-inclusão criado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência, passa-se aos questionamentos que se mostram necessários para uma melhor interpretação desse novo direito prestacional, objeto de intensa atividade legislativa durante à pandemia da covid-19.

### **3.1 O auxílio-inclusão e o procedimento de avaliação da deficiência**

Feito destaque à limitação realizada pelo legislador, no *caput* art. 26-A da Lei n. 8.742<sup>180</sup>, à concessão do auxílio-inclusão à pessoa com deficiência moderada ou grave, torna-se relevante investigar os critérios e procedimentos adotados por essa lei para fins de avaliação da deficiência.

Nesse sentido, necessária se faz a observação de que o conceito de pessoa com deficiência está contido no artigo 1 do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009<sup>181</sup>, que

---

<sup>179</sup>BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>180</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>181</sup>BRASIL. *Decreto nº 6.949*, de 25 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, esta aprovada conforme o procedimento do § 3º do art. 5º da Constituição Federal<sup>182</sup>:

[...] pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

Em obrigatória observância ao caráter de norma constitucional das disposições da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, o conceito acima adotado também foi espelhado na Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015<sup>183</sup>.

É a partir desse conceito, portanto, que o Brasil se compromete a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania<sup>184</sup>. Trata-se de um novo paradigma que rompe com o caráter clínico das conceituações contidas em legislações anteriores, as quais tratavam a questão da deficiência apenas como incapacidades físicas, mentais ou sensoriais<sup>185</sup>.

Nota-se que houve um deslocamento do foco da ideia de deficiência, tirando-o da pessoa e transferindo-o para a sociedade e suas barreiras de diversas naturezas, estas sim responsáveis pela obstrução da participação plena e efetiva e em igualdade de condições na vida comunitária, das pessoas com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial.

Como apontado por Paulo Afonso Brum Vaz<sup>186</sup>, o primeiro avanço relacionado à avaliação técnica da deficiência decorrente da internalização da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, foi alcançado com a previsão de novos parâmetros, pelo Decreto n. 6.214 de 2007<sup>187</sup>, em seu art. 16 e §§, para a

---

<sup>182</sup>BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>183</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

<sup>184</sup>Ibid.

<sup>185</sup>FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. *A ONU e seu Conceito Revolucionário de Pessoa com Deficiência*. Disponível em: <[http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/Onu\\_Ricardo\\_Fonseca.php](http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/Onu_Ricardo_Fonseca.php)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

<sup>186</sup>VAZ, Paulo Afonso Brum. Novas questões sobre o direito do deficiente ao benefício de prestação continuada. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 207.

<sup>187</sup>BRASIL. *Decreto nº 6.214*, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.



realização desse procedimento, no sentido de nortear a avaliação da deficiência pela observância da Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF), e também de exigir a realização da perícia social.

Reforçando também a ideia consignada no preâmbulo da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de que a deficiência é um conceito em evolução de que a deficiência resulta da interação entre pessoas com deficiência e as barreiras devidas às atitudes e ao ambiente que impedem a plena e efetiva participação dessas pessoas na sociedade em igualdade de oportunidades com as demais pessoas<sup>188</sup>, o art. 2º, §2º do Estatuto da Pessoa com Deficiência<sup>189</sup> estabelece que o Poder Executivo criará instrumentos para a avaliação da deficiência.

Muda-se, portanto, o paradigma por meio do qual se compreende a deficiência e, como consequência disso, busca-se também alterar os procedimentos por meio dos quais essa condição é aferida, uma vez que os mecanismos existentes tendem a ainda estar vinculados aos atributos corporais de avaliação, isto é, fazem parte de um modelo biomédico de deficiência, o qual fora abandonado pelo Brasil e pela comunidade internacional<sup>190</sup>.

Cumprir observar, contudo, que a Lei nº 14.176 de junho de 2021<sup>191</sup>, ao regulamentar e inserir na Lei Orgânica da Assistência Social<sup>192</sup> a previsão do auxílio-inclusão, realizou também a inclusão na lei do art. 40-B, o qual estabelece que, enquanto não estiver regulamentado o instrumento de avaliação de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015<sup>193</sup> (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a concessão do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência ficará sujeita à avaliação do grau da deficiência e do impedimento de que trata o § 2º do art. 20 desta Lei, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas, respectivamente, pela Perícia Médica Federal e pelo serviço social do INSS, com a utilização de instrumentos desenvolvidos especificamente para esse fim.

---

<sup>188</sup>UNICEF. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>189</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

<sup>190</sup>REDE-IN. *Nota sobre a lei nº 14.176*, de 22 de junho de 2021. Disponível em: <<https://ampid.org.br/site2020/ampid-adere-a-nota-da-rede-in-sobre-a-lei-n-14-176-2021-que-aponta-retrocessos-nos-criterios-de-acesso-ao-bpc-e-concessao-do-auxilio-inclusao/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>191</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>192</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>193</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

Além disso, fica definido pelo art. 3º e incisos da Lei nº 14.176<sup>194</sup> que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) poderá, em razão da pandemia da covid-19, até 31 de dezembro de 2021, realizar a avaliação social de que tratam o art. 20, §6º e o art. 40-B da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>195</sup> por meio de videoconferência, assim como fica autorizada a concessão ou manutenção do benefício de prestação continuada e por consequência, do auxílio-inclusão, a partir da aplicação do padrão médio à avaliação social, que compõe a avaliação da deficiência de que trata o § 6º do art. 20 da Lei nº 8.742<sup>196</sup>, desde que tenha sido realizada a avaliação médica e constatado o impedimento de longo prazo.

Destaca-se que tais disposições foram objeto de fortes críticas da Rede Brasileira de Inclusão das Pessoas com Deficiência (Rede-In), conjunto de entidades e coletivos nacionais vinculados à defesa da pessoa com deficiência<sup>197</sup> voltado para a vigilância do cumprimento efetivo, notadamente, da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e da Lei Brasileira de Inclusão, de forma a fazer com que seja reconhecida a autonomia, a independência e a capacidade legal das pessoas com deficiência, em igualdade de condições com as demais pessoas.

As mencionadas críticas foram veiculadas na “Nota sobre a lei nº 14.176, de junho de 2021”<sup>198</sup>, a qual em seu título “4. Avaliação biopsicossocial da deficiência”, tratou mais especificamente do objeto de estudo do presente subcapítulo. Segundo o documento, as entidades de defesa dos direitos das pessoas com deficiência que o subscreveram demonstraram preocupação com autorização dada pela Lei nº 14.176<sup>199</sup> à realização da avaliação social, de que tratam o § 6º do art. 20 e o art. 40-B da Lei Orgânica da Assistência Social<sup>200</sup>, por meio de videoconferência. No entender dessas entidades, por ser o público-alvo do benefício de

---

<sup>194</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>195</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>196</sup>Ibid.

<sup>197</sup>Compõem a Rede-In: Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down – FBASD; Associação Nacional de Membros(as) do Ministério Público em Defesa das Pessoas com Deficiência e Idosos – AMPID; Associação Brasileira por Ação pelos Direitos das Pessoas com Autismo – ABRAÇA; Instituto JNG; Rede Brasileira do Movimento de Vida Independente – Rede MVI; Escola de Gente - Comunicação em Inclusão; Instituto Jô Clemente – IJC; Associação de Pais, Amigos e Pessoas com Deficiência, de Funcionários do Banco do Brasil e da Comunidade – APABB; Coletivo Brasileiro de Pesquisadores e Pesquisadoras dos Estudos da Deficiência – MANGATA; Mais Diferenças – Educação e Cultura Inclusivas; Visibilidade Cegos Brasil; Associação Nacional de Emprego Apoiado – ANEA; Coletivo Feminista Helen Keller; Instituto Rodrigo Mendes; Associação Amigos Metroviários dos Excepcionais - AME-SP; Amankay Instituto de Estudos e Pesquisas e Izabel Maior.

<sup>198</sup>REDE-IN, op. cit., nota 190.

<sup>199</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>200</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

prestação continuada dotado de renda baixíssima, haveria que se reconhecer a dificuldade de acesso à internet dessas pessoas, bem como sua falta de autonomia nesse campo.

Assinalam ainda as entidades que muitas pessoas teriam dificuldade, em razão do impedimento ou da idade avançada, de se manterem de forma remota em um atendimento relativamente longo como é o realizado para fins de avaliação da deficiência. Destaca ainda a nota que esse também é o entendimento do Conselho Federal de Serviço Social, o qual se manifestou contrariamente a essa modalidade de atendimento.

Nesse sentido a Nota da Comissão de Orientação e Fiscalização Profissional do CFESS (Cofi/CFESS)<sup>201</sup> sobre a realização, durante a pandemia do novo coronavírus, de perícia socioeconômica por meio eletrônico em processos que tratam de benefícios previdenciários ou assistenciais:

[...] devido a essa complexidade de procedimentos técnicos a serem executados por assistentes sociais para emissão de opinião técnica em perícia social, o CFESS não avalia que a perícia social por meio eletrônico seja uma alternativa em tempo de Covid-19, uma vez que não se admite que o estudo social, que minimamente dependerá de realização de entrevistas, seja realizado por meio tecnológico/eletrônico, por não ser procedimento capaz de viabilizar o direito de receber prestação de serviço profissional com qualidade ética e técnica. O dever ético do/a assistente social de zelar pelo sigilo profissional foge, inclusive, do seu controle na modalidade eletrônica, sendo, portanto, fator intimidatório para o aprofundamento da análise e avaliação circunstancial de dada condição socioeconômica, o que, consequentemente, impactará na qualidade da análise e opinião técnico-profissional e no serviço prestado à população.

Quanto ao aspecto da avaliação em si, asseveram os especialistas que a Lei n. 14.176<sup>202</sup> abre concessões inadequadas, ainda que em caráter excepcional, a respeito da execução do modelo de avaliação biopsicossocial, de acordo com o qual, a deficiência deve ser considerada como algo além do impedimento, determinada também por aspectos e fatores sociais, isto é, que não deve ser resumido ao procedimento de perícia médica.

Lylia Rojas<sup>203</sup>, assistente social conselheira do CFESS, afirma entender que o retorno ao modelo biomédico de avaliação contraria os debates dos movimentos em defesa da pessoa com deficiência e ignora um dos principais avanços alcançados sobre o tema que é justamente a percepção de que a desigualdade social tende a ter um impacto mais preponderante sobre a vida das pessoas com deficiência do que os próprios impedimentos que possuem.

---

<sup>201</sup>CFESS. *Coronavírus*: CFESS divulga nota sobre a realização de perícias por meio eletrônico. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1702>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

<sup>202</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>203</sup>CFESS, op. cit., nota 201.

Nesse sentido ela comenta:

atendemos diariamente pessoas com deficiência que, para a perícia médica, podem ter impedimentos considerados 'leves e moderados', mas que ao somarmos os aspectos sociais que cercam aquele sujeito, como o preconceito, a ausência de equipamentos e serviços públicos, falta de acessibilidade, falta de amparo familiar, sua condição de impedimento passa a ser considerada grave ou, até mesmo, completa.

De acordo com o Conselho Federal de Assistência Social<sup>204</sup>, as autorizações feitas pela Lei n. 14.176<sup>205</sup> à adoção de procedimento diversos rompem com a lógica da avaliação biopsicossocial, a qual prevê, em síntese, a realização dos seguintes trâmites: primeiro é feita avaliação social, procedimento por meio do qual assistentes sociais analisam aspectos sociais, ambientais e de participação que produzam impacto sobre a vida da pessoa, tais como preconceito, situação familiar, obstáculos no acesso a serviços, falta de acessibilidade, entre outros. A partir dessa análise, assistentes sociais indicam, em um instrumental técnico, o grau de impedimento daquela pessoa em decorrência das limitações do contexto de vida e do próprio corpo.

O grau de impedimento, por sua vez, é um índice usado por assistentes sociais e peritos médicos em suas respectivas avaliações, sendo este mensurado de acordo com os seguintes níveis: leve, moderado, grave e completo.

Em um segundo momento, a pessoa com deficiência é submetida à avaliação médica, na qual são analisados fatores ligados à condição clínica do requerente, tais como condição física, mental, intelectual e doenças, entre outros. Essa avaliação deve levar em consideração a contextualização social da vida da pessoa, elaborada por profissionais da assistência social.

É a partir dessas duas avaliações, que um sistema interno do INSS reúne os dados obtidos para que seja emitido o resultado final da avaliação biopsicossocial, o que definirá a concessão ou não do benefício.

Nesse sentido é que se afirma que a previsão contida no art. 3º, II da Lei n. 14.176<sup>206</sup>, de que para a avaliação da deficiência que justifica a concessão ou manutenção do benefício de prestação continuada será aplicado padrão médio à avaliação social, desmantela a avaliação biopsicossocial porque inverte a ordem das avaliações, social e médica, e indica a possibilidade de não realização da avaliação social, obrigatória apenas em casos em que a avaliação médica

---

<sup>204</sup>Ibid.

<sup>205</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

<sup>206</sup>Ibid.

já resulte em indeferimento do benefício. Soma-se a isso o fato de que o mencionado padrão médio corresponde a uma média automatizada que substitui a avaliação social.

Na visão do Conselho Federal de Assistência Social<sup>207</sup> os problemas relacionados à inversão das avaliações social e médica e da adoção do padrão médio mencionado pela lei seriam os seguintes:

I - A concessão do benefício volta a ter como base o abandonado modelo biomédico, que consiste estritamente na análise das funções do corpo, o que contraria a Lei Brasileira de Inclusão e a concepção defendida pelos movimentos sociais da área, no sentido de caracterizar a deficiência como fator social e externo;

II - A inversão das avaliações e a média automática retiram a capacidade de influência efetiva da avaliação social, visto que essa passa a ser utilizada apenas nos casos de indeferimento ou cessação de benefícios, o que faz com que os profissionais da assistência social questionem as reais possibilidades de reversão da negativa ao benefício diante de indeferimento da perícia médica, ainda que todos os fatores sociais apontem a necessidade de deferimento;

III - A intensificação da insegurança e da demora do procedimento para os requerentes, uma vez que somente pessoas com impedimentos considerados graves ou completos do ponto de vista biomédico continuariam a ter acesso ao benefício de forma segura, enquanto os demais dependeriam de uma avaliação social feita de maneira despersonalizada, além da tendência de incremento nas reavaliações médicas, o que contribui para a morosidade do processo;

IV - A desqualificação da avaliação social e do Serviço Social prestado pelo INSS, já que, a nova lei, ao ignorar a avaliação social e estabelecer a utilização da média automatizada, vulnerabiliza o trabalho de assistentes sociais e suas respectivas contribuições com saberes teóricos e técnicos aplicados na viabilização de direitos à população usuária. Nessa perspectiva, o instrumento da avaliação social, que conta com entrevista, pesquisa e análise das condições de vida da pessoa com deficiência passa a ser substituído por um programa de computador.

