

O AUXÍLIO EMERGENCIAL DA LEI Nº 13.982/2020. UMA POLÍTICA PÚBLICA COM SUPORTE NA CIDADANIA DIGITAL

Paula Martins da Silva Costa*

Nuno Manuel Morgadinho dos Santos Coelho**

Resumo: O artigo se propõe a um estudo exploratório sobre a política pública referente ao auxílio emergencial, criado pela Lei n. 13.982/2020, seus critérios de elegibilidade e de deferimento, baseado no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para os trabalhadores inscritos, e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de uma plataforma digital desenvolvida exclusivamente para este fim. O método utilizado foi o analítico-dedutivo, mediante a pesquisa de material bibliográfico, artigos científicos, legislação, doutrina e jurisprudência. A pesquisa se justifica tendo em vista que a pandemia da covid-9 escancarou a necessidade de desenvolvimento de técnicas de cidadania digital a fim de incluir os cidadãos nas políticas públicas. Conclui-se que não há como negar o avanço na utilização da tecnologia pelo Estado mediante a concepção da plataforma digital, enquanto ferramenta não deliberativa importante para o aprofundamento da democracia digital, para alcançar o maior número possível de cidadãos em situação de vulnerabilidade.

* Graduada (USP), Iniciação científica FAPESP (1992), Especialização em Especialização em Direito Civil e Processual (UNIP), Especialização em Direito Público (UNB), Advogada da União 2000. Mestranda em Direitos Coletivos e Cidadania da UNAERP com bolsa da CAPES.

** Graduado (USP), Mestre (UFMG), Doutor (UFMG/CAPES) e Livre-Docente (USP) em Direito. Pós-Doutorado em Filosofia (UFMG) e em Direito (Universidade de Munique/CAPES). Professor (USP, UNAERP). Advogado.

Palavras-Chave: Pandemia. Coronavírus. Auxílio Emergencial. Políticas públicas. Cidadania Digital

EMERGENCY AID OF LAW NO. 13,982 / 2020. A PUBLIC POLICY SUPPORTED BY DIGITAL CITIZENSHIP

Abstract: The article proposes an exploratory study on public policy regarding emergency aid, created by Law no. 13,982 / 2020, its eligibility and deferral criteria, based on the Single Registry for Social Programs of the Federal Government (CadÚnico) for enrolled workers, and through self-declaration, for non-enrolled, through a digital platform developed exclusively for this end. The method used was the analytical-deductive, through the search of bibliographic material, scientific articles, legislation, doctrine and jurisprudence. The research is justified considering that the covid-9 pandemic opened up the need to develop digital citizenship techniques in order to include citizens in public policies. It is concluded that there is no way to deny the advance in the use of technology by the State through the design of the digital platform, as an important non-deliberative tool for the deepening of digital democracy, to reach the greatest possible number of citizens in situations of vulnerability.

Keywords: Pandemic. Coronavirus. Emergency Aid. Public policy. Digital Citizenship

INTRODUÇÃO



Como é fato notório, as medidas adotadas para evitar a propagação do vírus COVID-19 e resguardar a maior quantidade de vidas humanas possíveis têm implicado inúmeras consequências graves para a sociedade e a economia dos países, com a

diminuição e quase paralisação de diversas atividades econômicas, com a possibilidade de falência de diversas empresas e de micro e pequenos empresários, acarretando aumento do desemprego e, por conseguinte, gravíssimos problemas de ordem social e até mesmo humanitário.

Como primeira medida de enfrentamento a esta emergência humanitária, em 06 de fevereiro de 2020 foi editada a Lei nº 13.979/2020 (BRASIL, 2020). Em 20 de março de 2020, mediante solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93 de 18/03/2020, o Senado Federal promulgou o Decreto Legislativo nº 06/2020 (CONGRESSO NACIONAL, 2020), reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública conforme o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

Objetivando minorar os graves efeitos socioeconômicos decorrentes da adoção das medidas de distanciamento social, o governo federal tem adotado diversas políticas públicas emergenciais, dentre as quais o auxílio emergencial, foco desse artigo, aprovado pelo Congresso Nacional com a edição da Lei nº 13.982/2020, com a redação dada pela Lei nº 13.998/2020 (BRASIL, 2020), que alterou a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS e estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência. Uma dessas medidas é o denominado Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante o período de três meses, prorrogados por ato do Poder Executivo enquanto durarem os efeitos da emergência por força do Decreto nº 10.412/2020 (BRASIL, 2020), objetivando atender ao sustento das famílias de baixa renda, quais sejam os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados.

Ao criar o referido auxílio emergencial, o Poder Público estabeleceu diversos requisitos para o seu acesso, de forma a qualificar precisamente o público alvo objeto conforme disposto

no art. 2º da Lei 13.982/2020 (BRASIL, 2020).

