



PROTEÇÃO AO MÍNIMO EXISTENCIAL NO CONTEXTO DA PANDEMIA DO COVID-19

PROTECTION TO THE EXISTENTIAL MINIMUM IN THE CONTEXT OF THE COVID-19 PANDEMIC

Miguel Horvath Junior¹

Carolina Alves Correa Láua²

Geisla Luara Simonato³

RESUMO:

O presente artigo analisa a suficiência das medidas de proteção social adotadas pelo Estado Brasileiro em razão da pandemia causada pelo novo Coronavírus (SARS-CoV 2) para garantir o mínimo existencial. É dado enfoque nas medidas adotadas pela Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, mais precisamente a criação do auxílio emergencial e a possibilidade de antecipação dos benefícios por incapacidade permanente e do benefício de prestação continuada (BPC), dado o fechamento das agências da previdência social e, por isso, a impossibilidade de realização das perícias necessárias para concessão desse benefício previdenciário e desse benefício assistencial, respectivamente. Para análise da suficiência das medidas adotadas, sob a ótica do mínimo existencial, são apresentados os valores que foram pagos ou antecipados em comparação com o salário-mínimo nacional. Com isso, é apresentada a seguinte reflexão. Essas medidas garantiram apenas a sobrevivência ou garantiram uma vida digna. O método utilizado será o dedutivo, realizando pesquisa bibliográfica, partindo da coleta de conceitos doutrinários e informações jurídicas e legais.

¹ Mestre e Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor no Curso de Graduação, Mestrado e Doutorado em Direito Previdenciário da PUC/SP. Procurador Federal. miguelhorvathjr@uol.com.br

² Mestranda em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Especialista em Advocacia Previdenciária. Especialista em Direito Previdenciário. Advogada. carolinálaua.adv@gmail.com

³ Mestranda em Direito Previdenciário pela PUC/SP. Especialista em Direito e Relações do Trabalho. Advogada. geislaluarasim@gmail.com



PALAVRAS-CHAVE: COVID-19. Mínimo Existencial. Proteção Social.

ABSTRACT:

This scientific article aims to analyze the adequacy of social protection adopted in Brazil due to the pandemic caused by the new Coronavirus (SARS-CoV 2) to ensure the existential minimum. The focus is on the measures adopted by Law 13.982, of April 2, 2020, precisely in the creation of emergency aid and the possibility of anticipating benefits for permanent disability and the continued assistance benefit, given the closing of the social security branches and, therefore, the impossibility of carrying out the necessary expertise to grant this social security benefit and this assistance benefit, respectively. To analyze the sufficiency of the adopted measures, from the standpoint of the existential minimum, the amounts that were paid or anticipated in comparison with the national minimum wage are presented. With that, the following reflection is presented. These measures only guaranteed survival or guaranteed a decent life. The methodology used will be bibliographic research, performing bibliographical research, starting from the collection of doctrinal concepts and legal and legal information.

KEY-WORDS: COVID-19. Existential Minimum. Social Protection.

1 INTRODUÇÃO

No final do ano de 2019 foram reportados à Organização Mundial de Saúde - OMS diversos casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China, decorrente de uma nova cepa de coronavírus altamente contagiosa. Esse vírus ganhou o nome de SARS-CoV-2 e é o responsável por causar a doença COVID-19. Essa doença gera, entre outros sintomas, crises agudas respiratórias e é potencialmente letal.

O vírus rapidamente se espalhou pelo mundo. Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto de COVID-19 constitui uma Emergência de Saúde



Pública de Importância Internacional – ESPII, que configura um risco de saúde pública para os países ao redor do mundo, haja vista a disseminação internacional de doenças, exigindo resposta internacional imediata e organizada. Em, 11 de março de 2020, a OMS configurou a situação como sendo uma pandemia (OPAS, 2021).

Em fevereiro de 2020 foi promulgada a Lei 13.979/2020 com as medidas de enfrentamento à COVID-19 no Brasil, tais como isolamento social⁴ e quarentena⁵.

Em 20 de março de 2020 foi publicado o Decreto 10.282/2020, que regulamentou a Lei 13.979, determinando que as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública deveriam resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais, ou seja, daqueles serviços que se não prestados colocam em risco a sobrevivência a saúde ou a segurança da população.