O retrocesso permitido pela Lei n. 14.176<sup>208</sup> à utilização do modelo biomédico de avaliação da deficiência, tem reflexos, especialmente, em meio a contexto emergencial, também sobre questões relacionadas à adoção de instrumentos para avaliação da deficiência, tal qual

---

<sup>207</sup>CFESS, op. cit., nota 125.

<sup>208</sup>BRASIL, op. cit., nota 85.

determina o art. 2º, §2º da Lei n. 13.146<sup>209</sup>, que estejam de acordo com o novo conceito de pessoa com deficiência e o paradigma de atuação estatal por ele inaugurado.

É nesse sentido que entidades de defesa dos direitos das pessoas com deficiência<sup>210</sup> têm sustentado a necessidade premente de adoção do Instrumento de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM), elaborado com base na Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), nos termos do art. 2º, § 2º, da Lei 13.146/2015<sup>211</sup> e norteado pelo modelo social de deficiência, validado cientificamente e chancelado pelo Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>212</sup>.

Segundo informações retiradas do portal do Conselho Nacional de Saúde (CNS)<sup>213</sup> o IFBrM foi validado pela Universidade de Brasília (UNB), através de carta acordo firmada entre a Secretaria Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência (SNDPSD), a Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI) e a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec).

Além disso, informações também do próprio CNS dão conta de que o IFBrM, que atualiza a versão anterior do Índice de Funcionalidade Brasileiro (IFBr), aplicado atualmente para fins de avaliação do benefício de prestação continuada, e o Índice de Funcionalidade Brasileiro Adaptado (IFBr-A), aplicado para fins de aposentadoria do trabalhador com deficiência, foi aprovado pelo governo federal em março de 2020<sup>214</sup>, mas ainda não entrou em vigor.

Para a Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO)<sup>215</sup>, a implementação imediata da avaliação biopsicossocial da deficiência por meio do Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado se justificaria pelos seguintes motivos:

[...] precisamos de informações estatísticas padronizadas e confiáveis sobre pessoas com deficiência, baseadas na avaliação biopsicossocial; os serviços de atendimento

<sup>209</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

<sup>210</sup>UNICEF, op. cit., nota 188.

<sup>211</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

<sup>212</sup>BRASIL. *Diário Oficial da União*, 10 mar. 2020. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Seção 1, nº 47, pág. 66. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/z...-247019818>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>213</sup>BRASIL. *CNS debateu entraves para reconhecimento de pessoas com deficiência no Brasil*. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1977-cns-debateu-entraves-para-reconhecimento-de-pessoas-com-deficiencia-no-brasil>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

<sup>214</sup>BRASIL, op. cit., nota 136.

<sup>215</sup>ABRASCO. *Nota de posicionamento pela imediata implementação da avaliação biopsicossocial da deficiência, pelo instrumento IFBrM*. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/implementacao-instrumento-ifbrm/62312/>> Acesso em: 23 nov. 2021.

às pessoas com deficiência precisam de um instrumento unificado para a produção de cuidado; o IFBRM é modelado pelo perfil da população brasileira, sendo o mais aproximado da realidade nacional e mais adequado para identificar as necessidades das pessoas com deficiência, sob uma perspectiva biopsicossocial, contribuindo ainda para a elaboração e implementação de outras políticas públicas destinadas à integralidade do cuidado das pessoas com deficiência.

Conforme sustenta Leonardo Santos Amâncio Cabral<sup>216</sup>, em seu artigo intitulado “Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado (IFBrM), diferenciação e acessibilidade curricular”, o Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado visa ser uma ferramenta capaz de materializar a superação de práticas de avaliação de indivíduos consubstanciadas de maneira preponderante pela CID<sup>217</sup>.

Explica o autor que o instrumento surgiu de um projeto encomendado pelo Grupo de Trabalho Interministerial, instituído por meio do Decreto n. 6.215 de 2007<sup>218</sup>, e viabilizado pela Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, órgão da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Seu objetivo seria, desde o início, a elaboração de um modelo único brasileiro de classificação e valoração de deficiências de uso aplicável a todo o território nacional de forma intersetorial<sup>219</sup>.

Em relatório intitulado “União Europeia e Brasil na construção de sistemas de avaliação da deficiência: comparação da avaliação da deficiência para políticas públicas no Brasil, França e Espanha”, os autores José Miguel Nogueira e Marcelo Riberto<sup>220</sup>, ao discorrer a respeito do Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado, afirmam que este representa sólido avanço na direção da implementação de um sistema biopsicossocial de avaliação da deficiência, uma vez que considera fatores ambientais e barreiras à participação da pessoa com

<sup>216</sup>CABRAL, Leonardo Santos Amâncio. Índice de funcionalidade brasileiro modificado (IF-BRM), diferenciação e acessibilidade curricular. *Cadernos CEDES*. v. 41, nº 114, mar. 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ccedes/a/c5RwSRJ5F9VKpBLgYtgh7Df/#>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>217</sup>Segundo a Biblioteca Virtual em Saúde, mantida pelo Ministério da Saúde: “A Classificação Internacional de Doenças (CID) é a base para identificar tendências e estatísticas de saúde em todo o mundo e contém cerca de 55 mil códigos únicos para lesões, doenças e causas de morte. O documento fornece uma linguagem comum que permite aos profissionais de saúde compartilhar informações de saúde em nível global.”. BRASIL. *Organização Mundial da Saúde divulga nova Classificação Internacional de Doenças*. Disponível em: <<https://bvsm.s.saude.gov.br/organizacao-mundial-da-saude-divulga-nova-classificacao-internacional-de-doencas/>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>218</sup>BRASIL. *Decreto n. 6.215*, de 27 de setembro de 2007. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6215&ano=2007&ato=b53o3ZU9ENRpWTd36>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

<sup>219</sup>NOGUEIRA, João Miguel.; RIBERTO, Marcelo. *União Europeia e Brasil na construção de sistemas de avaliação da deficiência: comparação da avaliação da deficiência para políticas públicas no Brasil, França e Espanha*. Brasília, DF: Secretária Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2019.

<sup>220</sup>Ibid.

deficiência na sociedade, estando assim em maior sintonia com a promoção da inclusão e garantia dos direitos fundamentais dessas pessoas.

Conclusão semelhante pode ser encontrada no artigo intitulado “*Disability identification cards: issues in effective design*”<sup>221</sup>, que trata da adoção pelos Estados de carteiras de identificação para a participação em programas de inclusão voltados para pessoas com deficiências, medida similar à prevista no art. 92 da Lei n. 13.146 de 2015, o qual estabelece a criação do Cadastro Nacional de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Cadastro-Inclusão), registro público eletrônico com a finalidade de coletar, processar, sistematizar e disseminar informações georreferenciadas que permitam a identificação e a caracterização socioeconômica da pessoa com deficiência, bem como das barreiras que impedem a realização de seus direitos.

De acordo com esse artigo, cada país precisa determinar a identificar para si a maneira mais benéfica e mais barata de tornar suas políticas e programas inclusivos para as pessoas com deficiência. Isso requer planejamento estratégico em relação a como seguir em frente, atendendo ao mesmo tempo à necessidade de tornar programas em geral inclusivos, isto é, inclusivos para pessoas com deficiências, e ao desenvolvimento de programas específicos para pessoas com deficiências que contem com critérios de concessão adequados. Nesse sentido, programas mal desenvolvidos e mal administrados representariam uma oportunidade perdida na garantia de proteção para pessoas com deficiências, assim como no suporte de que elas necessitam para participar de maneira efetiva no desenvolvimento da comunidade.

Novamente, a implementação do Índice de Funcionalidade Brasileiro Modificado parece ser o movimento correto para o Brasil em direção à realização de tais objetivos.

### **3.2 A exclusão da pessoa com deficiência leve do leque de beneficiados pelo auxílio-inclusão**

A partir do que foi descrito a respeito do que se compreende adequado, atualmente, sobre a avaliação da deficiência e do próprio conceito de pessoa com deficiência, outro questionamento sobre o novo auxílio-inclusão desponta, este sobre o porquê da exclusão da pessoa com deficiência leve do leque de seus potenciais beneficiários.

---

<sup>221</sup>MONT, Daniel; PALMER, Michael; MITRA, Sophie; GROCE, Nora. Disability identification cards: issues in effective design. *SSRN Electronic Journal*, jan. 2016.



Sabe-se que a redação do novo art. 26-A da Lei n. 8.742 de 1993<sup>222</sup>, ao regulamentar o auxílio-inclusão, repetiu parte da redação do art. 94 da Lei n. 13.146 de 2015<sup>223</sup>, sobretudo, em relação à limitação feita ao direito ao mencionado benefício à pessoa com deficiência moderada ou grave.

Por outro lado, por se tratar de instituto construído a partir do benefício de prestação continuada, este com previsão constitucional, é de se notar que o art. 203, V da Constituição da República<sup>224</sup> não fez qualquer limitação à percepção do benefício assistencial relacionada à gradação da deficiência, restringindo-se a estabelecer que este se destina à pessoa com deficiência que não tenha condições de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

Nessa mesma linha, a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>225</sup>, ao regulamentar o benefício de prestação continuada, também não limitou a concessão da prestação às pessoas com deficiência moderada ou grave, como se pode extrair da redação de seu art. 20, *caput*.

Como, pelo menos aprioristicamente, o auxílio-inclusão tem como destinatário a pessoa com deficiência moderada ou grave que, cumulativamente, receba o benefício de prestação continuada e que passe a exercer atividade remunerada com até dois salários-mínimos, questiona-se: quais seriam os fundamentos para relegar ao limbo da proteção social<sup>226</sup> a pessoa com deficiência leve que preencha tais requisitos?

Fábio Luiz dos Passos define a expressão “limbo da proteção social” da seguinte maneira:

[...] hiato de proteção social entre os campos de abrangência da previdência social e da assistência social; um “limbo” no qual o cidadão fica desassistido pelo Estado, pois não está formalmente integrado à previdência social de modo a obter os benefícios previdenciários, ainda concebidos e interpretados sob um viés bismarckiano, e tampouco se apresenta em condição de miserabilidade que acarrete, nesta mesma interpretação clássica, a necessidade da proteção assistencial.

Adaptado tal conceito à exclusão feita pela lei objeto da presente discussão, seria possível dizer que haveria hoje um hiato entre os campos de abrangência do benefício de prestação continuada e o recém-criado auxílio-inclusão no que diz respeito à efetivação da

---

<sup>222</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>223</sup>BRASIL, op. cit., nota 86.

<sup>224</sup>BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>225</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

<sup>226</sup>PASSOS, Fábio Luiz dos. O limbo da proteção social: entre a assistência e a previdência. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 19.

assistência social para as pessoas com deficiências leves que recebam o benefício de prestação continuada ou o tenham recebido nos últimos cinco anos e que venham a exercer atividade remunerada com até dois salários-mínimos.

Note-se que, assim como destacado por Ana Maria Correa Isquierdo e José Ricardo Caetano Costa<sup>227</sup>, pela redação dada ao art. 203 da Constituição<sup>228</sup> se constata que o critério utilizado pelo legislador constituinte para fins de prestação de assistência social é o da necessidade, em outras palavras, o comando constitucional foi claro ao definir que a assistência social será prestada a quem dela necessitar.

Outrossim, compreendida a ideia de vulnerabilidade social, tal como conceitua Fábio Luiz dos Passos<sup>229</sup>, como a “possibilidade de o indivíduo com renda limítrofe regredir em sua condição financeira e/ou social, ultrapassando o limiar da pobreza em um momento futuro”, não haveria de se questionar que a pessoa com deficiência leve que preenche os demais requisitos estabelecidos pela Lei Orgânica da Assistência Social, para fins de concessão do auxílio-inclusão, também está em evidente situação de vulnerabilidade social.

O mesmo pode ser dito a respeito da possibilidade de inclusão desse indivíduo no conceito de exclusão social, tal como definido pela Associação Internacional de Seguridade Social<sup>230</sup>, para quem este é “o processo pelo qual os indivíduos perdem a capacidade de participar plenamente em todos os aspectos da sociedade em que vivem e, portanto, ficam expostos a um maior risco de pobreza”.

Isso decorre do próprio conceito de pessoa com deficiência, ao qual se submete a Lei Orgânica da Assistência Social<sup>231</sup>, segundo o qual a pessoa com deficiência é aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Nesse caso, a barreira seria a própria situação de necessidade ou o progresso ainda recente e incerto em relação a esta, em razão do exercício de atividade remunerada.

Trata-se, portanto, da exclusão social das pessoas que, apesar de enxergadas pela Constituição como aquelas a quem se destinam as ações que compõem a assistência social, não

---

<sup>227</sup>ISQUIERDO, Ana Maria Correa; COSTA, José Ricardo Caetano. O direito a ter direitos: os direitos sociais assistenciais a partir do ativismo judicial. In: SERAU JUNIOR; COSTA, op. cit., p. 51.

<sup>228</sup>BRASIL, op. cit., nota 4.

<sup>229</sup>PASSOS, op. cit., p. 20.

<sup>230</sup>Ibid., p. 21.

<sup>231</sup>BRASIL, op. cit., nota 73.

são abrangidas, de maneira injustificada, pelos mecanismos estatais de efetivação desse direito fundamental.

### 3.3 A definição da abrangência do auxílio-inclusão à luz do Direito Antidiscriminatório

Em seu “Tratado de Direito Antidiscriminatório”, Adilson José Moreira<sup>232</sup> busca definir este ramo do Direito sob perspectivas diversas. Segundo o autor, quando visto a partir de sua natureza específica, o Direito Antidiscriminatório pode ser entendido como um campo jurídico composto por normas que têm por objetivo reduzir ou eliminar disparidades significativas entre grupos, seja no sentido de impedir a discriminação negativa, que se caracteriza como forma de tratamento desvantajoso intencional e arbitrário, seja por meio da promoção da discriminação positiva, a qual compreende ações voltadas para a integração social de minorias.

Quando analisado a partir de seu *status* jurídico, assevera o autor que este ramo do Direito compreende um subsistema do Direito Constitucional, sendo essa a razão de sua caracterização como campo de estudo fundamental na “operação de uma concepção democrática do Estado de Direito, que pressupõe uma relação estrutural entre Direito e Democracia”<sup>233</sup>. É sob essa perspectiva que as normas antidiscriminatórias se desvelam como manifestação de um conteúdo de justiça em nome de todos os membros da comunidade política, especialmente, daqueles que se encontram em situações de vulnerabilidade ou que enfrentam exclusões sociais duradouras.

No que diz respeito às suas funções, em primeiro lugar, as normas antidiscriminatórias são pontos de partida para o processo de jurisdição constitucional, uma vez que permitem a articulação entre direitos fundamentais, legislação ordinária e democracia substantiva, na medida em que informam medidas de integração que legitimam o sistema democrático ao permitirem um nível superior de igualdade entre membros e grupos da comunidade política, operando como obstáculo à marginalização material e cultural que grupos vulneráveis tendem a enfrentar na sociedade.<sup>234</sup>

Nesse sentido, o Direito Antidiscriminatório também fornece um conjunto de princípios para os Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que estabelece objetivos e

---

<sup>232</sup>MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020, p. 50.