Assim, exige-se para acesso ao auxílio emergencial que o trabalhador seja maior de dezoito anos de idade (exceto no caso de mães adolescentes) não tenha emprego formal ativo¹; não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família, e tenha renda familiar mensal per capita de até meio salário-mínimo ou a renda familiar mensal total de até três salários mínimos, e que no ano de 2018 não tenha recebido rendimentos tributáveis acima do limite de isenção ou seja de R\$ 28.559,70 (vinte e oito mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e setenta centavos). O recebimento do auxílio emergencial está limitado a dois membros da mesma família e substituirá o benefício do Bolsa Família nas situações em que for mais vantajoso temporariamente.

A mulher provedora de família monoparental receberá duas cotas do auxílio. Entende-se por renda familiar para efeitos da lei a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou que tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio, não incluídos no cálculo os rendimentos percebidos do programa Bolsa Família.

Portanto, são beneficiários do auxílio-emergencial: participantes do Programa Bolsa Família; pessoas que atendam aos requisitos da Lei nº 13.982/2020 e estejam inscritos no Cadastro Único do Governo Federal, que receberão o auxílio emergencial automaticamente, sem precisar se cadastrar, por conferência de

¹A lei inclui neste conceito aqueles que exercem atividade na condição de microempregador individual (MEI); contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social ou 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, cumpra o requisito.

ofício do Governo Federal; já o terceiro grupo - pessoas que preenchem os requisitos da Lei nº 13.982/2020 mas não estejam inscritos no CadÚnico -, deverá se cadastrar perante a Caixa Econômica Federal (porta de entrada e saída do auxílio emergencial, instituição contratada para tanto).

Uma vez fixados os critérios de eleição dos trabalhadores que fazem jus ao benefício, o Congresso Nacional passou a definir os procedimentos necessários à identificação dessas pessoas.

1. DA IMPLANTAÇÃO DA PLATAFORMA DIGITAL COMO CRITÉRIO PARA O RECEBIMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

O legislador ordinário estabeleceu duas formas de identificação dos trabalhadores que atendam aos requisitos para o recebimento do auxílio emergencial, especialmente a comprovação das condições de renda familiar mensal *per capita* e total fixadas no inciso IV do art. 2º da Lei nº 13.982/2020, quais sejam: através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) para os trabalhadores inscritos, e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de plataforma digital.

No que diz respeito ao CadÚnico, o Decreto nº 6.135/2007 explicita que este é o “instrumento de identificação e caracterização sócio econômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários e integração de programas sociais do Governo Federal voltados ao atendimento desse público” (BRASIL, 2007).

O referido cadastro é alimentado pelos Municípios, que realizam o cadastro inicial das famílias e suas constantes atualizações. Para a inscrição das famílias de baixa renda, é necessário que o agente público do Município realize entrevistas com o responsável familiar, que presta pessoalmente todas as informações

sobre sua família e fornece os documentos obrigatórios para a comprovação das respectivas informações. Nas atualizações cadastrais há a obrigação do responsável familiar ao comparecimento ao órgão gestor do CadÚnico no Município.

Ocorre que a Lei n. 13.979/2020, ao dispor sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19, determinou medidas de isolamento social para o combate do coronavírus. Assim, a lei desaconselha neste momento o comparecimento pessoal dos interessados aos órgãos municipais de assistência social para comprovar a sua identificação e o cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão do auxílio emergencial. Por esse motivo, o Congresso Nacional se viu obrigado a criar uma solução para permitir ao trabalhador comprovar, por meio de uma plataforma digital, alimentada por autodeclaração, não só as condições de renda familiar mensal *per capita* e total, como inclusive a comprovar a própria identificação deste trabalhador. Foi necessário criar procedimentos, no âmbito da plataforma digital, que assegurem um mínimo de fidelidade às autodeclarações ali realizadas.

Coube ao Poder Executivo Federal a responsabilidade por criar a referida plataforma digital, com o objetivo de identificar os trabalhadores que não estejam inscritos no CadÚnico e atendam às exigências para acesso ao auxílio emergencial. Neste contexto, o Ministério da Cidadania é o órgão da administração direta do Governo Federal responsável pela Política Nacional de Renda de Cidadania, nos termos do Decreto n 10.357, de 20 de maio de 2020.²

Em termos financeiros, a Medida Provisória nº 956/2020

² O Decreto 10.316/2020 regulamentou a Lei 13.982/2020, que trata do Auxílio Emergencial. A Portaria do Ministério da Cidadania nº 351/2020 regulamenta os procedimentos para a viabilizar o auxílio. Por seu turno, a Portaria do Ministério da Cidadania 352/2020 instituiu o arranjo interno de governança para os procedimentos e os processos de implementação do auxílio emergencial a ser pago pelo Ministério da Cidadania.

abriu crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania para pagamento do Auxílio Emergencial (BRASIL, 2020).