Para enfrentar a pandemia, muitos estados e municípios passaram a instituir Decretos Legislativos, determinando a suspensão do funcionamento dos estabelecimentos comerciais, do comércio ambulante e dos prestadores de serviço e, na medida em que os estados e municípios passaram a obter uma melhora nos índices de novas internações e óbitos, esses estabelecimentos foram sendo reabertos, em um primeiro momento, com redução do período de funcionamento e de ocupação.

Neste cenário, houve o agravamento de situações que já eram problemáticas no país, tais como a pobreza e o elevado grau de informalidade do trabalho. Além disso, muitas pessoas perderam seus empregos (OIT, 2021) dada a desaceleração econômica significativa; e muitos trabalhadores foram acometidos pela doença, o que gerou um aumento do número de afastamentos por incapacidade dos postos de trabalho.

⁴ O artigo 2º, I da Lei 13.979/2020 apresenta o conceito de isolamento como sendo “separação de pessoas doentes ou contaminadas, ou de bagagens, meios de transporte, mercadorias ou encomendas postais afetadas, de outros, de maneira a evitar a contaminação ou a propagação do vírus”.

⁵ De acordo com o artigo 2º, II da Lei 13.979/2020 traz o conceito de quarentena como sendo a “restrição de atividades ou separação de pessoas suspeitas de contaminação das pessoas que não estejam doentes, ou de bagagens, contêineres, animais, meios de transporte ou mercadorias suspeitos de contaminação, de maneira a evitar a possível contaminação ou a propagação do coronavírus”.



Nesse contexto, os poderes públicos foram lembrados da sua obrigação constitucional no combate à pobreza e na assistência dos desamparados e, notadamente o Governo Federal, teve que implementar políticas públicas voltadas à manutenção do emprego e continuidade das prestações de serviços necessários para a entrega de benefícios previdenciários.

Foi, então, instituído pela Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020, o auxílio emergencial, visando prover assistência financeira temporária ao cidadão em situação de calamidade e vulnerabilidade social e econômica, atingido pelos efeitos da Pandemia da covid-19.

Foram também criadas alternativas para que o Instituto Nacional do Seguro Social operacionalizasse as concessões dos benefícios por incapacidade e os benefícios assistenciais em um momento de impossibilidade de realização de perícias.

O presente artigo tem como escopo analisar essas medidas sob a ótica do mínimo existencial, de forma a avaliar se elas foram garantidoras desse mínimo ou não.

2 SEGURIDADE SOCIAL E A PANDEMIA

A Constituição Federal, no artigo 6º determina quais são os direitos sociais, dentre os quais, estão previstos Saúde, a Assistência Social e a Previdência Social.

Para Osvaldo Ferreira de Carvalho (2020) o conceito de direitos sociais é:

Os direitos sociais são direitos fundamentais que pertencem a toda pessoa individualmente considerada, haja vista a sua própria condição de ser pessoa confere-lhe ser portadora de direitos básicos que possibilitam a realização plena de sua humanidade e, sob essa perspectiva, legitimar e criar uma sociedade justa. Assim sendo, os direitos sociais possuem como principal característica a condição de articular-se não apenas ao tomar como valor central a própria dignidade humana, mas também ao levar em conta a igualdade material, em clara conexão com valores inspiradores de outros direitos igualmente fundamentais, reafirmando sua interdependência e indivisibilidade com os denominados direitos civis e políticos ou direitos de primeira dimensão. Os direitos sociais expressam valores como igualdade



de oportunidades, qualidade de vida, solidariedade e não discriminação. Sob esse panorama é fácil apreender o verdadeiro significado e alcance dos direitos sociais como parte integrante do conjunto mais amplo dos direitos humanos ou fundamentais.

A saúde é direito público subjetivo constitucional. Ela, juntamente com a Assistência Social e a Previdência Social, compõe a Seguridade Social. É por meio da saúde que as pessoas têm garantida vida digna. A Organização Mundial da Saúde (OMS) define que saúde é o estado de completo bem-estar físico, social e mental, não bastando somente a falta de dores ou enfermidades (OMS, 2006).

A Assistência Social e a Previdência Social, ao garantir renda e demais necessidades às pessoas, propicia à população bem estar físico, social e mental, assegurando saúde à população. Os três pilares da Seguridade Social atuam conjuntamente para garantir a todos uma vida digna.

Tem-se que a Assistência Social prevista no artigo 203 da Constituição Federal será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.

A Previdência Social, conforme no disposto no artigo 201 da Constituição Federal, garante a cobertura dos riscos sociais constantes nos incisos do referido artigo, àquele que contribuiu diretamente para o sistema.