<sup>233</sup>Ibid., p. 53.

<sup>234</sup>Ibid., p. 58.

prioridades para a ação estatal<sup>235</sup>. Essa dimensão do Direito Antidiscriminatório atua no sentido de fornecer parâmetros para políticas públicas e medidas legislativas. Parte-se, portanto, da premissa de que estes poderes devem estar igualmente empenhados na criação de condições subjetivas e objetivas de paridade de participação.

Este o ponto de confluência entre a abordagem feita até aqui do Direito Discriminatório e a problemática levantada no subcapítulo anterior a respeito da exclusão legal da pessoa com deficiência leve do âmbito de concessão do auxílio-inclusão: independentemente de considerações a respeito do acerto legislativo ou não ao limitar a concessão do novo benefício assistencial às pessoas com deficiências moderadas ou graves, entende-se que, à luz do Direito Antidiscriminatório, por se tratar de matéria relevante para a eliminação de processo de estratificação de diferenciação de status material entre grupos sociais, diversas dimensões da igualdade devem ser levadas em consideração no processo de elaboração de uma política pública como essa<sup>236</sup>.

Como explica Adilson José Moreira, os agentes públicos devem estar atentos à pluralidade de dimensões que possui a igualdade: quanto às dimensões moral e diferenciativa, tem-se que o contexto sempre deve ser considerado nos processos de deliberação para que as ações governamentais possam ser efetivas, visto que as pessoas existem dentro de relações de poder, o que torna necessária a recusa de perspectivas interpretativas que desconsiderem eventuais situações especiais em que as pessoas se encontrem<sup>237</sup>.

É da dimensão expressiva da igualdade que se extrai que uma norma não deve referendar distinções sociais que expressem desprezo por membros vulneráveis. Legislações e políticas públicas que contribuam para a exclusão social, tal como parece ocorrer no caso do mencionado limbo entre os campos de abrangência do benefício de prestação continuada e o recém-criado auxílio-inclusão no que diz respeito à efetivação da assistência social para as pessoas com deficiências leves, comprometem o ideal republicano norteador de sociedades democráticas, de acordo com o qual todos devem gozar de mesmo respeito e consideração, e sem o qual são criados entraves à integração material dos indivíduos<sup>238</sup>.

A dimensão diferenciativa da igualdade impõe às políticas públicas a consideração das diferenças existentes entre os seres humanos e da complexidade dos parâmetros utilizados na

---

<sup>235</sup>Ibid.

<sup>236</sup>Ibid., p. 725.

<sup>237</sup>Ibid.

<sup>238</sup>Ibid., p. 726.

realização de comparações entre indivíduos, para que dessa maneira possam fomentar o desenvolvimento das capacidades humanas. Sociedades pluralistas devem compatibilizar a igualdade e a diferença entre grupos de indivíduos, nas distinções de status sociais existentes, como meio de proteção das necessidades de grupos minoritários também em seu processo legislativo<sup>239</sup>.

Este o caminho para o combate às distinções injustas, para a transformação do status de membros de grupos sociais vulneráveis e para o alcance da chamada cidadania moral, isto é, da promoção da integração dos indivíduos por meio de seu reconhecimento como pessoas que têm direito à afirmação de sua humanidade, o que compreende o acesso às diversas dimensões de igualdade<sup>240</sup>.

Outro ponto especialmente sensível à questão da exclusão da pessoa com deficiência leve do âmbito de concessão do auxílio-inclusão, à luz do Direito Antidiscriminatório, é a constatação de que políticas públicas voltadas para grupos vulneráveis devem considerar as diferenças existentes no interior de grupos minoritários. Sendo assim, assumem extrema relevância os temas da interseccionalidade e da multidimensionalidade de opressões como parâmetros a serem observados na elaboração de políticas públicas<sup>241</sup>.

Exemplo de experiência social que sobrepõe mais de um grupo em situação de vulnerabilidade, seria a da pessoa com deficiência leve e que se encontra em situação de necessidade, tal como definido pela Constituição em seu art. 203, *caput*. Embora, a priori, seja possível crer que pessoas com deficiências leves estão em situação de menor vulnerabilidade que pessoas com deficiências moderadas ou graves, é dever que se impõe para os Poderes Legislativo e Executivo, constatar que aquelas também podem estar submetidas a condições de limitação material injustas sem que tenham autonomia para revertê-las e que as impediriam de gozar do respeito e consideração a que têm direito, como qualquer indivíduo, notadamente, em contexto de grave crise no mercado de trabalho, como o vivido ao longo da pandemia da covid-19;

Em outras palavras, consideradas as diferenças internas ao grupo social das pessoas com deficiência em estado de necessidade, a interseccionalidade e a multidimensionalidade dos sistemas de opressão, não seria correta a presunção legislativa, ao menos sem a participação efetiva dos grupos afetados nesse processo, de que as pessoas com deficiência leve estariam em

---

<sup>239</sup>Ibid., p. 727.

<sup>240</sup>Ibid., p. 728.

<sup>241</sup>Ibid.

natural condição social de vantagem em relação às pessoas com deficiências moderadas e graves.

Isso porque políticas públicas, à luz do Direito Antidiscriminatório e também da proteção da dignidade da pessoa humana de maneira geral, devem levar em consideração o pluralismo existente na sociedade, o que implica a colocação em prática da diversidade na composição dos órgãos a que cabem a formulação das ações estatais.

Como assevera Adilson José Moreira<sup>242</sup>:

quanto maior for a diversidade dos grupos responsáveis pela elaboração e discussão de medidas, quanto maior for a preocupação desses grupos de considerarem as posições e demandas de segmentos beneficiários das ações estatais, maior será a possibilidade de elas promoverem a transformação social desejada.

Por fim, destaca-se a diferenciação feita pelo autor, ao tratar de políticas públicas destinadas a grupos vulneráveis, entre o que chama de vulnerabilidades extrínsecas e vulnerabilidades intrínsecas. A primeira estaria relacionada aos sistemas de dominação social que situam grupos de pessoas em situação na qual podem estar em desvantagem social permanente. Este seria o caso do racismo e da exposição de minorias raciais a perigo de violência social em razão da ação das forças sociais oriundas dessa forma de discriminação, no sentido de negar dignidade aos grupos oprimidos, por exemplo.

A vulnerabilidade intrínseca, por sua vez, estaria ligada aos grupos de pessoas que se encontram em tal condição por força de impedimentos que possuem. Nesse caso o tratamento discriminatório surge por força de uma condição especial<sup>243</sup>. O autor ilustra a questão aludindo ao caso pessoas que têm impedimentos de ordem mental, mas acredita-se, que tal concepção poderia ser estendida aos impedimentos em geral, que em contato com diversas barreiras existentes na sociedade caracterizam deficiências.

Segundo o autor, essa segunda forma de vulnerabilidade pode ser mais grave quando convertida em motivo de descaso social, o que torna necessário que o Estado, ao promover políticas e iniciativas legislativas, não se atenha a modelo voltado apenas para a compreensão do indivíduo, mas que ele também leve em conta as condições sociais que impedem que essas pessoas tenham acesso à efetiva integração social<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup>Ibid.

<sup>243</sup>Ibid.

<sup>244</sup>Ibid., p. 732.

Desse modo, por ter o legislador ordinário estabelecido diferenciação que não foi prevista pela Constituição Federal e pelo fato de que a implementação dessa diferenciação não ocorreu em conformidade com os métodos considerados mais adequados e em sintonia com o atual conceito de pessoa com deficiência; e feitas, sobretudo, tais considerações à luz do que prescreve o Direito Antidiscriminatório, é que se entende que atitude mais correta por parte do legislador teria sido a ampliação ao máximo da possibilidade, a priori, da pessoa com deficiência em situação de necessidade egressa do benefício de prestação continuada e recém-inserida no mercado de trabalho ter acesso ao auxílio-inclusão.

Assim, o que se propõe é que o mencionado hiato entre os campos de abrangência do benefício de prestação continuada e o recém-criado auxílio-inclusão, no que diz respeito à efetivação da assistência social para as pessoas com deficiências leves que recebam o benefício de prestação continuada ou o tenham recebido nos últimos cinco anos, e que venham a exercer atividade remunerada com até dois salários-mínimos, seja vencido por meio da adoção de sistema biopsicossocial de avaliação da deficiência que considere fatores ambientais e barreiras à participação da pessoa com deficiência na sociedade, este construído de maneira que contemple pessoas com deficiências leves na composição dos órgãos responsáveis por sua formulação.

Pensa-se que dessa maneira, além de se favorecer a transformação social desejada com a criação do auxílio inclusão, qual seja, o fomento do acesso ao trabalho e da independência econômica das pessoas com deficiência, será também atendida a teleologia das normas destinadas à proteção destas em seu paradigma atual, mormente, do mandamento contido no art. 203, IV da Constituição da República, que, ao apontar a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência com a devida promoção de sua integração à vida comunitária como objetivos do Estado Democrático de Direito brasileiro, não lançou mão da seletividade de que se valeu o legislador ordinário ao regulamentar o auxílio inclusão.

#### 4. AUXÍLIO EMERGENCIAL: O QUE HÁ DE CONCRETO E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA PANDEMIA

A pandemia da covid-19 teve início em um momento no qual o Brasil e o mundo já passavam por intensa crise social, sobretudo no mundo do trabalho. É o que indicam os números a respeito do mercado de trabalho no período pré-pandemia, especialmente em relação ao grande contingente de trabalhadores relegados à informalidade e ao desemprego.

Relatório da Organização Mundial do Trabalho (OIT) realizado em 2019 apontava que 61% (sessenta e um por cento) da força mundial de trabalho era destinada a empregos informais ou mal remunerados, com baixo acesso a proteção social e a direitos trabalhistas<sup>245</sup>. A projeção da OIT para o segundo trimestre de 2020 era da perda de 195 milhões de empregos em tempo integral, isto em um cenário em que cerca de 1,6 bilhão de pessoas já viviam na informalidade<sup>246</sup>.

Dados mais recentes da OIT<sup>247</sup> estimam que em 2020 foram perdidas horas de trabalho equivalentes a 225 milhões de empregos de tempo integral. Destaca ainda a organização que a diminuição das horas de trabalho e sua repercussão na oferta de empregos tem produzido impacto negativo sobre a renda dos trabalhadores e trabalhadoras, o que potencializa a ampliação da pobreza<sup>248</sup>.

No Brasil, conforme relatório elaborado por José Dari Krein, Magda Biavaschi e Marilane Teixeira<sup>249</sup>, denominado “Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida”, a situação no período anterior ao início da pandemia era a seguinte:

Cerca de 16,7 milhões de domicílios viviam com até dois salários mínimos por mês, oscilando entre o desemprego aberto e oculto e trabalhos intermitentes, por conta própria ou informais.

---

<sup>245</sup>MARINS, Mani Tebet et al. Auxílio Emergencial em tempos de pandemia. *Sociedade e Estado* [online], v. 36, n. 02, p. 270, set. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>246</sup>ANTUNES, Ricardo. *Capitalismo pandêmico*. São Paulo: Boitempo, 2022, p. 21.

<sup>247</sup>OIT. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_825200.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_825200.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2022.

<sup>248</sup>ANTUNES, op. cit., p. 21.

<sup>249</sup>BIAVASCHI, Magda; KREIN, José Dari; TEIXEIRA, Marilane. *Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida*. Disponível em: <<https://brasil.fes.de/detalhe/emprego-trabalho-e-renda-para-garantir-o-direito-a-vida/>>. Acesso em: 4 jun. 2022.



Em 2019, a população existente na força de trabalho era de 106,2 milhões de pessoas, das quais 11,6 milhões estavam sem ocupação (desemprego aberto) e outros 4,6 milhões tinham desistido de procurar trabalho (desemprego por desalento)<sup>250</sup>, somando, portanto, 16,2 milhões de pessoas, segundo dados do quarto trimestre de 2019 da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)<sup>251</sup>;

Dos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, 29% (vinte e nove por cento) recebiam até um salário mínimo, sendo que 24,5 milhões de pessoas estavam no mercado de trabalho por conta própria, das quais 80% (oitenta por cento) estavam fora do sistema previdenciário e trabalhando em atividades entre as mais precarizadas.

O número de subocupados<sup>252</sup> era 6,8 milhões de pessoas trabalhando em frequência inferior a 40 horas semanais em um ou mais trabalhos, embora desejassem trabalhar mais. Cerca de 25,5% (vinte e cinco vírgula cinco por cento) trabalhavam até 14 horas semanais e, do total, 74% (setenta e quatro por cento) recebiam até um salário mínimo.;

No quarto trimestre de 2019 a taxa de subutilização da força de trabalho era de 23% (vinte e três por cento), o que equivale a cerca de 26,1 milhões de trabalhadores subutilizados, entre os quais 33,2% (trinta e três vírgula dois por cento) eram mulheres negras, 22,3% (vinte e dois vírgula três por cento) eram homens negros, 20,7% (vinte vírgula sete por cento) eram mulheres brancas e 14,2% (catorze vírgula dois por cento) eram homens brancos.

Quanto às ocupações por conta própria, entre elas se destacam aquelas que, diante da crise, expõem ainda mais à vulnerabilidade os trabalhadores, como: comerciantes de lojas, pedreiros, vendedores em domicílio, condutores de automóveis, motoristas de táxi, cabeleireiros, especialistas em beleza. Essas ocupações se caracterizam pelos serviços pessoais e foram as primeiras afetadas pelo afastamento social. Dessas pessoas, 43,3% (quarenta e três vírgula três por cento) realizavam a atividade em local designado pelo empregador e 24% (vinte e quatro por cento) em veículo automotor e via pública.

---

<sup>250</sup>ANTUNES, op. cit., p. 43. O sociólogo do trabalho Ricardo Antunes define os desalentados como “[...] uma categoria especial de desempregados: são pessoas que não estão trabalhando e que, embora queiram trabalhar, desistiram de procurar vagas, pois não acreditam que encontrarão emprego.”

<sup>251</sup>IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 4º trimestre de 2019. Disponível em: <[https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Microdados/2019](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Microdados/2019)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>252</sup>ANTUNES, op. cit., p. 24. Explica Ricardo Antunes que “[...] segundo o IBGE, a subocupação é definida pela insuficiência de horas trabalhadas, enquanto a subutilização é mais abrangente, pois considera, além dos subocupados, também os desocupados e a força de trabalho potencial, esta última definida como o conjunto de pessoas de 14 anos ou mais que não estavam ocupadas nem desocupadas na semana de referência, mas que possuíam um potencial de se transformar em força de trabalho.”

Entre todas as faixas de renda média mensal, a maior concentração de pessoas ocupadas por conta própria se encontra no grupo de até dois salários mínimos. Além disso, as medidas de crédito anunciadas pelo governo<sup>253</sup> contemplam apenas empresas com faturamento superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) o que exclui a maioria das micro e pequenas e a totalidade dos microempreendedores individuais, uma vez que seu faturamento anual não pode exceder R\$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais).