No tocante à operacionalização do benefício, o Ministério da Cidadania foi escalonado como responsável por coordenar a operação. A Caixa Econômica Federal (CEF) é responsável pelos cadastros e pagamentos. O cadastramento dos possíveis beneficiários é realizado pelo aplicativo “Auxílio Emergencial” e por meio do site do Auxílio Emergencial na internet: “<https://auxilio.caixa.gov.br/#/inicio>”. Por fim, a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) é responsável por realizar os cruzamentos nas bases de dados para verificar o atendimento aos requisitos por parte dos requerentes.

Ao criar a plataforma digital, o Poder Executivo Federal criou procedimentos mínimos de identificação do futuro beneficiário do auxílio emergencial, essenciais à mínima identificação dos trabalhadores que almejam o auxílio emergencial, uma vez que a plataforma digital é alimentada por autodeclarações de pessoas interessadas, sem a necessidade de qualquer contato pessoal com algum agente público do Município.

O inciso II do art. 5º do Decreto nº 10.316/2020 (BRASIL, 2020), prevê a necessidade de preenchimento da autodeclaração na plataforma digital para o recebimento do auxílio emergencial por quem não está inscrito nos cadastros do governo federal. Após o preenchimento do formulário pelo cidadão na plataforma digital, mediante autodeclaração, os dados inseridos na plataforma digital serão submetidos a cruzamento com os dados extraídos pelo Ministério da Cidadania do CadÚnico e das bases de dados do Governo federal. Após a verificação do cumprimento dos critérios estabelecidos na Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020), os beneficiários serão incluídos na folha de pagamento do auxílio emergencial (Art. 6º do Decreto nº 10.316, de 2020).

Com exceção dos beneficiários do Programa Bolsa

Família, o pagamento aos trabalhadores elegíveis ao auxílio emergencial, será feito preferencialmente por meio de conta depósito ou poupança de titularidade do trabalhador, ou por meio de conta poupança social digital, aberta automaticamente pela instituição financeira pública federal responsável, de titularidade do trabalhador. Essa conta do tipo poupança social digital dispensa a apresentação de documentos, é isenta de cobrança de tarifas de manutenção e possibilita no mínimo uma transferência eletrônica de valores ao mês sem custos para conta bancária mantida em qualquer instituição financeira habilitada a operar pelo Banco Central do Brasil. A CEF abrirá somente uma conta por CPF para pagamento do auxílio emergencial. Se o trabalhador indicar conta existente na plataforma digital e a conta não for validada pela CEF, esta fica autorizada a abrir automaticamente conta do tipo poupança social digital (art. 11 do Decreto 10.316, de 2020).

Assim, ao instituir o referido auxílio emergencial, visando conferir celeridade na concessão e evitar o deslocamento dos cidadãos até as agências bancárias, com possíveis aglomerações e possível contaminação pelo vírus, utilizou-se de mecanismos digitais para o pronto cadastramento dos beneficiários e acesso ao auxílio para aqueles que não constam do Cadastro Único, seja aceitando a autodeclaração como prova da hipossuficiência do trabalhador, seja dispensando a apresentação de documentação para abertura da poupança digital.

Mas, ao mesmo tempo que criou tais facilitadores, o legislador também previu a possibilidade de que os órgãos federais fornecessem ao Ministério da Cidadania e empresas públicas as informações necessárias para análise dos requisitos ensejadores do benefício, como expressamente previsto no §11 do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 (BRASIL, 2020). E não poderia ser diferente, visto que referido benefício deve ser garantido às pessoas em situação de maior vulnerabilidade social.

Desse modo, a previsão de acesso às informações

constantes na base de dados dos órgãos públicos federais decorre do texto legal, dentre eles a Secretaria da Receita Federal do Brasil, responsável pelo cadastro e regularização do Cadastro de Pessoas Físicas (CPFs), tendo o Decreto regulamentador apenas deixado expressamente consignada a necessidade de inscrição regular no CPF, mediante formulário disponível na internet ('Pedido de Regularização de CPF'), excepcionando a hipótese de trabalhadores incluídos em famílias inscritas no CadÚnico, visto que, nesse caso, as informações necessárias para o correto direcionamento dos recursos públicos são colhidas diretamente junto ao sistema, com o intuito evidente de se evitar fraudes, que tem sido detectadas pelo Ministro da Cidadania, ao mesmo tempo em que esclarece medidas para facilitar a regularização. A informação contida no CPF é utilizada para todos os benefícios sociais como previsto no art. 11 da Lei 13.444/2017 (BRASIL, 2017).

Nesse contexto, extrai-se do art. 4º do Decreto nº 10.316/2020 (BRASIL, 2020), que compete ao Ministério da Cidadania gerir o auxílio emergencial para todos os beneficiários, ordenar as despesas para a implementação do auxílio emergencial, compartilhar a base de dados de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e a base de dados do CadÚnico com a DATAPREV.