Em meio a uma pandemia sem precedentes, os três pilares da Seguridade Social foram fortemente requisitados. A crise sanitária e hospitalar se instalou no país atingindo em cheio o pilar Saúde. O atendimento presencial da Previdência foi afetado pelos fechamentos das agências do INSS, impossibilitando a realização de perícias necessárias à concessão de alguns benefícios previdenciários, como é o caso dos benefícios por incapacidade, tão requisitados em meio a uma pandemia que intensificou o número de afastamentos laborais.

A pandemia também trouxe expressiva crise econômica, aprofundando as desigualdades sociais e favorecendo o aumento dos níveis de desemprego.

Foram expostas as fragilidades de todos os países do mundo, e sobretudo dos países menos desenvolvidos como o Brasil, onde os serviços de



saúde são negligenciados e insuficientes para atender a população -até mesmo fora de uma crise sanitária- e as políticas públicas de proteção social e transferência de renda estão longe de cumprir com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, notadamente no que toca à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades sociais.

A pobreza, a fome, o desemprego, as deficiências do sistema de saúde e as falhas das prestações de serviços voltadas a concessão de benefícios previdenciários e assistências tornaram-se duramente visíveis e reforçaram a urgência de uma melhor promoção da proteção social, por meio da transferência de renda, cobertura universal da saúde; acesso amplo e adequado a serviços básicos e políticas que promovam a inserção das pessoas, especialmente adolescentes e jovens no mercado de trabalho, como indissociáveis no combate da desigualdade e pobreza, com as quais o enfrentar uma pandemia é muito mais tortuoso.

Para enfrentamento da pandemia e dessas questões sociais inúmeras políticas públicas foram implementadas, com vistas a balancear os efeitos nefastos trazidos com a pandemia. Trata -se de políticas públicas que visam satisfazer as necessidades imediatas da população vulnerável, no âmbito da assistência social, e da população em situação de risco social, no âmbito da previdência social, mas, que, por algumas peculiaridades que a seguir são expostas não atenderam ao mandamento do mínimo existencial.

3 MÍNIMO EXISTENCIAL

Ao falar em mínimo existencial, fala-se de um conjunto de condições mínimas para que a pessoa exerça e usufrua dos direitos fundamentais. O mínimo existencial tem relação direta com os direitos sociais, visto que o artigo 6º da Constituição Federal garante educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, todos esses necessários para a garantia do mínimo existencial e do pleno desenvolvimento humano.



O mínimo existencial não está previsto expressamente na Constituição Federal, porém é composto pelo conteúdo mínimo de direitos fundamentais previstos constitucionalmente. Esses direitos fundamentais são os direitos sociais, que devem ser garantidos pelo Estado, para que haja garantia de uma vida digna.

O Estado de Bem-Estar social permite a atuação do Estado na garantia de direitos de alcance universal das pessoas por meio de serviços e benefícios, visando garantir uma determinada segurança, que mantenha um mínimo, uma base e o nível básico de padrão de vida.

Gosta Esping-Andersen (2012, p. 21), sociólogo dinamarquês conclui que *“The welfare state cannot be understood just in terms of the rights it grants. We must also take into account how state activities are interlocked with the market’s and the family’s role in social provision”*.

Em tradução livre, o Estado de Bem-Estar Social não pode ser entendido somente como sendo os benefícios concedidos. A atividade do Estado está ligada ao papel do mercado e da família na sociedade.

O mínimo existencial é diverso do mínimo vital. Esse garante apenas o necessário para a manutenção da vida humana. Já aquele versa muito além da necessidade fisiológica do ser humano, mas aborda também a existência de uma vida digna, com a concretização dos direitos sociais conjuntamente.

Conforme bem salienta Baralhas e Ferraz (2016, p. 73) o Estado não pode se omitir de cumprir os direitos sociais sob a alegação de que a vida está mantida, nos termos que seguem:

Destarte, o Estado, sujeito ao princípio basilar da dignidade humana não pode se omitir na concretização de direitos fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana, ou reduzir o conceito de mínimo existencial à noção de mínimo vital. Vale lembrar que se o mínimo existencial fosse garantia apenas do mínimo necessário à sobrevivência não seria preciso constitucionalizar os direitos sociais, ainda mais como direito fundamentais. Bastaria, portanto, a garantia constitucional do direito à vida.