Já entre as micro e pequenas empresas, do total de 3,8 milhões em 2018, 83,6% (oitenta e três vírgula seis por cento) concentra até nove empregados. Cerca de 47,7% (quarenta e sete vírgula sete por cento) dos trabalhadores formais se encontravam em empresas de até 99 empregados. Microempreendedores individuais, por sua vez, somavam 9,4 milhões no final de 2019.

No início de 2020, antes da eclosão da pandemia da covid-19, o contingente de desempregados, desconsiderados os desalentados, era de aproximadamente 12 milhões de pessoas<sup>254</sup>. Segundo dados do primeiro trimestre de 2020 da PNAD Contínua<sup>255</sup>, houve ampliação do desemprego com o início da pandemia, que passou a atingir 12,85 milhões de pessoas, enquanto a informalidade passou a atingir 40,7% (quarenta vírgula sete por cento) do mercado de trabalho, totalizando, assim, cerca de 38,3 milhões de trabalhadores nessa condição.

Em 2021, após atingir a marca de 14,6% (catorze vírgula seis por cento) da população no primeiro trimestre, o desemprego assumiu tendência de queda, tendo registrado a taxa 13,7% (treze vírgula sete por cento) no segundo trimestre e 12,1% (doze vírgula um por cento) no terceiro trimestre<sup>256</sup>. No entanto, explica o sociólogo do trabalho Ricardo Antunes<sup>257</sup> que a redução da taxa de desemprego observada no período aconteceu acompanhada de dois movimentos relevantes: a ampliação da informalidade e a queda no rendimento médio dos trabalhadores e trabalhadoras, este 11,1% (onze vírgula um por cento) inferior ao registrado em 2020 no mesmo trimestre<sup>258</sup>.

---

<sup>253</sup>O GLOBO. *Bolsonaro assina hoje MP para financiar R\$ 40 bi em salários para pequenas e médias empresas*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-assina-hoje-mp-para-financiar-40-bi-em-salarios-para-pequenas-medias-empresas-24350410>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>254</sup>ANTUNES, op. cit., p. 43.

<sup>255</sup>Ibid., p. 24.

<sup>256</sup>IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 3º trimestre de 2021. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Quadro\\_Sintetico/2021/pnadc\\_202110\\_quadroSintetico.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202110_quadroSintetico.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>257</sup>ANTUNES, op. cit., p. 24.

<sup>258</sup>IBGE, op. cit., nota 255.

Tais números ganham relevância ímpar quando analisados em um contexto em que, em razão da pandemia da covid-19, o isolamento social, também chamado pelo nome em inglês *lockdown*, assumiu caráter de medida vital para o combate e prevenção ao contágio da população pelo novo coronavírus. Isso porque, diante de tal cenário, surge o seguinte questionamento<sup>259</sup>: como impor o isolamento social à porção da classe trabalhadora que tem pouco ou nenhum acesso a direitos sociais e que recebe remuneração somente quando executa algum trabalho, incluídos aqui desempregados, informais, trabalhadores intermitentes, *uberizados*<sup>260</sup>, subutilizados e terceirizados?

Nas palavras de Ricardo Antunes, “o dilema da classe trabalhadora tornou-se mais rude e duro: se voltam a trabalhar ou se permanecem em seus postos de trabalho, convertem-se em reais candidatos à vala comum dos cemitérios; se acatam o isolamento e a quarentena, a classe trabalhadora que se encontra na informalidade morre de fome.”.

É nesse sentido, que se buscará, em seguida, analisar em que medida a instituição do Auxílio Emergencial pelo governo brasileiro foi capaz de oferecer resposta a tal indagação. Antes, contudo, será exposto breve panorama das medidas emergenciais de transferência de renda adotadas ao redor do globo.

---

<sup>259</sup>ANTUNES, op. cit., p. 22.

<sup>260</sup>ANTUNES, Ricardo. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018, p. 34-35. Segundo o autor, a Uber é exemplo emblemático dessa forma de ocupação na qual “(...) trabalhadores e trabalhadoras com seus automóveis, isto é, com seus instrumentos de trabalho, arcam com suas despesas de seguridade, com os gastos de manutenção dos veículos, de alimentação, limpeza etc., enquanto o “aplicativo” – na verdade, uma empresa privada global de assalariamento disfarçado sob a forma de trabalho desregulamentado – apropria-se do mais-valor gerado pelo serviço dos motoristas, sem preocupação com deveres trabalhistas historicamente conquistados pela classe trabalhadora.”. Ibid., p. 35. Em “Capitalismo pandêmico” o autor acrescenta a uberização “[...] encontrou novas condições de expansão durante a pandemia. Essa processualidade vem se efetivando pela disseminação do trabalho nas plataformas digitais – que são de fato grandes corporações globais – responsáveis pela criação do trabalho uberizado. Sem dispor de alternativas de trabalho e emprego, uma massa crescente de força de trabalho sobrando só encontra alguma possibilidade de remuneração por intermédio de empresas como Amazon (e Amazon Mechanical Turk), Uber (e Uber Eats), Cabify, 99, Google, Facebook, Airbnb, Lyft, IFood, Glovo, Deliveroo, Rappi, dentre tantas outras que não param de se esparramar pelo mundo. São corporações que, sob a hegemonia do capital financeiro, apresentam articuladamente pelo menos três elementos essenciais para o seu funcionamento: 1) uso intenso de tecnologias da informação e comunicação (TIC); 2) disponibilidade de uma imensa força de trabalho sobrando, ávida por qualquer trabalho”, desde que haja alguma remuneração; 3) exigência de que esses novos trabalhadores e trabalhadoras se transfigurem em “prestadores de serviços”, “autônomos”, “empreendedores”, para poder excluí-los completamente da legislação social protetora do trabalho. Desse modo, o grande “segredo” das plataformas digitais é uma metamorfose profunda nas relações de trabalho na qual os trabalhadores e as trabalhadoras passam à condição de “prestadore(a)s de serviços”, “autônomo(a)s” e, assim, a legislação do trabalho vigente nos países onde elas atuam pode ser burlada.”.

#### 4.1 Auxílio emergencial no mundo: políticas de transferência de renda durante a pandemia

A reação à crise social causada pela pandemia da Covid-19 foi marcada pela adoção de políticas de transferência de renda voltadas para a amenização dos impactos econômicos da emergência sanitária sobre as populações mais vulneráveis. De uma maneira geral, é possível afirmar que auxílios emergenciais ou rendas emergenciais foram implementados em diversos países, na forma de benefícios de transferência de renda temporários e emergenciais para as famílias mais prejudicadas pela pandemia<sup>261</sup>.

De acordo com o levantamento “Auxílio emergencial em tempos de pandemia”<sup>262</sup>, entre as políticas que se assemelham à adotada pelo Brasil, isto é, pagamento de benefício no valor de 600 BRL<sup>263</sup> (seiscentos reais), equivalentes, à época do levantamento<sup>264</sup> a 120,57 USD (cento e vinte dólares americanos e cinquenta e sete centavos), destacam-se as que serão descritas a seguir.

Na Argentina foi criado o programa *Ingreso familiar de emergencia*<sup>265</sup>, por meio do qual foram pagos 10.000 ARS (dez mil pesos), equivalentes a 144 USD (cento e quarenta e quatro dólares americanos), a famílias compostas por trabalhadores informais, desempregados, pequenos contribuintes, trabalhadores domésticos e beneficiários do programa *Asignación Universal por Hija e Hijo*<sup>266</sup>. Os requisitos a serem preenchidos pelo beneficiário eram os seguintes: não exceder a renda mínima estabelecida, não ter emprego formal e não receber outro benefício de suporte de renda ou semelhante ao seguro desemprego.

A atuação da Bolívia se deu por meio do programa *Bono Familia*<sup>267</sup>, que transferiu 500 BOB (quinhentos bolivianos), equivalentes a 72,45 USD (setenta e dois dólares americanos e quarenta e cinco centavos) aos pais de crianças matriculadas no sistema educacional, e da

<sup>261</sup>MARINS et al, op. cit., p. 678.

<sup>262</sup>Ibid.

<sup>263</sup>ISO. *ISO 4217 currency codes*. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-4217-currency-codes.html>>. Acesso em: 4 jun. 2022. Adotou-se o ISO 4217 para a notação de moedas no presente subcapítulo, padrão internacional que define códigos de três letras para as moedas correntes estabelecido pela Organização Internacional para Padronização (ISO).

<sup>264</sup>Os valores mencionados são os apontados pelo artigo “Auxílio emergencial em tempos de pandemia” ao tempo de sua elaboração, sabendo-se que este fora recebido em 31 de agosto de 2020 e aprovado em 6 de maio de 2021.

<sup>265</sup>ARGENTINA. *Ingreso familiar de emergencia*. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19/ingresofamiliardeemergencia>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>266</sup>ARGENTINA. *Asignación Universal por Hija e Hijo*. Disponível em: <<https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hija-e-hijo>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>267</sup>AS. *Bono Familia en Bolivia: requisitos para recogerlo y hasta cuándo se puede cobrar*. Disponível em: <[https://as.com/diarioas/2020/05/19/actualidad/1589914204\\_541134.html](https://as.com/diarioas/2020/05/19/actualidad/1589914204_541134.html)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

criação do *Bono Universal*<sup>268</sup>: auxílio de igual valor que tem como beneficiários os residentes do país entre 18 e 60 anos, que não estivessem no mercado de trabalho formal, desde que não fossem pensionistas ou beneficiários do *Bono Familia* e do *Canasta Familiar*<sup>269</sup>.

O *Canada Emergency Response Benefit*<sup>270</sup> transferiu a pessoas que tiveram suas atividades interrompidas em razão da pandemia e cumpriram os requisitos de renda 2.000 CAD (dois mil dólares canadenses), equivalentes a 1.477 USD (mil quatrocentos e setenta e sete dólares americanos) durante quatro meses. Os Estados Unidos da América<sup>271</sup>, por sua vez, efetuaram o pagamento de cheque único de 1.200 USD (mil e duzentos dólares americanos) por família, acrescidos de 500 USD (quinhentos dólares) por criança, observados critérios de renda, os quais previam mecanismo de *clawback*<sup>272</sup>, isto é, a redução do benefício em 5 USD (cinco dólares americanos) a cada 100 USD (cem dólares americanos) que extrapolassem o patamar estabelecido.

A África do Sul, por meio do *Social Relief of Distress*<sup>273</sup> pagou por seis meses benefício no valor de 350 ZAR (trezentos e cinquenta randes), equivalentes a 20,54 USD (vinte dólares americanos e cinquenta e quatro centavos) a pessoas desempregadas com mais de 18 anos que estivessem desempregadas, sem fonte de renda ou que não recebessem outro benefício social. Estes foram acrescidos de 300 ZAR (trezentos randes) em maio e 500 ZAR (quinhentos randes) de junho a outubro, equivalentes a 17,60 USD (dezessete dólares americanos e sessenta centavos) e 29,34 USD (vinte e nove dólares americanos e trinta e quatro centavos) respectivamente, para os beneficiários do programa de suporte à criança; e de 250 ZAR (duzentos e cinquenta randes), equivalentes a 14,67 USD (catorze dólares americanos e sessenta e sete centavos), por seis meses, para beneficiários de outros programas de assistência social.

---

<sup>268</sup>BOLÍVIA. *Este martes 5 comienza el pago del Bono Universal en todo el país*. Disponível em <<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/este-martes-5-comienza-el-pago-del-bono-universal-en-todo-el-pais.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>269</sup>BOLÍVIA. *En el primer día 38.171 personas cobraron su Canasta Familiar*. Disponível em: <<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/en-el-primer-dia-36332-personas-cobraron-su-canasta-familiar.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>270</sup>CANADA. *Canada Emergency Response Benefit (CERB): Closed*. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/cerb-application.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>271</sup>VOX. *The \$1,200 coronavirus checks, explained*. Disponível em: <<https://www.vox.com/future-perfect/2020/3/23/21190955/stimulus-checks-from-government-approved>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>272</sup>Mecanismo por meio do qual um governo ou uma companhia recebe de volta dinheiro que já havia pagado. No caso do benefício pago pelo governo americano, consistiu em desconto por meio do qual se tentou evitar que famílias da classe-média ganhassem mais que famílias pobres.

<sup>273</sup>ÁFRICA DO SUL. *Social Relief of Distress (SRD) grants*. Disponível em: <<https://www.gov.za/covid-19/individuals-and-households/social-grants-coronavirus-covid-19>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

Ainda no continente africano houve o exemplo da Namíbia<sup>274</sup>, que efetuou o pagamento único de 750 ZAR (setecentos e cinquenta randes), valor equivalente a 45 USD (quarenta e cinco dólares americanos), a pessoas com idades entre 18 e 60 anos desempregadas e sem outra fonte de renda.

Na Ásia, destacam-se as atuações de Singapura<sup>275</sup> e de Hong Kong, que adotaram benefícios universais. O primeiro efetuou pagamento único para a população adulta, em valor que variou de acordo com a renda familiar entre 600 SGD (seiscentos dólares de Singapura) e 1.200 SGD (mil e duzentos dólares de Singapura), 432 USD (quatrocentos e trinta e dois dólares americanos) e 864 USD (oitocentos e sessenta e quatro dólares americanos), respectivamente, acrescidos de 300 SGD (trezentos dólares de Singapura), 216 USD (duzentos e dezesseis dólares americanos), por dependente com idade inferior a 21 anos. Trabalhadores autônomos foram beneficiados pelo *Self-Employed Person Income Relief Scheme*<sup>276</sup>, e receberam pagamentos mensais de 3.000 (três mil dólares de Singapura), 2.161 USD (dois mil, cento e sessenta e um dólares americanos) durante três meses.

No caso de Hong Kong<sup>277</sup>, o pagamento único, efetuado aos residentes do país com mais de 18 anos, foi no valor de 10.000 HKD (dez mil dólares de Hong Kong), equivalentes a 1.290 USD (mil duzentos e noventa dólares americanos).

Os programas *Revenu de solidarité active*<sup>278</sup> e *Allocation de solidarité spécifique*<sup>279</sup> foram os meios por meio dos quais a França efetuou o pagamento de 150 EUR (cento e cinquenta euros), 170,77 USD (cento e setenta dólares americanos e setenta e sete centavos), por família, acrescidos de 100 EUR (cem euros), 113 USD (cento e treze dólares americanos),

<sup>274</sup>THE NAMIBIAN. *Govt rolls out N\$8,1b Covid-19 stimulus*. Disponível em: <[https://www.namibian.com.na/199723/archive-read/Govt-rolls-out-N\\$81b-Covid-19-stimulus](https://www.namibian.com.na/199723/archive-read/Govt-rolls-out-N$81b-Covid-19-stimulus)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>275</sup>SINGAPURA. *Solidarity Budget 2020* : Additional cash payments to help families get through Circuit Breaker phase. Disponível em: <<https://www.gov.sg/article/solidarity-budget-2020-additional-cash-payments-to-help-families-get-through-circuit-breaker-phase>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>276</sup>SINGAPURA. *Government support schemes to help individuals during COVID-19*. Disponível em: <<https://www.cpf.gov.sg/member/infohub/educational-resources/government-support-schemes-covid-19>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>277</sup>CLYDE & CO. *Covid-19 Hong Kong*: Third round of HK\$24 billion Anti-epidemic Fund measures announced. Disponível em: <[https://www.clydeco.com/en/insights/2020/10/covid-19-hong-kong-third-round-of-hk\\$24-billion-an](https://www.clydeco.com/en/insights/2020/10/covid-19-hong-kong-third-round-of-hk$24-billion-an)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>278</sup>FRANÇA. *Revenu de solidarité active (RSA)*. Disponível em: <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>279</sup>FRANÇA. *Allocation de solidarité spécifique (ASS)*. Disponível em: <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12484>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

por criança. Na Itália<sup>280</sup>, trabalhadores autônomos, agricultores, comerciantes e trabalhadores do turismo e do entretenimento receberam 600 EUR (seiscentos euros), equivalentes a 683 USD (seiscentos e oitenta e três dólares americanos).