Com suporte nos artigos 3º e 6º da Portaria MC nº 351/2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020) celebrou o Contrato Administrativo nº 12/2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020) com a DATAPREV, para que esta empresa pública federal identifique, por meio de cruzamento dos dados cedidos por diversos órgãos públicos federais, aqueles que atendem aos critérios de elegibilidade definidos pelo legislador para o recebimento do auxílio emergencial.

Por sua vez, foi celebrado com a Caixa Econômica Federal contrato de prestação de serviços para que ela atue como agente pagador do auxílio emergencial, sendo responsável

também pela disponibilização da plataforma digital de cadastramento prevista no § 4º do art. 2º da Lei nº 13.982/2020 e no art. 7º da Portaria nº 351/2020 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

Com base no contrato, a Caixa Econômica Federal passou a ser responsável pelas seguintes atividades inerentes à concessão e ao pagamento do auxílio emergencial: disponibilização da plataforma digital; geração de arquivo contendo a relação de pagamentos do auxílio emergencial e respectivos retornos de processamento; realização das operações de pagamento; informação aos requerentes, via plataforma, da situação de elegibilidade; e disponibilização de atendimento telefônico automatizado para orientação aos cidadãos.

Os cadastros são feitos por meio do aplicativo “CAIXA | Auxílio Emergencial” e por meio do site “<https://auxilio.caixa.gov.br>”. Porém em ambos os sistemas, é necessário incluir um número de telefone para o qual é enviado um código de ativação do cadastro.

Quanto à obrigatoriedade de o beneficiário autônomo não inscrito no bolsa família cadastrar um aparelho celular, tal cadastro de celular por parte do requerente não se destina aos cidadãos beneficiários do Programa Bolsa Família ou daqueles já inseridos no CadÚnico, presumivelmente a população mais vulnerável, nestes casos não há nenhuma providência a ser tomada por parte do candidato ao auxílio. A exigência de registro de número de celular é obrigatória apenas o público que não se enquadra nestes cadastros já existentes.

Aqui se revela necessário destacar um aspecto importante da questão controvertida: plataforma digital, como a própria expressão indica, demanda essencialmente o uso de algum dispositivo eletrônico com o acesso à internet. O poder regulamentar do Poder Executivo, além de encontrar previsão expressa na lei, tem amparo constitucional no artigo 84, IV da Constituição. Não existe outra forma de acessar uma plataforma digital

online senão por meio de um dispositivo eletrônico com acesso à rede mundial de computadores.

Nesse sentido, foi o legislador ordinário federal que, dentro das limitações de distanciamento social impostas pelo novo coronavírus, fixou a necessidade do trabalhador, não inscrito no CadÚnico, acessar algum dispositivo eletrônico com acesso à internet. Essa foi a solução encontrada pelo Congresso Nacional para fazer chegar o auxílio emergencial ao maior número possível de trabalhadores necessitados.

Dentre os dispositivos eletrônicos com acesso à internet, sem sombra de dúvida os aparelhos celulares são os mais populares no nosso País. O número de brasileiros que possuem um aparelho celular é muito superior àqueles que possuem computadores, tablets, entre outros.

Conforme a pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua (PNAD), 93,2% dos domicílios brasileiros tinham pelo menos um morador com telefone celular em 2018. 2017 serviço de rede móvel celular funcionava, para Internet ou para telefonia, passou de 88,6% para 89,2%, no total, de 91,9% para 92,4%, em área urbana, e de 67,8% para 68,5%, em área rural (IBGE, 2018, p. 59). Presume-se que os menos de 10% sem acesso a telefone celular estejam entre as populações mais vulneráveis, as quais já estão cadastrados no CadÚnico.

Não seria adequado como alternativa de validação o envio do código para um endereço de e-mail informado pelo trabalhador no momento do cadastro, porque uma mesma pessoa pode sem dificuldade criar diversos endereços de e-mail diferentes, sendo, na verdade, que a maioria das pessoas atualmente já tem mais de um endereço de e-mail. Nota-se, com isso, que o código enviado para um endereço de e-mail não tem a capacidade de aferir a legitimidade de um cadastro como o tem o código enviado para um número de celular (considerada o limite de um código por número de celular). Eis aí a justificativa para a opção adotada na plataforma digital.

Em suma, o Auxílio Emergencial previsto na Lei nº 13.982/2020 pode ser solicitado pelo cidadão por meio do site da CEF ou pelo aplicativo “Caixa Auxílio Emergencial”, ambos exigem que a pessoa informe um número de celular para validar o cadastro, sendo permitido o uso do celular de outra pessoa para fazer o cadastro, porém o programa só permite um cadastro por celular. Some-se que não é necessário ter franquia de dados para o cadastramento pelo aplicativo, eis que as operadoras de telefonia móvel estão disponibilizando a navegação de forma gratuita.