Com o intuito de garantir que os brasileiros consigam ter provido o necessário para uma vida digna, a Constituição Federal determina a existência de um salário-mínimo nacional, o qual deve ser suficiente para os gastos familiares com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, higiene, transporte e previdência social.

Muito embora o salário-mínimo proposto pelo Governo notoriamente não satisfaça a exigência constitucional, especialmente em grandes centros urbanos em que o custo de vida é elevado, ele é uma referência de valor para os benefícios assistenciais que visem promover a subsistência e não apenas complementar a renda, tal como é o benefício assistencial à pessoa idosa ou deficiente.

Quanto aos benefícios previdenciários, o artigo 202, §2º dispõe que “nenhum benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho do segurado terá valor mensal inferior ao salário-mínimo”.

Nesse tocante, é relevante dizer que os benefícios previdenciários podem ser superiores ao piso e limitados ao teto da previdência, que corresponde a valor bastante superior ao salário mínimo, o que demonstra que são positivados direitos sociais prestacionais acima do salário mínimo, justamente pelo fato do mínimo existencial não corresponder a um valor necessário à mera sobrevivência, mas sim a um valor garantidor da existência de uma vida digna em relação ao contexto social e contributivo em que o segurado, isto é, contribuinte da Previdência Social está inserido.

No entanto, como será a seguir discutido, as políticas implementadas não se voltaram ao cumprimento do mínimo existencial, pela perspectiva do salário-mínimo como referência para promoção da subsistência e pela perspectiva do segurado dentro do seu contexto social e contributivo.

4 AUXÍLIO EMERGENCIAL

A pandemia trouxe consigo um cenário de desproteção, fragilidade e a impossibilidade de algumas pessoas garantirem, pelo exercício de alguma atividade, o mínimo de condição social necessário a uma vida digna.



Em atenção à exposição de inúmeros brasileiros a uma situação de maior fragilidade econômica, a Assistência Social foi chamada a exercer seu próprio objetivo, qual seja, o de garantir proteção social e apoiar a quem necessitar, no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos.

Para garantir renda mínima ao cidadão, por meio da Lei 13.982/2020, foi criado o Auxílio-Emergencial, benefício financeiro da Assistência Social, que garante renda para as pessoas necessitadas durante a pandemia. As parcelas mensais são pagas pelo Governo Federal por meio de uma conta poupança social digital.

Os requisitos para receber o benefício ficaram assim estabelecidos : i) ser maior de 18 anos de idade, salvo no caso de mães adolescentes⁶, ii) não ter emprego formal ativo, iii) não ser titular de benefício previdenciário ou assistencial, ou beneficiário do seguro desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado o Bolsa Família menos vantajoso, iv) ter renda familiar *per capita* de até meio salário-mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos, v) não ter recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70 no ano de 2018; e vi) exercer atividade na condição de Microempreendedor Individual (MEI), contribuinte individual do Regime Geral da Previdência Social que contribua com alíquota de 11% ou trabalhador informal, 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 de renda familiar mensal.

A renda familiar é composta pela soma dos rendimentos brutos de todas as pessoas da família. O núcleo familiar é composto por todos os indivíduos que contribuam para o rendimento familiar ou que tenha as despesas atendidas pelo núcleo familiar, sendo todos moradores de um mesmo domicílio.

⁶ Inicialmente a Lei não incluiu a possibilidade de a mãe adolescente menor de 18 anos receber o benefício. A redação foi modificada pela Lei 13.998/2020 para incluir “salvo no caso de mães adolescentes”.



Conforme determinado na referida legislação, o recebimento ficou limitado até duas pessoas da mesma família, no valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) a parcela, sendo pago em três parcelas mensais. À Mulher provedora de família monoparental, que atendesse os requisitos mencionados, restou garantido duas cotas do auxílio, o que corresponde a R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), por mês de benefício.

A mesma lei, entretendo a permanência estendida dos efeitos da pandemia do Novo Coronavírus (COVID19), autorizou o Poder Executivo a prorrogar por sua própria iniciativa o auxílio emergencial durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional da COVID-19.

A permanência da pandemia foi o que de fato aconteceu, tendo sido o Auxílio-Emergencial prorrogado por mais 02 (dois) meses, por meio do Decreto 10.412/2020, passando o benefício a contar com cinco prestações mensais.