Na Oceania, a Austrália<sup>281</sup> fez o pagamento único de 750 AUD (setecentos e cinquenta dólares australianos), 517,45 USD (quinhentos e dezessete dólares americanos e quarenta e cinco centavos), aos australianos cadastrados na seguridade social, aos idosos e às pessoas beneficiárias de outros auxílios de renda. A atuação foi complementada pela criação do *Coronavirus Supplement*<sup>282</sup>, programa que pagou, por quinzena, auxílio de 550 AUD (quinhentos e cinquenta dólares australianos), 379,46 USD (trezentos e setenta e nove dólares americanos e quarenta e seis centavos), aos beneficiários de determinados programas sociais australianos.

#### 4.2 Auxílio emergencial no Brasil: características, beneficiário e conceito

A Lei nº 13.982/20<sup>283</sup> criou o benefício a que se deu o nome de auxílio emergencial. De uma maneira geral, tratou-se de benefício que teve por objetivo proporcionar recursos financeiros mínimos para que trabalhadores informais, microempreendedores individuais, trabalhadores autônomos e desempregados pudessem atravessar a situação calamitosa provocada pela pandemia da covid-19<sup>284</sup>.

O art. 2º da mencionada lei, regulamentado pelo Decreto nº 10.316<sup>285</sup>, de 7 de abril de 2020, estabeleceu que pelo período inicial de três meses, a contar de sua publicação, isto é, 2 de abril de 2020, seria concedido o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais ao trabalhador que cumprisse os seguintes requisitos: ser maior de dezoito anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes; não ter emprego formal ativo; não ser titular de

---

<sup>280</sup>INPS. *Le indennità per emergenza covid-19*. Disponível em: <<https://www.inps.it/inps-comunica/coronavirus-le-misure-dellinps/cura-italia-limpegno-dellinps/lavoratoriindennita-covid-19>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>281</sup>ABC NEWS. *Affected by coronavirus and need to apply for JobKeeper or JobSeeker payments? Here's what you need to know*. Disponível em: <<https://www.abc.net.au/news/2020-03-31/coronavirus-jobkeeper-payment-vs-jobseeker-payment/12105290>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>282</sup>AUSTRALIA. *Coronavirus Supplement*. Disponível em <<https://www.servicesaustralia.gov.au/coronavirus-supplement>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>283</sup>BRASIL, op. cit., nota 84.

<sup>284</sup>CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 832.

<sup>285</sup>BRASIL. *Decreto nº 10.316*, de 7 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>>. Acesso em: 21 mai. 2022.

benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º, o Bolsa Família.

Exigiu-se ainda renda familiar mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo ou renda familiar mensal não superior a três salários-mínimos; e não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos) no ano de 2018.

Previu a Lei nº 13.982/20 que também seria beneficiário do auxílio emergencial o microempreendedor individual; o contribuinte individual do Regime Geral da Previdência Social que contribui na forma do caput ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei nº 8.212<sup>286</sup>, de 24 de julho de 1991; ou o trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo, inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) até 20 de março de 2020, ou que, nos termos de autodeclaração, tivesse renda familiar mensal *per capita* de até ½ salário-mínimo ou renda familiar mensal não superior a três salários-mínimos.

A previsão inicial de que o auxílio emergencial seria pago por três meses permite classificá-lo como um benefício assistencial temporário<sup>287</sup>. Cumpre observar, contudo, que o art. 6º da Lei nº 13.982/20 diz que a concessão desse benefício poderia ser prorrogada por ato do Poder Executivo durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da covid-19, o que de fato aconteceu.

Quanto ao valor do benefício, estabelece o art. 2º, §3º da Lei nº 13.982/20 que a pessoa provedora de família monoparental tem direito ao recebimento de 2 (duas) cotas do auxílio emergencial, independentemente do sexo. Trata-se de redação determinada pela Lei nº 14.171/21<sup>288</sup>, de 10 de junho de 2021, visto que originalmente o artigo mencionava apenas a mulher provedora da família monoparental. De toda forma, nota-se que nas hipóteses

---

<sup>286</sup>BRASIL. *Lei nº 8.212*, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2022. “Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário-de-contribuição. (...) § 2o No caso de opção pela exclusão do direito ao benefício de aposentadoria por tempo de contribuição, a alíquota de contribuição incidente sobre o limite mínimo mensal do salário de contribuição será de: I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo, (...) II - 5% (cinco por cento):(...) b) do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda.”

<sup>287</sup>CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 832.

<sup>288</sup>BRASIL. *Lei nº 14.171/21*, de 10 de junho de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.171-de-10-de-junho-de-2021-325357459>>. Acesso em: 21 mai. 2022.



abrangidas pelo §3º do art. 2º o valor do benefício passava a ser de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais).

Este preceito busca estabelecer isonomia entre a família monoparental e as demais, visto que, de acordo com o §1º do art. 2º da Lei nº 13.982/20, o recebimento do auxílio emergencial estava limitado a 2 (dois) membros da mesma família.

Entretanto, no que diz respeito à disposição contida no art. 2º, I da Lei nº 13.982/20, que estabelece a exigência mínima de 18 (dezoito) anos para a obtenção do benefício, excepcionado os casos de mães adolescentes, autores como Carlos Alberto Pereira e Castro e João Batista Lazzari defendem a inconstitucionalidade do critério adotado pela lei.

Explicam os autores<sup>289</sup>:

se a lei autoriza a inscrição como segurado obrigatório (inclusive do MEI) antes dos 18 anos, e se é autorizado pela Constituição todo e qualquer trabalho, exceto o noturno, insalubre ou perigoso, e ainda, se a idade mínima para a inscrição no CadÚnico, na condição de responsável pela unidade familiar é 16 anos, e apenas preferencialmente do sexo feminino (inciso III do art. 6º do Decreto n. 6.135/2007), não há fundamento razoável para indeferir o auxílio pelo requisito etário, em caso de pessoas do sexo feminino que não sejam mães, ou que sejam do sexo masculino, com menos de 18 anos completos. Ademais, o aprendiz, que pode iniciar o contrato de trabalho aos 14 anos, com duração de até dois anos, pode estar, quando da vigência da lei em comento, desempregado.

Trata-se, complementam, de decorrência da aplicação do princípio da isonomia, uma vez que o discriminação adotado não seria dotado de razoabilidade.

Indicações do Ministério da Economia<sup>290</sup> pareciam apontar para o fim do programa, entretanto, a Medida Provisória nº 1.000 de 2020<sup>291</sup>, publicada em 3 de setembro de 2020, iniciou a segunda fase do Auxílio Emergencial. Regulamentada pelo Decreto nº 10.488, de 16 de setembro de 2020<sup>292</sup>, e pela Portaria nº 491, de 16 de setembro de 2020<sup>293</sup>, foi responsável por estender o benefício, inicialmente pago por cinco meses, até dezembro de 2020.

---

<sup>289</sup>CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 833.

<sup>290</sup>MARINS et al, op. cit., p. 685. Em 20 de maio de 2020 o Ministro da Economia Paulo Guedes deu a seguinte declaração: “Se falarmos que vai ter mais três meses, mais três meses, mais três meses, aí ninguém trabalha. Ninguém sai de casa e o isolamento vai ser de oito anos porque a vida está boa, está tudo tranquilo”.

<sup>291</sup>BRASIL. *Medida Provisória nº 1.000*, de 2 de setembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>292</sup>BRASIL. *Decreto nº 10.488*, de 16 de setembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm)>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>293</sup>BRASIL. *Portaria nº 491*, de 16 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-491-de-16-de-setembro-de-2020-277742754>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

Diferenciam esta fase do Auxílio Emergencial o valor inferior, quatro parcelas de R\$ 300,00 (trezentos reais), pagas entre setembro e dezembro, metade do valor pago entre abril e agosto, e os novos critérios adotados pelo governo brasileiro para definir quem seriam seus destinatários. Exceções à nova regra foram as famílias monoparentais chefiadas por mulheres provedoras, que receberam R\$ 600,00 (seiscentos reais), conforme art. 2º, §1º da Medida Provisória nº 1.000.

Apesar de repetir a definição de empregado formal adotada pela Lei nº 13.982/20, a Medida Provisória nº 1.000, em seu art. 5º, parágrafo único, optou por excluir de tal condição os empregados que deixaram de receber remuneração há três meses ou mais, ainda que possuíssem contrato de trabalho formalizado nos termos do disposto na Consolidação das Leis do Trabalho<sup>294</sup>. Castro e Lazzari citam, a título de exemplo da situação descrita pelo dispositivo em questão, os casos dos trabalhadores intermitentes que tenham perdido a qualidade de segurados do Regime Geral da Previdência Social e dos empregados cujos empregadores encerraram as atividades sem formalizar a suspensão do contrato de trabalho ou a rescisão<sup>295</sup>.

A extensão do benefício foi recebida por cerca de 68,3 milhões de pessoas, sendo que 43,5 milhões de pessoas tiveram direito às quatro parcelas e 55 milhões de pessoas receberam pelo menos uma das parcelas<sup>296</sup>. Tais números se devem ao fato de que, de acordo com o art. 1º da Medida Provisória nº 1.000, o auxílio emergencial residual seria pago em até quatro parcelas, afastada, portanto, a obrigatoriedade do pagamento das quatro parcelas a cada beneficiário.

Para quem preencheu os critérios estabelecidos pela Medida Provisória nº 1.000, o benefício foi pago de maneira automática, independentemente de requerimento. Destacam Castro e Lazzari<sup>297</sup> que quem recebeu as cinco parcelas da primeira fase do programa, mas conseguiu retornar ao mercado de trabalho formal, não teve direito à fase residual, situação que se repetiu também em relação àqueles que obtiveram benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou programa de transferência de renda, com exceção daqueles que passaram a ser beneficiários do Programa Bolsa Família.

---

<sup>294</sup>CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 833.

<sup>295</sup>Ibid.

<sup>296</sup>MARINS et al, op. cit., p. 686.

<sup>297</sup>CASTRO; LAZZARI, op. cit., p. 833.

Já em 2021, três meses após o encerramento da segunda etapa do pagamento do Auxílio Emergencial, novo recrudescimento<sup>298</sup> da pandemia levou o governo federal brasileiro a editar a Medida Provisória nº 1.039, de 18 de março de 2021<sup>299</sup>, regulamentada pelo Decreto nº 10.661, de 26 de março de 2021<sup>300</sup>.

Nesse período o valor do benefício variou de acordo com a composição da família, de forma que àquela composta por apenas uma pessoa foi pago o valor de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) mensais. À família composta por mais de uma pessoa foram destinados pagamentos mensais de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais); e à mulher chefe de famílias monoparental foram pagos R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais).

Tendo como beneficiários aqueles que receberam as outras duas rodadas de pagamento do Auxílio Emergencial e que atendiam os critérios destes em dezembro de 2020, a edição de 2021 do programa durou, inicialmente, quatro meses, sendo que o Decreto nº 10.740, de 5 de julho de 2021<sup>301</sup>, previu sua prorrogação por mais três meses.

#### 4.3 O fim do auxílio emergencial e seu legado

Com o fim definitivo do Auxílio Emergencial, anunciado em outubro de 2021, foi noticiada pelo governo federal<sup>302</sup> a reformulação do programa Bolsa Família. Pronunciamento feito no dia 20 de outubro de 2021 pelo então ministro da Cidadania, João Roma, afirmava que após o pagamento da sétima e última parcela do Auxílio Emergencial, em outubro de 2021, o Auxílio Brasil começaria a vigorar em novembro daquele ano, com aumento de 20% no valor médio do benefício, que era de R\$ 189,00 (cento e oitenta e nove reais).

Diferentemente do auxílio emergencial, que foi um benefício assistencial temporário criado para amenizar os efeitos da crise sanitária causada pela pandemia, o Programa Bolsa Família e seu sucessor, o Auxílio Brasil, consistem em programas permanentes de transferência

---

<sup>298</sup>CNN BRASIL. *Mês mais letal da pandemia, abril tem alta de 23,5% em mortes por Covid-19*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/mortes-por-covid-19-no-brasil-tem-alta-de-23-5-em-abril/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>299</sup>BRASIL. *Medida Provisória nº 1.039*, de 18 de março de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>300</sup>BRASIL. *Decreto nº 10.661*, de 26 de março de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10661.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>301</sup>BRASIL. *Decreto nº 10.740*, de 5 de julho de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10740.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>302</sup>VALOR INVESTE. *Governo confirma fim do auxílio emergencial e início do Auxílio Brasil com 20% de aumento em novembro*. Disponível em: <Governo confirma fim do auxílio emergencial e início do Auxílio Brasil com 20% de aumento em novembro>. Acesso em: 10 jun. 2022.

de renda voltados para a minimização da pobreza. São, portanto, programas que viabilizam o repasse direto de recursos dos fundos da assistência social aos beneficiários como forma de acesso à renda, tendo como objetivo o combate à fome e demais provações que levem à situação de vulnerabilidade social<sup>303</sup>.

Apesar de à primeira vista parecerem ter focos muito similares, isto é, famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único, dados indicam que, enquanto cerca de 40 milhões de pessoas foram beneficiadas pelo Auxílio Emergencial, à época do encerramento deste apenas 14 milhões de pessoas recebiam o Bolsa Família<sup>304</sup>.

Isso ocorre porque entre os beneficiários do Auxílio Emergencial também estavam compreendidos profissionais autônomos e prestadores de serviços que tiveram o acesso à renda prejudicado pela pandemia. Estabeleceu-se, contudo, previsão no sentido de que beneficiários do Auxílio emergencial poderiam ser abrangidos pelo Auxílio Brasil, caso atendessem aos requisitos criados, os quais, inicialmente, consistiam em fazer parte do Programa Bolsa Família e em outubro de 2021 ser considerado elegível para o benefício<sup>305</sup>.