Nesta toada, a exigência de informar um número de celular não possui expressa previsão legal na Lei nº 13.982/2020, nem mesmo no Decreto nº 10.316/2020, entretanto trata-se de medida de segurança digital, baseada no poder regulamentar, conferindo segurança ao processo de verificação para habilitação ao Auxílio, no sentido de evitar possíveis fraudes e aumentar o controle sobre os benefícios que estão sendo pagos. A obrigatoriedade da exigência de informar um número de celular ao realizar o cadastro para recebimento do Auxílio Emergencial atende a regra de segurança na operacionalização do pagamento implementada pela Caixa Econômica Federal, visando mitigar possíveis fraudes no recebimento do benefício e maior controle sobre o seu pagamento.

É uma regra já utilizada em outros procedimentos de concessão de benefícios ou pagamentos, como na liberação do saque emergencial do FGTS. Esse o motivo pelo qual não se previu a confirmação do cadastro via e-mail ou qualquer outra forma que não o número de celular, de modo que retirar tal exigência poderia em abstrato beneficiar uma pequena parcela da população que não tenha celular, mas por outro lado reduziria o nível de segurança da operação do benefício, abrindo a possibilidade de inúmeras fraudes por todo o país, e não apenas nos locais mais isolados (CAIXA.GOV, 2020)

Mesmo com essas exigências não se desconhece a existência de fraudes de terceiros em face da poupança digital da

CEF como se vê da reportagem da do Estadão de 30/06/2020, mas como sabido em tais fraudes de terceiros a Caixa tem reembolsado os beneficiários vítimas do golpe (ESTADO DE SÃO PAULO, 2020).

Não se desconhece por outro turno, a fiscalização mediante representação no âmbito do Tribunal de Contas da União com o objetivo de “acompanhar a implementação das medidas de resposta à crise do Coronavírus para proteção da renda de informais e pessoas de baixa renda”, onde a equipe de fiscalização tomou providências a respeito dos indícios de pagamento irregular do auxílio emergencial, avaliando os riscos orçamentários na definição de público-alvo, valor e duração do Auxílio Emergencial; os riscos de exclusão indevida de pessoas que deveriam ser elegíveis e de inclusão indevida de pessoas que não atendem aos critérios da lei e demais diligências (TCU, TC 016.827/2020-1, 2020).

A percepção evidenciada pela pandemia do novo coronavírus sobre necessidade de informações detalhadas, centralizadas e confiáveis sobre a população brasileira, evidenciou a ausência de um cadastro único nacional, que consolidasse num banco de dados único as informações atinentes a diversos segmentos relacionados aos dados dos brasileiros, tais como emprego, impostos, dados eleitorais, entre outros. Esse banco único estaria apto em momentos de calamidade pública, como o atual, a agilizar a localização do público-alvo dos eventuais auxílios, minorando as fraudes.

Essa evidência levou a senadora Eliziane Gama (Cidadania-MA) a propor à Comissão mista da covid-19, que acompanha as ações do governo federal para enfrentamento à pandemia, um debate sobre a implantação de um cadastro único nacional digital, com dados sistematizados que auxiliariam a combater fraudes na execução de programas emergenciais e sociais de longo prazo. O fato é que em abril de 2020, o governo federal constatou que cerca de 46 milhões de brasileiros vulneráveis -

que corresponde há quase um quarto da população -, eram inviáveis aos olhos do governo: muitos sem conta em banco, acesso regular à internet ou CPF ativo. A quantidade de CPFs suspensos, cancelados ou nulos revela que muitos brasileiros podem estar em situação irregular perante a Justiça eleitoral ou sem o devido alistamento eleitoral, o que é muito preocupante pois prejudica o exercício da cidadania (SENADO NOTÍCIAS, 2020).

A participação social nas políticas públicas é pressuposto para a democracia participativa, essa estrutura digital criada para atender à política pública do auxílio emergencial é bastante atual e condiz com o princípio constitucional do Estado Democrático de Direito, da cidadania e da democracia direta conforme o art. 1º, inciso II e parágrafo único, ambos da Constituição (BRASIL 1988).

Conclui-se que a legislação em tela atende aos anseios de concretude do Estado Democrático de Direito, baseado na teoria do discurso, cujas normas jurídicas devem ser o resultado de processos deliberativos e decisórios entre os fundadores de uma sociedade autônoma de parceiros do direito, livres e iguais entre si.