Criado por meio da Medida Provisória nº 1.061, de agosto de 2021<sup>306</sup>, o Auxílio Brasil foi regulamentado pelo Decreto nº 10.852, de 8 de novembro de 2021<sup>307</sup>, mês em que permitiu o pagamento da quantia média de R\$ 224,41 (duzentos e vinte e quatro reais e quarenta e um centavos) aos beneficiários<sup>308</sup>. No mês seguinte, porém, foi publicada a Medida Provisória nº 1.076, de 7 de dezembro de 2021<sup>309</sup>, que instituiu para o mês em questão, segundo seu art. 1º, o Benefício Extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil.

O Art. 2º da Medida Provisória nº 1.076, em seus incisos, previa que o benefício equivaleria ao valor necessário para que a quantia de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) fosse

<sup>303</sup>GERMANN, Caroline Bohn; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil: a pobreza como foco. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba. v. 8, nº 34, p. 47475, jun., 2022.

<sup>304</sup>ISTO É. *Entenda como fim do Auxílio Emergencial e início do Auxílio Brasil vão contrair a economia*. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/entenda-como-fim-do-auxilio-emergencial-e-inicio-do-auxilio-brasil-va-contrair-a-economia/>>. Acesso em: 03 jul. 2022.

<sup>305</sup>Ibid.

<sup>306</sup>BRASIL. *Medida Provisória nº 1.061*, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>307</sup>BRASIL. *Decreto nº 10.852*, de 8 de novembro de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10852.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>308</sup>ESTADÃO. *Entenda por que o benefício extraordinário não aparece no valor do Auxílio Brasil de fevereiro*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valor-auxilio-brasil-fevereiro-2022-beneficio-extraordinario,70003975043>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

<sup>309</sup>BRASIL. *Medida Provisória nº 1.076*, de 7 de dezembro de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1076.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2022.

alcançada; não teria caráter continuado; seria pago juntamente com a parcela ordinária de dezembro de 2021 do Programa Auxílio Brasil no limite de um benefício por família; e não integraria o conjunto de benefícios instituídos pela Medida Provisória nº 1.061.

A realidade, por outro lado, seguiu de maneira mais próxima ao que dispunha o parágrafo único do art. 1º da Medida Provisória nº 1.076, segundo o qual ato do Poder Executivo poderia prorrogar a concessão do Benefício Extraordinário de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) para os meses de janeiro a dezembro de 2022, o que de fato aconteceu<sup>310</sup>.

Em 30 de dezembro de 2021 a Medida Provisória nº 1.061 foi convertida na Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021, instituindo, assim, o Programa Auxílio Brasil de maneira definitiva, em substituição ao Programa Bolsa Família, de que trata a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004<sup>311</sup>, e ao Programa de Aquisição de Alimentos, de que trata o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003<sup>312</sup>, respectivamente, e definindo metas para taxas de pobreza no Brasil.

O passo seguinte foi a conversão da Medida Provisória nº 1.076 na Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022<sup>313</sup>. Repetindo parte das disposições a respeito do valor do benefício contidas no texto que lhe deu origem, esta inovou no seu art. 1º ao instituir, em caráter permanente, como parte do processo de ampliação da renda básica da cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004<sup>314</sup>, o benefício extraordinário destinado às famílias beneficiárias do Programa Auxílio Brasil.

Por fim, a Emenda Constitucional nº 123, de 14 de julho de 2022<sup>315</sup>, incluiu o art. 120 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reconhecer estado de emergência, já não em razão da pandemia de covid-19, mas por causa da elevação dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes<sup>316</sup>.

---

<sup>310</sup>ESTADÃO, op. cit., nota 305.

<sup>311</sup>BRASIL, op. cit., nota 120.

<sup>312</sup>BRASIL. *Lei nº 10.696*, de 2 de julho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>313</sup>BRASIL. *Lei nº 14.342*, de 18 de maio de 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14342.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14342.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>314</sup>BRASIL. *Lei nº 10.835*, de 8 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm#art1%C2%A71](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm#art1%C2%A71)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

<sup>315</sup>BRASIL. *Emenda Constitucional nº 123*, de 14 de julho de 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2022.

<sup>316</sup>THE WORLD BANK. *Os choques nos preços de alimentos e energia resultantes da guerra na Ucrânia podem durar anos*. Disponível em <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/04/26/food-and-energy-price-shocks-from-ukraine-war>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

Apelidada de “PEC Kamikaze”, a Emenda Constitucional nº 123, recebeu inúmeras críticas, notadamente da imprensa, no sentido de que teria criado o mencionado estado de emergência apenas para aumentar as despesas do governo fora do teto de gastos e escapar de proibições da lei eleitoral, que veda aumento de benefícios sociais em ano de eleições.<sup>317</sup>

Além de estabelecer o valor mínimo de benefício por família de R\$ 600,00 (seiscentos reais), a ser pago até dezembro de 2022, entre outras medidas, também foram incluídas entre os beneficiários cerca de 2,2 milhões de famílias que estavam na fila de espera do Auxílio Brasil<sup>318</sup>.

Estabelecidos os marcos temporais e legais do período posterior ao fim do auxílio emergencial criado em razão da crise sanitária iniciada em 2020, a despeito de todas as críticas possíveis a respeito da forma como foram adotadas as medidas acima descritas, além de sua limitação quanto ao volume de recursos, a demora de efetivação outras dificuldades de acesso enfrentadas pelos beneficiários, constata-se que as políticas sociais de transferência de renda foram e continuam sendo fundamentais para a subsistência dos mais pobres e vulneráveis<sup>319</sup>.

Como já mencionado, a pandemia da covid-19 encontrou no Brasil um país que, além de ser historicamente marcado pela desigualdade social, passava por grave crise econômica e do mundo do trabalho. As medidas de isolamento social necessárias ao combate à circulação do vírus franquearam o fato de que os mais vulneráveis tendem a gastar toda a renda a que têm acesso em bens de consumo básico, principalmente alimentos<sup>320</sup>.

Não por outro motivo, em 2021 o Supremo Tribunal Federal reconheceu, no julgamento do Mandado de Injunção nº 7.300/DF<sup>321</sup> a inconstitucionalidade por omissão do Poder Executivo Federal pela ausência de regulamentação do programa de renda básica de

---

<sup>317</sup>VALOR INVESTE. *Auxílio Brasil de R\$ 600 começa a ser pago este mês com novo calendário*. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/programas-sociais/noticia/2022/08/01/auxilio-brasil-de-600-comeca-a-ser-pago-este-mes-com-novo-calendario.ghml>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>318</sup>Ibid. Questão problemática que se avizinha é a relacionada ao superendividamento das pessoas em situação de vulnerabilidade no contexto da alteração trazida pela Lei nº 14.431, de 03 de agosto de 2022, ao possibilitar que os beneficiários de programas federais de transferência de renda autorizem a União a proceder descontos em seu benefício, para pagamento de empréstimos e financiamentos.

<sup>319</sup>TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A pandemia da covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais*. *DEPEC da UFRN*, Natal, nº 4, mai. 2020.

<sup>320</sup>Ibid.

<sup>321</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *MI nº 7.300/DF*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5886456>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

cidadania para pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza que prevê a Lei nº 10.835<sup>322</sup>, de 8 de janeiro de 2004, também conhecida como Lei Suplicy<sup>323</sup>.

Nesse sentido, inclusive, a Proposta de Emenda à Constituição nº29/20<sup>324</sup>, do Senado, que visa transformar a renda básica em um direito social fundamental<sup>325</sup>, de forma que, pelo texto ora em análise na Câmara dos Deputados, a Constituição passaria a garantir a toda pessoa em situação de vulnerabilidade o direito a um rendimento mínimo devido pelo Estado, atingindo, assim, um espectro bem mais amplo da população que o benefício de prestação continuada, por exemplo.

Estes são indicativos que robustecem o pensamento de que, para além da possibilidade de transformação estrutural da desigual sociedade brasileira<sup>326</sup>, problema para o qual iniciativas como a criação de uma renda básica da cidadania são mais que bem-vindas<sup>327</sup>, programas de transferência de renda são vitais diante de cenários de emergência como o da crise sanitária iniciada em 2020.

Em um mundo em que o risco de surgimento de novas pandemias é real<sup>328</sup> e estudos apontam que o desflorestamento e a caça de animais silvestres são fatores de grande relevância para o aparecimento de novas e antigas infecções, estando, portanto, o território brasileiro suscetível a emergências causadas por zoonoses<sup>329</sup>; pensar em soluções para a dificuldade das famílias quanto ao acesso à renda corrente e aos bens de primeira necessidade passa a ser uma urgência autônoma.

---

<sup>322</sup>BRASIL, op. cit., nota 314.

<sup>323</sup>COFECON. *Exclusivo: entrevista sobre renda básica com Eduardo Suplicy*. Disponível em: <<https://www.cofecon.org.br/2021/07/26/exclusivo-entrevista-sobre-renda-basica-com-eduardo-suplicy/>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>324</sup>BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição nº 29, de 2020*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/144067>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>325</sup>BRASIL. *PEC inclui renda básica nos direitos dos brasileiros em vulnerabilidade*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/855886-PEC-INCLUI-RENDA-BASICA-NOS-DIREITOS-DOS-BRASILEIROS-EM-VULNERABILIDADE>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>326</sup>UNILA. *Renda básica universal: utopia ou uma realidade possível?* Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/noticias/renda-basica-universal-utopia-ou-uma-realidade-possivel>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>327</sup>GERMANN; MEDEIROS, op. cit., p. 47474, jun., 2022. Citam as autoras: “Uma das primeiras referências ao auxílio financeiro está referenciada na obra *Utopia* de Thomas Moore escrita em 1516. Nela, o autor manifestava a necessidade de garantir programas assistenciais que permitissem à todos um recurso mínimo para sobrevivência digna, impedindo assim que as pessoas fossem privadas de suas necessidades básicas.”

<sup>328</sup>BBC. *Por que uma nova pandemia nos próximos anos é praticamente inevitável*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-53758807>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

<sup>329</sup>FIOCRUZ. *Estudo aponta níveis de risco de surgimento de epidemia ou pandemia a partir do Brasil*. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-aponta-niveis-de-risco-de-surgimento-de-epidemia-ou-pandemia-partir-do-brasil>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

Como explica o Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte<sup>330</sup>, Cassiano José Bezerra Marques Trovão, em países como o Brasil, com sociedades histórica e estruturalmente desiguais, os rendimentos obtidos no mercado de trabalho e aqueles oriundos da proteção social precisam ser conciliados, para que juntos possam amortecer o impacto dos desafios relacionados à perda de renda em razão de crises como a instalada pela pandemia.

Além disso, é forçoso que a situação também seja trabalhada por meio de mecanismos de distribuição de renda que privilegiem o atendimento da família, como era o caso do Programa Bolsa Família, uma vez que estes fazem chegar à pessoa responsável pelo núcleo um benefício com a potencialidade de suprir, não apenas a renda, mas também o consumo agregado de bens essenciais de primeira necessidade em momentos de crise para todos os componentes daquele grupo<sup>331</sup>.

A proteção da renda domiciliar, portanto, desponta como atuação adequada a ser adotada pelo Estado<sup>332</sup>, seja no contexto da pandemia, em que a resposta à necessidade de isolamento passa claramente pela colaboração familiar, seja no período que a sucede, no qual as crises econômica e do mercado de trabalho estão em processo de agravamento. O mesmo pode ser afirmado a respeito da renda básica da cidadania, ainda que voltada apenas para as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, como delimitado no julgamento do MI nº 7.300/DF.

Tais medidas, caso concedidas de forma clara e consistente aos seus destinatários, têm o potencial de posicionar o Brasil em direção a uma maior efetivação, tanto do direito fundamental à assistência social em si, quanto de alguns de seus fundamentos e objetivos como Estado Democrático de Direito, quais sejam, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais.

---

<sup>330</sup>TROVÃO, op. cit., p. 31.

<sup>331</sup>Ibid.

<sup>332</sup>Ibid.



## CONCLUSÃO

O trabalho teve como foco a busca pela identificação dos movimentos do Estado brasileiro no sentido de adequar suas prestações assistenciais aos mais necessitados às demandas surgidas ou intensificadas na pandemia da covid-19; para assim verificar em que medida o que foi realizado concretizou o direito fundamental à assistência social.

Tomando-se como ponto de partida o fato de que a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 atribuiu, em seus arts. 6º e 203, caráter fundamental ao direito à assistência social, em um primeiro momento, o que se pretendeu foi a reafirmação de tal aspecto à luz das teorias da legitimação e fundamentação dos direitos humanos, para, dessa maneira, destacar o papel dos benefícios socioassistenciais na garantia do mínimo existencial.

A dignidade humana foi identificada como o valor intrínseco de todos os seres humanos, que, limitado por algumas restrições impostas em nome de valores sociais ou interesses estatais permite a extração tanto de seu elemento ontológico quanto de seu elemento ético, este relacionado à capacidade de autodeterminação do indivíduo, além de seu valor comunitário, o qual reflete os padrões civilizatórios e o ideal de vida boa da comunidade .

Observou-se que, antes de ser um conceito manejável do ponto de visto jurídico pelo Estado, a dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais dela originados têm existência prévia à organização social, e que cabe ao Estado não os constituir ou criá-los, mas sim protegê-los, visto que são valores preexistentes, universais e indisponíveis.

Quanto aos direitos sociais, constatou-se que estes podem ser conceituados como aqueles que viabilizam a participação no bem-estar social, compreendidos em seu conteúdo tanto o direito ao fornecimento de condições mínimas necessárias ao desenvolvimento pessoal quanto o exercício de liberdades sociais. Nessa perspectiva, afirmou-se que o mínimo existencial, notadamente, quanto a seu conteúdo social, consistiria no conjunto de ações estatais destinadas à garantia da dignidade da pessoa humana, e com o qual guardariam identidade certas prestações sociais positivas do Estado, que tal qual os demais direitos humanos, seriam dotadas de caráter preexistente, inalienável e universal, o que permitiria que se pudesse até mesmo falar em um mínimo social.

Com fundamento na ideia de que esse conjunto de ações estatais seria composto pelas prestações necessárias para proteger pessoas em condição de miserabilidade de eventual absorção por situações de indignidade, asseverou-se que a assistência social, tal como concebida no ordenamento alemão, isto é, como um “direito de ajuda para a autoajuda”, estaria no núcleo exato do que se entende como mínimo existencial.

Isso porque o exercício da autonomia de que trata a liberdade seria condicionado pela posse de condições mínimas de existência digna, e também porque, ao representar a busca pelo estabelecimento de condição material mínima sem a qual não se poderia falar em vida digna, a assistência social atua sobre o vetor igualdade de condições, algo como a configuração de um ponto de partida mínimo comum a todos, ainda que em caráter reconhecidamente incipiente.

A partir da constatação de que Estado Democrático de Direito toma para si a incumbência de realizar o seu valor central e razão de existir, a dignidade da pessoa humana, propôs-se que a inserção deste conceito nos textos de direito positivo deve ser interpretada como exigência de respeito a este, tanto como princípio moral essencial que é, quanto como disposição de direito positivo, reconhecendo-se, portanto, a legitimidade da exigência de obrigações positivas para o cumprimento desse valor tão caro a todo o ordenamento.

Com base em tais premissas, propugnou-se que é justamente por se reconhecer o caráter, em certa medida, utópico por traz da ideia de um ser humano, no mundo atual, poder se respeitar em sua globalidade e desenvolver os mais diversos projetos de vida, conduzindo suas escolhas de forma a respeitar o seu próprio núcleo essencial; e que, por se constatar que hoje tal ideia se revela inalcançável, é que se deve acreditar no valor de cada conquista apta a fortalecer o conjunto de direitos sem os quais não se considera a vida digna.

Transportadas tais ideias para a realidade brasileira, sobretudo, após o início da emergência sanitária iniciada em 2020, notou-se a existência no país de ampla margem para a execução de políticas públicas ligadas ao fornecimento de benefícios socioassistenciais e de transferência de renda no enfrentamento da pandemia da covid-19.

Os números catalogados demonstraram de maneira enfática que as pessoas em situação de vulnerabilidade destinatárias da assistência social, sobretudo, os idosos e as pessoas com deficiência, estiveram entre os grupos que mais suportaram os impactos negativos da pandemia, tais como o desemprego, o maior risco de desenvolvimento de formas graves da doença e a menor capacidade de se proteger da infecção por meio da prática de distanciamento social.

Diante desse panorama, foram abordadas as principais ações do Estado brasileiro voltadas para a entrega de benefícios socioassistenciais no contexto pandêmico, entre as quais se destacaram o benefício de prestação continuada, o auxílio-inclusão e o auxílio emergencial, tendo cada um deles problematizado em capítulo próprio.

Assim, em capítulo destinado ao acompanhamento dos eventos relacionados à definição do critério adotado pela lei orgânica da assistência social para fins de pagamento do benefício de prestação continuada, constatou-se que a controvérsia a respeito dos requisitos de

fruição do benefício, iniciada em 1993, com a edição da Lei nº 8.742, teve novas reviravoltas durante a pandemia da covid-19.

Percorrido todo o desenrolar legislativo a respeito do art. 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, chegou-se à propositura de que a definição do critério de miserabilidade a ser observado para fins de concessão do benefício de prestação continuada seja realizada com ampla participação da sociedade e das instituições envolvidas, entendendo-se que este seria meio capaz de equalizar os aspectos político-econômicos, em especial, a questão da escassez de recursos públicos, e a regulamentação satisfatória do art. 203, V da Constituição.

Em seguida, passou-se à abordagem do auxílio-inclusão, benefício previsto no art. 94 do Estatuto da Pessoa com Deficiência, regulamentado pela Lei nº 14.176 de junho de 2021; e ao desenvolvimento de necessária problematização desse novo direito prestacional, objeto de intensa atividade legislativa durante à pandemia da covid-19.

Questionou-se no capítulo em questão, em especial, quais seriam os fundamentos utilizados pelo legislador pátrio para limitar o alcance do auxílio-inclusão às pessoas com deficiência moderada ou grave e relegar ao limbo da proteção social a pessoa com deficiência leve que preencha seus demais requisitos.

Diante do fato de ter o legislador ordinário estabelecido diferenciação que não fora prevista pela Constituição Federal, ao qual se soma o de que a implementação dessa diferenciação não ocorreu em conformidade com os métodos considerados mais adequados e em sintonia com o atual conceito de pessoa com deficiência ou com as prescrições do Direito Antidiscriminatório; defendeu-se que o fomento do acesso ao trabalho e da independência econômica das pessoas com deficiência desejado com a criação do auxílio-inclusão teria sido melhor atendido com a opção pela ampliação ao máximo da possibilidade, a priori, da pessoa com deficiência em situação de necessidade egressa do benefício de prestação continuada e recém-inserida no mercado de trabalho ter acesso ao novo benefício.

O último capítulo teve como objeto o auxílio emergencial, benefício criado pela Lei nº 13.982 de 2020, e que, de uma maneira geral, voltou-se para o fornecimento de recursos financeiros mínimos para trabalhadores informais, microempreendedores individuais, trabalhadores autônomos e desempregados pudessem sobreviver à pandemia da covid-19.

Ressaltou-se a importância da adoção de tal medida diante do caráter vital assumido pela prática do isolamento social para o combate e prevenção ao contágio da população pelo novo coronavírus, mormente, para a porção da classe trabalhadora que tem pouco ou nenhum acesso a direitos sociais e que recebe remuneração somente quando executa algum trabalho.

Por meio de indicadores relativos ao mercado de trabalho no período que antecedeu a emergência sanitária, notadamente, em relação ao grande contingente de trabalhadores relegados à informalidade e ao desemprego, demonstrou-se que a pandemia da covid-19 teve início em um momento no qual o Brasil e o mundo já passavam por intensa crise social, sobretudo no mundo do trabalho.

A partir dessa perspectiva, buscou-se, em um primeiro momento, comparar o auxílio emergencial a outras medidas emergenciais de transferência de renda adotadas ao redor do globo, para, em seguida, dissecar suas principais características, tanto as iniciais quanto as que surgiram posteriormente a partir de alterações em seu conteúdo efetuadas, sobretudo, pelo Poder Executivo.

Por fim, foram analisadas as consequências do fim do auxílio emergencial e da transferência do papel por ele exercido, máxime, o de oferecer suporte financeiro mínimo às pessoas em situação de vulnerabilidade no contexto da pandemia da covid-19, para o Auxílio Brasil, reformulação do programa Bolsa Família anunciada pelo governo federal em outubro de 2021.

Nesse sentido, salientou-se o fato de que o auxílio emergencial e seu substituto possuem vocações distintas, visto que o primeiro consiste em um benefício assistencial temporário criado para amenizar os efeitos da crise sanitária causada pela pandemia, ao passo que o Programa Bolsa Família e seu sucessor, o Auxílio Brasil, são programas permanentes de transferência de renda voltados para a minimização da pobreza, o combate à fome e demais provações que levem à situação de vulnerabilidade social.

Dessa distinção, se procurou demonstrar que, apesar de terem focos aparentemente similares, isto é, o atendimento de famílias pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único, em relação à crise social causada pela covid-19, o Auxílio Emergencial teria a vantagem de compreender entre seus beneficiários os profissionais autônomos e prestadores de serviços que tiveram o acesso à renda prejudicado pela pandemia.

Reafirmada a constatação de que a pandemia da covid-19 encontrou no Brasil um país que, além de ser historicamente marcado pela desigualdade social, passava por grave crise econômica e do mundo do trabalho; reiterou-se a relevância da criação de programas de garantia de renda básica tanto para a transformação estrutural da desigual sociedade brasileira como para o enfrentamento de cenários de emergências como a iniciada em 2020.

Assim, tem-se que foi com o foco voltado para uma realidade em que o risco de surgimento de novas pandemias é real, e amparado no entendimento de que cabe ao Estado atuar no sentido de assegurar as condições normativas e fáticas essenciais ao atendimento do

mínimo existencial, que se propôs, em última análise, a defesa do papel da assistência social, sobretudo, na figura dos benefícios assistenciais, como promotora e fortalecedora do conjunto de direitos sem os quais não se considera a vida digna.

## REFERÊNCIAS

ABC NEWS. *Affected by coronavirus and need to apply for JobKeeper or JobSeeker payments? Here's what you need to know*. Disponível em: <<https://www.abc.net.au/news/2020-03-31/coronavirus-jobkeeper-payment-vs-jobseeker-payment/12105290>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ABRASCO. *Nota de posicionamento pela imediata implementação da avaliação biopsicossocial da deficiência, pelo instrumento IFBrM*. Disponível em: <<https://www.abrasco.org.br/site/noticias/posicionamentos-oficiais-abrasco/implementacao-instrumento-ifbrm/62312/>> Acesso em: 23 nov. 2021.

ÁFRICA DO SUL. *Social Relief of Distress (SRD) grants*. Disponível em: <<https://www.gov.za/covid-19/individuals-and-households/social-grants-coronavirus-covid-19>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

AGÊNCIA CÂMARA NOTÍCIAS. *Governo edita MP que reduz acesso a benefício de prestação continuada*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/719588-mp-reduz-acesso-a-beneficio-da-prestacao-continuada>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

AGOSTINHO, Vicente Theodoro; SALVADOR, Sérgio Henrique. A assistência social e o benefício de prestação continuada: uma realidade a ser aprimorada. In: SERAU JUNIOR, Marco Aurelio; COSTA, José Ricardo Caetano. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

ANTUNES, Ricardo. *Capitalismo pandêmico*. São Paulo: Boitempo, 2022.

\_\_\_\_\_. *O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital*. São Paulo: Boitempo, 2018.

ARGENTINA. *Asignación Universal por Hija e Hijo*. Disponível em: <<https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hija-e-hijo>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Ingreso familiar de emergência*. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/economia/medidas-economicas-COVID19/ingresofamiliardeemergencia>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

AS. *Bono Familia en Bolivia: requisitos para recogerlo y hasta cuándo se puede cobrar*. Disponível em: <[https://as.com/diarioas/2020/05/19/actualidad/1589914204\\_541134.html](https://as.com/diarioas/2020/05/19/actualidad/1589914204_541134.html)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

AUSTRALIA. *Coronavirus Supplement*. Disponível em <<https://www.servicesaustralia.gov.au/coronavirus-supplement>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BALERA, Wagner. A importância da assistência social na Constituição Federal como instrumento social. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional contemporâneo*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BBC. *Por que uma nova pandemia nos próximos anos é praticamente inevitável*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-53758807>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

BIAVASCHI, Magda; KREIN, José Dari; TEIXEIRA, Marilane. *Emprego, trabalho e renda para garantir o direito à vida*. Disponível em: <<https://brasil.fes.de/detalhe/emprego-trabalho-e-renda-para-garantir-o-direito-a-vida/>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

BOLIVIA. *En el primer día 38.171 personas cobraron su Canasta Familiar*. Disponível em: <<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/en-el-primer-dia-36332-personas-cobraron-su-canasta-familiar.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Este martes 5 comienza el pago del Bono Universal en todo el país*. Disponível em <<https://www.economiayfinanzas.gob.bo/este-martes-5-comienza-el-pago-del-bono-universal-en-todo-el-pais.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL. *CNS debateu entraves para reconhecimento de pessoas com deficiência no Brasil*. Disponível em: < <http://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1977-cns-debateu-entraves-para-reconhecimento-de-pessoas-com-deficiencia-no-brasil>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 30 ago. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto Legislativo nº 6*, de 18 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm)>. Acesso em: 2 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.214*, de 26 de setembro de 2007. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto n. 6.215*, de 27 de setembro de 2007. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=6215&ano=2007&ato=b53o3ZU9ENRpWTd36>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.307*, de 14 de dezembro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6307.htm)>. Acesso em: 20 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 6.949*, de 25 de agosto de 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6949.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.282*, de 20 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.316*, de 7 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.316-de-7-de-abril-de-2020-251562799>>. Acesso em: 21 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.488*, de 16 de setembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10488.htm)>. Acesso em: 4 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.661*, de 26 de março de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10661.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.740*, de 5 de julho de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10740.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10740.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 10.852*, de 8 de novembro de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10852.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10852.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. *Diário Oficial da União*, 10 mar. 2020. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Secretaria Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Seção 1, nº 47, pág. 66. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/z...-247019818>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 114*, de 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc114.htm#art1)>. Acesso em: 04 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 123*, de 14 de julho de 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc123.htm)>. Acesso em: 15 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Emenda Popular nº 77*, de 14 de agosto de 1987. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/vol-258>>. Acesso em: 8 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. *Enunciado nº 50*. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/fonajef/enunciados-fonajef/258-enunciados-iii-fonajef/11441-enunciado-n-50>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Fórum Nacional dos Juizados Especiais Federais. *Enunciado nº 122*. Disponível em: <<https://www.ajufe.org.br/fonajef/enunciados-fonajef?start=100>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.212*, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 21 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742*, de 7 de dezembro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 20 set. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.868*, de 10 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9868.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.219*, de 11 de abril de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10219.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10219.htm)>. Acesso em: 10 abr. 2022.



\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.689*, de 13 de junho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.689.htm)> Acesso em: 10 abr. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.696*, de 2 de julho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm#art19)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.835*, de 8 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm#art1%C2%A71](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.835.htm#art1%C2%A71)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.836*, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.146*, de 6 de julho de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.981*, de 23 de março de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113981.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.982*, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 14.171/21*, de 10 de junho de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.171-de-10-de-junho-de-2021-325357459>>. Acesso em: 21 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 14.176*, de 22 de junho de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14176.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 14.342*, de 18 de maio de 2022. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/lei/L14342.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14342.htm)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Lira diz que aprovação da PEC dos Precatórios garante Auxílio Brasil de R\$ 400*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/825970-lira-diz-que-aprovacao-da-pec-dos-precatorios-garante-auxilio-brasil-de-r-400/>>. Acesso em: 20 nov. 2021

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.000*, de 2 de setembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida provisória nº 1.023*, de 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1023.htm)>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.039*, de 18 de março de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1039.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.061*, de 9 de agosto de 2021. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 1.076*, de 7 de dezembro de 2021. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1076.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1076.htm)>. Acesso em: 4 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. *Organização Mundial da Saúde divulga nova Classificação Internacional de Doenças*. Disponível em: <<https://bvsmms.saude.gov.br/organizacao-mundial-da-saude-divulga-nova-classificacao-internacional-de-doencas/>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *PEC inclui renda básica nos direitos dos brasileiros em vulnerabilidade*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/855886-PEC-INCLUI-RENDA-BASICA-NOS-DIREITOS-DOS-BRASILEIROS-EM-VULNERABILIDADE>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Portaria DIRBEN/INSS nº 949*, de 18 de novembro de 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113146.htm)>. Acesso em: 2 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 188*, de 3 de fevereiro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-188-de-3-de-fevereiro-de-2020-241408388>>. Acesso em: 3 out. 2021.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 491*, de 16 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-491-de-16-de-setembro-de-2020-277742754>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Portaria nº 932*, de 14 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-932-de-14-de-setembro-de-2020-277905491>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei do Senado nº 55*, de 1996. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1204>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. *Projeto de lei nº 1777/20*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2247357>>. Acesso em: 24 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 1112557/MG*. Disponível em: <[https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas\\_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo\\_pesquisa=T&cod\\_tema\\_inicial=185&cod\\_tema\\_final=185](https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&cod_tema_inicial=185&cod_tema_final=185)>. Acesso em: 19 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *REsp nº 397.943*. Relator: Ministro Felix Fischer. Disponível em:

<[https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num\\_registro=200300429598&dt\\_publicacao=20/10/2003](https://processo.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200300429598&dt_publicacao=20/10/2003)>. Acesso em: 4 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI n° 1.232-1/DF*. Relator Min. Ilmar Galvão, Relator p/Acórdão: Min. Nelson Jobim. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *ADI n° 875/DF*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2010-02-24;875-1564296>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 662*. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5880970>>. Acesso em: 18 mai. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *MI n° 7.300/DF*. Relator Min. Marco Aurélio, Relator p/Acórdão: Min. Gilmar Mendes. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/verImpressao.asp?imprimir=true&incidente=5886456>>. Acesso em: 2 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE n° 567.985/MT*. Relator: Ministro Marco Aurélio; Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4614447>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RE n° 580.963*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4864062>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação n° 4.374/PE*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 5 mar. 2022.