Não se trata mais de tratar o cidadão como mero espectador do Estado, chamado a participar somente nas eleições, antes, neste novo paradigma constitucional, o cidadão é ao mesmo tempo objeto e sujeito das leis, destinatário e ao mesmo tempo autor do direito, inaugurando a auto legislação democrática na perspectiva habermasiana, no tocante às três categorias de direitos fundamentais, exigidas para a “fundação de uma associação de parceiros jurídicos que se reconhecem, reciprocamente, como portadores de direitos subjetivos reclamáveis”, somados à quarta categoria de direitos fundamentais de conteúdo concreto variável, que resultam da configuração autônoma do direito para uma participação, em igualdade de condições, na legislação política. (HABERMAS, 2003, p. 168-169), de maneira que “o princípio da soberania popular emergirá por si mesmo na ideia do Estado

de Direito. (HABERMAS, 2003, p. 171).

A gestão democrática, ao promover maior integração entre a Administração Pública e os cidadãos, confere maior legitimidade à atuação administrativa, ao refletir mais fielmente os anseios coletivos, e aumentar a transparência da atividade pública. Ademais, há um acréscimo de eficiência – princípio da Administração Pública insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição, - haja vista o maior empenho e menor resistência para cumprimento das decisões compartilhadas.

Neste sentido, ainda que estejamos a falar de governo eletrônico, do uso de uma ferramenta não deliberativa que é a plataforma digital aqui detalhada, não há como negar o avanço na utilização da tecnologia pelo Estado mediante a concepção da plataforma digital, enquanto ferramenta não deliberativa importante para o aprofundamento da democracia, para alcançar o maior número possível de cidadãos em situação de vulnerabilidade, o que revelou um avanço na adoção da tecnologia pelo Estado, enquanto ator colaborador, alinhando elementos de cidadania digital, aproveitando-se do acesso digital de milhões de cidadãos a fim de concretizarem o seu direito ao auxílio emergencial, mediante autodeclaração, o que pressupõe o uso da comunicação digital de forma ética e com responsabilidade por parte dos membros da sociedade civil (PEREIRA, 2015, p. 30-33).

Para Pierre Levy, os meios de comunicação e informação possuem um uso ideal para o aprofundamento da democracia, de modo que o conceito de democracia digital possui um duplo direcionamento, de uma parte no tocante à sociedade civil, instituiu mudanças que objetivam a vocalização de interesses do cidadão e sua influência nas decisões políticas e, por outro lado no atinente ao aprimoramento do arcabouço institucional do Estado mediante a criação de mecanismos de responsividade aos membros da comunidade política (LEVY, 1999, p. 190).

Para Gomes, pode-se entender que a planificação dessa

política governamental por meios digitais está compreendida dentro do conceito de democracia digital:

“Entendo por democracia digital qualquer forma de emprego de dispositivos (computadores, celulares, smartphones, palm-tops, ipads...), aplicativos (programas) e ferramentas (fóruns, sites, redes sociais, medias sociais...) de tecnologias digitais de comunicação para suplementar, reforçar ou corrigir aspectos das práticas políticas e sociais do Estado e dos cidadãos em benefício do teor democrático da comunidade política. (GOMES, 2011, p. 09)

Portanto, vê-se claramente que Gomes amplia o conceito de democracia digital, passando a entender que a justificação democrática está no reforço ou correção de práticas relacionadas com aspectos da democracia amplamente aceitos nos Estados democráticos modernos, de forma que a perspectiva deliberativa retoma o conceito de Levy ao considerar uma série de bens democráticos passíveis de atuação pela tecnologia. O *distinguen* dos dois conceitos está na ênfase dada ao protagonismo civil. Em Levy é valorizada a “autoexpressão” enquanto Gomes entende que as iniciativas de mudança social podem partir da sociedade civil, mas também igualmente em comparação com as do Estado.

Houve uma evolução do conceito de governo eletrônico, mediante a incorporação da terceira fase, após a fase do exercício da transparência, por uma fase preocupada com a incorporação dos processos democráticos de formação das políticas públicas, de maneira que alguns autores definem o conceito de governo eletrônico como:

“Governo eletrônico refere-se à entrega de informações e serviços governamentais online pela internet ou outros meios eletrônicos. Diferentemente de estruturas tradicionais, que são hierárquicas, lineares e de mão-única, os sistemas de entrega da internet são não-hierárquicos, não-lineares, de mão-dupla e estão disponíveis durante 24 horas por dia, sete dias por semana. O caráter não-hierárquico de entrega da internet liberta os cidadãos para procurar informação do modo que acham mais conveniente (...). Os aspectos interativos do governo eletrônico

permitem que ambos cidadãos e burocratas enviem e recebam informações. Ao facilitar a interação em mão-dupla. A governança eletrônica tem sido aclamada como um meio para melhorar a entrega de serviços e a responsividade aos cidadãos, e no longo prazo, gerando maior confiança pública no governo.” (WEST, 2004, p. 16. Apud in PEREIRA, 2015, p. 45)

A democracia digital mostrou-se vencedora na hipótese do atendimento do público vulnerável em relação ao recebimento do auxílio emergencial proposto pelo Poder Legislativo e implementado pelo Poder Executivo, a ponto de que, conforme consta do portal da DATAPREV, mais de um milhão de brasileiros já tem seu direito reconhecido, entre 17 de maio e 16 de junho de 2020, percentual que já alcança mais de 58,7% da população (DATAPREV, 2020).