\_\_\_\_\_. Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais. *Súmula n° 79*. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=79&PHPSESSID=gva2l6a0lmrttgvv5ib2e0uan2>>. Acesso em: 19 mai. 2022.

CABRAL, Leonardo Santos Amâncio. *Índice de funcionalidade brasileiro modificado (IF-BRM), diferenciação e acessibilidade curricular*. Cadernos CEDES. v. 41, n° 114, mar. 2021. Disponível em: < <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/c5RwSRJ5F9VKpBLgYtgh7Df/#>>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CANADA. *Canada Emergency Response Benefit (CERB)*: Closed. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/services/benefits/ei/cerb-application.html>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CASTRO, C.A.P.D.; LAZZARI, J.B. *Manual de Direito Previdenciário*. 25. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021, p. 818.

CFESS. *Coronavírus*: CFESS divulga nota sobre a realização de perícias por meio eletrônico. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1702>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

CLYDE & CO. *Covid-19 Hong Kong*: Third round of HK\$24 billion Anti-epidemic Fund measures announced. Disponível em: <[https://www.clydeco.com/en/insights/2020/10/covid-19-hong-kong-third-round-of-hk\\$24-billion-an](https://www.clydeco.com/en/insights/2020/10/covid-19-hong-kong-third-round-of-hk$24-billion-an)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CNN BRASIL. *Mês mais letal da pandemia, abril tem alta de 23,5% em mortes por Covid-19*. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/mortes-por-covid-19-no-brasil-tem-alta-de-23-5-em-abril/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

COFECON. *Exclusivo*: entrevista sobre renda básica com Eduardo Suplicy. Disponível em: <<https://www.cofecon.org.br/2021/07/26/exclusivo-entrevista-sobre-renda-basica-com-eduardo-suplicy/>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

DELGADO, Maurício Godinho; DELGADO, Gabriela Neves. *A reforma trabalhista no Brasil: com os comentários à Lei n. 13.467/2017*. São Paulo: Ltr, 2017.

DIEESE. *Salário-mínimo nominal e necessário*. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ESTADÃO. *Entenda por que o benefício extraordinário não aparece no valor do Auxílio Brasil de fevereiro*. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,valor-auxilio-brasil-fevereiro-2022-beneficio-extraordinario,70003975043>>. Acesso em: 4 jul. 2022.

FALA BRASIL. *Fim do auxílio emergencial deixa 22 milhões de brasileiros sem qualquer benefício social*. Disponível em: <<https://recordtv.r7.com/fala-brasil/videos/fim-do-auxilio-emergencial-deixa-22-milhoes-de-brasileiros-sem-qualquer-beneficio-social-23112021>>. Acesso em: 23 nov. 2021.

FIGUEIREDO, Ana Cláudia Mendes de. *Critério para aferição da vulnerabilidade social necessária à concessão do benefício de prestação continuada: a jurisprudência do STF nas duas últimas décadas*. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

FIOCRUZ. *Estudo aponta níveis de risco de surgimento de epidemia ou pandemia a partir do Brasil*. Disponível em: <<https://portal.fiocruz.br/noticia/estudo-aponta-niveis-de-risco-de-surgimento-de-epidemia-ou-pandemia-partir-do-brasil>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

FONSECA, Ricardo Tadeu Marques da. *A ONU e seu Conceito Revolucionário de Pessoa com Deficiência*. Disponível em: <[http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/Onu\\_Ricardo\\_Fonseca.php](http://www.ampid.org.br/ampid/Artigos/Onu_Ricardo_Fonseca.php)>. Acesso em: 20 nov. 2021.

FRANÇA. *Allocation de solidarité spécifique (ASS)*. Disponível em: <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F12484>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Revenu de solidarité active (RSA)*. Disponível em: <<https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/N19775>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

G1. *Política de vacinação é chave para recuperação econômica sustentável, diz diretora da OMC*. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/09/23/politica-de-vacinas-e-chave-para-recuperacao-economica-sustentavel-diz-diretora-geral-da-omc.ghtml>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

GEMAQUE, Adrimauro. *A pandemia agravou a desigualdade de renda e a pobreza no Brasil*. Disponível em: <<https://cee.fiocruz.br/?q=a-pandemia-agravou-a-desigualdade-de-renda-e-a-pobreza-no-brasil>>. Acesso em: 20 out. 2021.

GERMANN, Caroline Bohn; MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. *Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil: a pobreza como foco*. Brazilian Journal of Development, Curitiba. v. 8, nº 34, p. 47474, jun., 2022.

GODED, Mônica. *As vítimas esquecidas da covid-19: cem milhões de pobres a mais*. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/opiniao/2021-04-22/as-vitimas-esquecidas-da-covid-19-cem-milhoes-de-pobres-a-mais.html>>. Acesso em: 20 out. 2021.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 3º trimestre de 2021. Disponível em: <[https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Mensal/Quadro\\_Sintetico/2021/pnadc\\_202110\\_quadroSintetico.pdf](https://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Mensal/Quadro_Sintetico/2021/pnadc_202110_quadroSintetico.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*. 4º trimestre de 2019. Disponível em: <[https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho\\_e\\_Rendimento/Pesquisa\\_Nacional\\_por\\_Amostra\\_de\\_Domicilios\\_continua/Trimestral/Microdados/2019](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/downloads-estatisticas.html?caminho=Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Trimestral/Microdados/2019)>. Acesso em: 4 jun. 2022.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *A previdência social no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niterói: Impetus, 2011.

INPS. *Le indennità per emergenza covid-19*. Disponível em: <<https://www.inps.it/inps-comunica/coronavirus-le-misure-dellinps/cura-italia-limpegno-dellinps/lavoratoriindennita-covid-19>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ISO. *ISO 4217 currency codes*. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-4217-currency-codes.html>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

ISQUIERDO, Ana Maria Correa; COSTA, José Ricardo Caetano. O direito a ter direitos: os direitos sociais assistenciais a partir do ativismo judicial. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

ISTO É. *Entenda como fim do Auxílio Emergencial e início do Auxílio Brasil vão contrair a economia*. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/entenda-como-fim-do-auxilio-emergencial-e-inicio-do-auxilio-brasil-va-contrair-a-economia/>>. Acesso em: 03 jul. 2022.

MARINS, Mani Tebet et al. *Auxílio Emergencial em tempos de pandemia*. Sociedade e Estado [online], v. 36, n. 02, p. 270, set. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s0102-6992-202136020013>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

MAURER, Béatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana... ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. In: SARLET, Ingo Wolfgang. *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MONT, Daniel; PALMER, Michael; MITRA, Sophie; GROCE, Nora. *Disability identification cards: issues in effective design*. SSRN Electronic Journal, jan. 2016.

MOREIRA, Adilson José. *Tratado de Direito Antidiscriminatório*. São Paulo: Contracorrente, 2020.

NOGUEIRA, João Miguel.; RIBERTO, Marcelo. *União Europeia e Brasil na construção de sistemas de avaliação da deficiência: comparação da avaliação da deficiência para políticas públicas no Brasil, França e Espanha*. Brasília, DF: Secretária Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2019.

O GLOBO. *Bolsonaro assina hoje MP para financiar R\$ 40 bi em salários para pequenas e médias empresas*. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-assina-hoje-mp-para-financiar-40-bi-em-salarios-para-pequenas-medias-empresas-24350410>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

OIT. *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021*. Disponível em: <[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms\\_825200.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_825200.pdf)>. Acesso em: 11 jun. 2022.

ONU. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

OPAS. *OMS declara emergência de saúde pública de importância internacional por surto de novo coronavírus*. Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/news/30-1-2020-who-declares-public-health-emergency-novel-coronavirus>>. Acesso em: 2 out. 2021.

PASSOS, Fábio Luiz dos. *O limbo da proteção social: entre a assistência e a previdência*. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

PEREIRA, Jane Reis Gonçalves. *As garantias constitucionais entre utilidade e substância: uma crítica ao uso de argumentos pragmatistas em desfavor dos direitos fundamentais*. Direitos fundamentais & justiça. Belo Horizonte ano 10, nº 35, p. 355, jul./dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Interpretação constitucional e direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 94.

RAMOS, André de C. *Direitos humanos na pandemia: desafios e proteção efetiva*. São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. 9786553622890. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553622890/>>. Acesso em: 9 jul. 2022.

REDE-IN. *Nota sobre a lei nº 14.176*, de 22 de junho de 2021. Disponível em: <<https://ampid.org.br/site2020/a-ampid-adere-a-nota-da-rede-in-sobre-a-lei-n-14-176-2021-que-aponta-retrocessos-nos-criterios-de-acesso-ao-bpc-e-concessao-do-auxilio-inclusao/>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Assistência e previdência social em conexão com os direitos fundamentais: análise de casos*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha. *Direitos fundamentais sociais*. São Paulo: Saraiva, 2015, [e-book].

SAHB, Camile. *Como a assistência social amorteceu a crise de covid-19*. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Como-a-assist%C3%Aancia-social-amorteceu-a-crise-de-covid-19>>. Acesso em: 13 nov. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015, [e-book].

\_\_\_\_\_. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico constitucional necessária e possível. In: \_\_\_\_\_. *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

\_\_\_\_\_. *Conceito de direitos e garantias fundamentais*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. São Paulo, nº 1, p. 15, abr. 2017. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>>. Acesso em: 19 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. Dignidade (da pessoa) humana, mínimo existencial e justiça constitucional: algumas aproximações e alguns desafios. *Revista do CEJUR/TJSC: Prestação Jurisdicional*, Florianópolis, v. 1, nº 1, p. 30, 2013. Disponível em: <<https://revistadocejur.tjsc.jus.br/cejur/article/view/24>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SCIELO. *Idosos no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil: efeitos nas condições de saúde, renda e trabalho*. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, v. 37, nº 3, 2021. Disponível em: <<https://scielosp.org/article/csp/2021.v37n3/e00216620/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Pessoas com deficiência na pandemia da COVID-19: garantia de direitos fundamentais e equidade no cuidado*. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Caderno de saúde v. 37, nº 9, 2021. Disponível em: <<https://www.scielosp.org/article/csp/2021.v37n9/e00291720/>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA SECRETARIA ESPECIAL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Diretrizes para a atuação da Política de Assistência*

*Social em contextos de Emergência Socioassistencial (versão preliminar)*. Brasília, 2020, p. 23. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/consulta-publica-diretrizes-para-a-atuacao-da-politica-de-assistencia-social-em-contextos-de-emergencia-socioassistencial>>. Acesso em: 19 set. 2021.

SILVA, Robson Roberto. *Assistência social no neoliberalismo: uma análise no contexto da pandemia da covid-19*. Revista de Políticas Públicas, Maranhão, v. 25, nº 1, 2021.

SINGAPURA. *Government support schemes to help individuals during COVID-19*. Disponível em: < <https://www.cpf.gov.sg/member/infocenter/educational-resources/government-support-schemes-covid-19>>. Acesso em: 4 jun. 2022.

\_\_\_\_\_. *Solidarity Budget 2020: Additional cash payments to help families get through Circuit Breaker phase*. Disponível em: <<https://www.gov.sg/article/solidarity-budget-2020-additional-cash-payments-to-help-families-get-through-circuit-breaker-phase>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

SIQUEIRA, Tiago Adami. A proteção assistencial aos idosos e deficientes na Constituição Federal de 1988: uma análise da função social do benefício previsto na lei n. 8.742/1993. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

SOARES JÚNIOR, Jair. A influência do argumento econômico sobre o jurídico na aplicação do direito à assistência social. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

SOARES, Hector Cury; BRAGA, Juliana Toralles dos Santos. Neoliberalismo, “novo regime fiscal” e assistência social. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

TAVARES, Marcelo Leonardo. *O backlash institucional e normativo no Brasil e sua ocorrência no Direito Previdenciário e Assistencial*. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 233, p. 11-33, jan./mar. 2022. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril\\_v59\\_n233\\_p11](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/59/233/ril_v59_n233_p11)>. Acesso em: 4 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Previdência e assistência social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

THE NAMIBIAN. *Govt rolls out N\$8,1b Covid-19 stimulus*. Disponível em: <[https://www.namibian.com.na/199723/archive-read/Govt-rolls-out-N\\$81b-Covid-19-stimulus](https://www.namibian.com.na/199723/archive-read/Govt-rolls-out-N$81b-Covid-19-stimulus)>. Acesso em: 10 jun. 2022.

THE WORLD BANK. *Os choques nos preços de alimentos e energia resultantes da guerra na Ucrânia podem durar anos*. Disponível em <<https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2022/04/26/food-and-energy-price-shocks-from-ukraine-war>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

TROVÃO, Cassiano José Bezerra Marques. *A pandemia da covid-19 e a desigualdade de renda no Brasil: um olhar macrorregional para a proteção social e os auxílios emergenciais*. DEPEC da UFRN, Natal, nº 4, mai. 2020.



TUSHNET, Mark V. *Pragmatism and Judgement: a comment on Lund*. Georgetown University Law Center, v. 99, n° 1, 2004, p. 289-296.

UNICEF. *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-das-pessoas-com-deficiencia>>. Acesso em: 21 nov. 2021.

\_\_\_\_\_. *Relatório da ONU: ano pandêmico marcado por aumento da fome no mundo*. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/comunicados-de-imprensa/relatorio-da-onu-ano-pandemico-marcado-por-aumento-da-fome-no-mundo>>. Acesso em: 30 ago. 2021.

UNILA. *Renda básica universal: utopia ou uma realidade possível?* Disponível em: <<https://portal.unila.edu.br/noticias/renda-basica-universal-utopia-ou-uma-realidade-possivel>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

VALOR INVESTE. *Auxílio Brasil de R\$ 600 começa a ser pago este mês com novo calendário*. Disponível em: <<https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/programas-sociais/noticia/2022/08/01/auxilio-brasil-de-600-comeca-a-ser-pago-este-mes-com-novo-calendario.ghtml>>. Acesso em: 4 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. *Governo confirma fim do auxílio emergencial e início do Auxílio Brasil com 20% de aumento em novembro*. Disponível em: <Governo confirma fim do auxílio emergencial e início do Auxílio Brasil com 20% de aumento em novembro>. Acesso em: 10 jun. 2022.

VAZ, Paulo Afonso Brum. *Novas questões sobre o direito do deficiente ao benefício de prestação continuada*. In: \_\_\_\_\_. *Benefício assistencial: teoria geral – processo – custeio*. São Paulo: Ltr, 2018.

VOX. *The \$1,200 coronavirus checks, explained*. Disponível em: <<https://www.vox.com/future-perfect/2020/3/23/21190955/stimulus-checks-from-government-approved>>. Acesso em: 10 jun. 2022.