2. CONCLUSÕES

Como primeira medida de enfrentamento a emergência humanitária para evitar a propagação do vírus COVID-19 e resguardar a maior quantidade de vidas humanas possíveis têm implicado inúmeras consequências graves para a sociedade e a economia dos países, com a diminuição e quase paralisação de diversas atividades econômica e problemas graves de ordem social, em 20 de março de 2020, mediante solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93 de 18/03/2020, o Senado Federal promulgou o Decreto Legislativo nº 06/2020, reconhecendo a ocorrência do estado de calamidade pública conforme o art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000.

Objetivando minorar os graves efeitos socioeconômicos dessa crise, o governo federal tem adotado diversas políticas públicas emergenciais, dentre as quais o Auxílio Emergencial, aprovado pela Lei nº 13.982/2020 com a redação dada pela Lei nº 13.998/2020, que alterou a LOAS e estabeleceu medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período

de enfrentamento da emergência.

Uma dessas medidas é o denominado Auxílio Emergencial, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) mensais, durante o período de 03 (três) meses, que já foram prorrogados por ato do Poder Executivo enquanto durarem os efeitos da emergência, objetivando atender ao sustento das famílias de baixa renda, quais sejam os trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados.

Ao instituir o auxílio emergencial, objetivando evitar aglomerações e possível contaminação pelo coronavírus e a celeridade na concessão, o governo federal criou mecanismos digitais para o pronto cadastramento dos beneficiários e acesso ao auxílio para aqueles que não constam do CadÚnico, seja aceitando a autodeclaração como prova da hipossuficiência do trabalhador ou dispensando a apresentação de documentação para abertura da poupança digital.

A gestão democrática, ao promover maior integração entre a Administração Pública e os cidadãos, confere maior legitimidade à atuação administrativa, ao refletir mais fielmente os anseios coletivos, e aumentar a transparência da atividade pública. Ademais, há um acréscimo de eficiência – princípio da Administração Pública insculpido no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, - haja vista o maior empenho e menor resistência para cumprimento das decisões compartilhadas.

Mas, ao mesmo tempo que criou tais facilitadores, o legislador também previu a possibilidade de que os órgãos federais fornecessem ao Ministério da Cidadania e empresas públicas as informações necessárias para análise dos requisitos ensejadores do benefício.

Neste sentido, ainda que estejamos a falar de governo eletrônico, do uso de uma ferramenta não deliberativa que é a plataforma digital aqui detalhada, não há como negar o avanço na utilização da tecnologia pelo Estado mediante a concepção da plataforma digital, enquanto ferramenta não deliberativa

importante para o aprofundamento da democracia, para alcançar o maior número possível de cidadãos em situação de vulnerabilidade, o que revelou um avanço na adoção da tecnologia pelo Estado, enquanto ator colaborador, alinhando elementos de cidadania digital, aproveitando-se do acesso digital de milhões de cidadãos a fim de concretizarem o seu direito ao auxílio emergencial, mediante autodeclaração, o que pressupõe o uso da comunicação digital de forma ética e com responsabilidade por parte dos membros da sociedade civil.

Não se desconhece a existência de fraudes tanto na concessão quanto no pagamento do benefício aqui tratado, sendo que a pandemia do novo coronavírus trouxe a tona a necessidade de informações detalhadas, centralizadas e confiáveis sobre a população brasileira, apto em momentos de calamidade pública como o atual a agilizar a localização do público alvo dos eventuais auxílios, reduzindo eventuais fraudes.

Em que pese as fraudes detectadas e a necessidade de aprimoramento contínuo do sistema, a democracia digital se mostrou vencedora na prospecção e atendimento do público vulnerável ao recebimento do Auxílio Emergencial, a ponto de que, conforme consta do portal da DATAPREV, mais de um milhão de brasileiros já tem seu direito reconhecido, entre 17 de maio e 16 de junho de 2020, percentual que já alcança mais de 58,7% da população.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 jun. 2020.

. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007*. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6135.htm>. Acesso em 15 set. 2020.

. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017*. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113444.htm. Acesso em 27 jun. 2020.

. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113979.htm>. Acesso em 25 jun. 2020.

. Presidência da República. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm>. Acesso em 15 set. 2020.

. Presidência da República. Secretaria-Geral. *Lei nº 13.998, de 14 de maio de 2020*. Promove mudanças no auxílio emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de

abril de 2020; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13998.htm. Acesso em 15 set. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. *Medida Provisória nº 956, de 24 de abril de 2020*. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 25.720.000.000,00, para o fim que especifica. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv956.htm. Acesso em 03 jul. 2020.

_____. Presidência da República. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020*. Regula a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020, que estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10316.htm. Acesso em 27 jun. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. *Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020*. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10357.htm#art6. Acesso em 03 jun. 2020.

_____. Presidência da República. Secretaria-Geral. *Decreto nº 10.412, de 30 de junho de 2020*. Altera o Decreto nº 10.316, de 7 de abril de 2020, para prorrogar o período de pagamento do auxílio emergencial de que trata a Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-

- 2022/2020/decreto/D10412.htm. Acesso em 05 jun. 2020.
- CAIXA.GOV. *Saque Emergencial FGTS*. Disponível em <http://www.caixa.gov.br/beneficios-trabalhador/fgts/saque-FGTS/Paginas/default.aspx>. Acesso em 28 jun. 2020.
- CONGRESSO NACIONAL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020. *Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm#:~:text=DECRETO%20LEGISLATIVO%20N%C2%BA%206%2C%20DE,18%20de%20mar%C3%A7o%20de%202020.>. Acesso em 5 set. 2020.
- DATAPREV. *Auxílio Emergencial: mais 1 milhão de brasileiros têm direito reconhecido*. Disponível em: <https://portal2.dataprev.gov.br/>. Acesso em 27 jun. 2020.
- GOMES, Wilson. *Participação política online: Questões e hipóteses de trabalho*. In: “Academia.edu”. 25p. Disponível em: https://www.academia.edu/25705460/PARTICIPACAO%3%87%3%83O_POL%3%8DTICA_ONLINE_Quest%C3%B5es_e_hip%C3%B3teses_de_trabalho_1. Acesso em 28 jun. 2020.
- HABERMAS, Jünger. O Estado Democrático de Direito – Uma Amarração paradoxal de princípios contraditórios. In: HABERMAS, Jünger. *Era das transições; tradução e introdução de Flávio Siebeneichler*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 2003. p. 153-173.
- IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua*. Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal - PNAD

- CONTÍNUA 2018. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/Pesquisa_Nacional_por_Amostra_de_Domicilios_continua/Anual/Acesso_Internet_Televisao_e_Posse_Telefone_Movel_2018/Analise_dos_resultados_TIC_2018.pdf> . Acesso em 27 jun. 2020.
- LEVY, Pierre. *Cibercultura*. Tradução de Carlos Irineu da Costa. 3ª ed. São Paulo: Ed. 34. 1999, 264p. Coleção TRANS)
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Subsecretaria de Assuntos Administrativos. *Contrato Administrativo nº 12/2020*, que celebram entre si a União, representada pelo Ministério da Cidadania, por intermédio da Subsecretaria de Assuntos Administrativos, e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – DATAPREV. Acesso em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/acesso_informacao/contratos/2020/12.2020/Contrato%20Administrativo%20n%C2%BA%2012.2020%20-%20DATA-PREV.pdf. Acesso em 27 jun. 2020.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Portaria nº 351, de 7 de abril de 2020*. Regulamenta os procedimentos de que trata o Decreto nº 10.316/2020, a respeito do Auxílio Emergencial instituído pela Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-351-de-7-de-abril-de-2020-251562808>. Acesso em 27 jun. 2020.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. *Portaria nº 352, de 7 de abril de 2020*. DOU: 07/04/2020| Edição: 67-B| Seção: 1 - Extra|Página: 14. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-352-de-7-de-abril-de-2020-251562795>. Acesso em 03 jun. 2020.
- PEREIRA, Jessica Voigt Quintino. *É pra valer? Experiência da democracia digital brasileira: um estudo de caso do marco civil da internet*. 2015. Dissertação (Mestrado em

Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. doi:10.11606/D.8.2016.tde-09052016-103754. Acesso em 28 jun. 2020.

- TCU. *Processo 016.827/2020-1*. Relatório de Acompanhamento. MIN-BD Gab. do Min. Bruno Dantas Nascimento. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1682720201.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=87f56c70-bf18-11ea-ba3e-2b983805ba6a>. Acesso em 03 jul. 2020.
- TURTELLI, Camila; TOMAZELLI, Idiana. Fraudes em saques de pagamentos do auxílio dão prejuízo de mais de R\$ 60 milhões à Caixa. In *O Estado de São Paulo*, 26 jun. 2020.
- SENADO FEDERAL. Senado Notícias. *Comissão da covid-19 debate necessidade de cadastro único digital da população*. 25/05/2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/05/25/comissao-da-covid-19-debate-necessidade-de-cadastro-unico-digital-da-populacao>. Acesso em 28 jun. 2020.
- SENADO FEDERAL. *Decreto Legislativo nº 6 de 2020*. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso em 03 jun. 2020.