Após esse período e cessado o benefício, a situação emergencial subsistiu, de forma bastante vívida, já que a pandemia se intensificou no segundo semestre de 2020, trazendo ainda mais dificuldades econômicas, sobretudo à população vulnerável, que já estava se sustentando exclusivamente com o auxílio-emergencial, cujo valor é significativamente inferior ao salário-mínimo nacional.⁷

Nesse contexto, a Medida Provisória 1.000, de 02 de setembro de 2020 instituiu o Auxílio Emergencial Residual, com 4 (quatro) parcelas mensais de R\$ 300,00 (trezentos reais) ou de R\$ 600,00 (seiscentos reais) à mulher provedora de família monoparental, a serem pagas de forma subsequente para quem já recebia o auxílio anteriormente, podendo ser pago até 31 de dezembro de 2021. Dessa forma, apenas aqueles que começaram a receber a parcela mensal em abril puderam contar com as quatro parcelas residuais do auxílio⁸.

⁷ O salário-mínimo nominal em 2020 era de R\$ 1.045,00 (mil e quarenta e cinco reais), conforme determinado pela Lei 14.013/2020.

⁸ Os beneficiários aprovados em maio para receber a primeira parcela de R\$ 600, receberam três parcelas de R\$ 300, isso porque começam a receber a primeira parcela de R\$ 300 em outubro, tendo



Em 2021, em resposta a permanência da grave crise sanitária, de saúde e econômica, em razão de uma pandemia que não se esgotou, foi necessário criar o Auxílio Emergencial 2021, pagos em até 04 (quatro) parcelas, por meio da Medida Provisória 1.039, de março de 2021.

O benefício que antes poderia ser recebido por até duas pessoas da mesma família, passou a ser possível somente para uma única pessoa por núcleo familiar. Também foi reduzido novamente o valor do benefício, passando a ser de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais).

Excepcionalmente, para famílias de uma única pessoa, o valor da parcela passou a ser de R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais), e para família chefiada por mulher sem marido ou companheiro, e que tenha um componente menor de 18 anos, o valor passou a ser de R\$ 375,00 (trezentos e setenta e cinco reais).

Merece atenção o benefício pago para família monoparental chefiada por mulher foi sempre diferido a maior. De Migueli (2020, p. 24 e 25) traz a reflexão de que, conquanto seja positiva esta previsão, ao delimitar o gênero mulher, deixou desamparadas todas as outras possibilidades de famílias monoparentais. Essa diferenciação viola os princípios da igualdade, isonomia e da justiça social.

Quanto ao valor, observa-se que para a maioria das famílias, o auxílio emergencial será de R\$ 250,00, correspondente a 22,72% do salário-mínimo nacional vigente em 2021⁹.

Pela terceira vez, visto que a pandemia perdura e que a crise no mercado continuou, necessário foi prorrogar o Auxílio Emergencial 2021 por mais 03 meses, totalizando sete parcelas do benefício no ano de 2021. Essa prorrogação se deu por

direito a parcela de outubro, novembro e dezembro. Os beneficiários aprovados em junho para receber a primeira parcela de R\$ 600, receberam duas parcelas de R\$ 300, isso porque começaram a receber a primeira parcela de R\$ 300 em novembro, tendo direito a parcela de novembro e dezembro. Os beneficiários aprovados em julho para receber a primeira parcela de R\$ 600, receberam apenas uma parcela de R\$ 300, isso porque começaram a receber a primeira parcela de R\$ 300 em dezembro, tendo direito somente a parcela de dezembro.

⁹ O salário-mínimo nacional vigente em 2021 é de R\$ 1.100,00 (mil e cem reais), conforme determinado pela Lei 14.158, de 2021.



meio do Decreto 10.740, de 05 de julho de 2021, mantendo todos os termos do benefício de 2021.

O benefício cuja finalidade é garantir uma renda mínima aos brasileiros em situação mais vulnerável foi sendo reduzido na medida em que a situação econômica do país foi se agravando. O valor pago em 2021 é bastante inferior ao salário-mínimo, mas é pago apenas a um membro da família, não importando quantas pessoas a componha.

Nesse contexto, o presente artigo discute em tópico próprio se o valor pago à título de auxílio emergencial foi suficiente a garantir um mínimo existencial aos seus assistidos, que evidentemente dependem da renda do dia a dia do trabalho do setor informal e que, por isso, não contam com nenhuma reserva financeira para suportar um momento de crise e recessão financeira.

Além de concentrarem em trabalhos informais, as pessoas de baixa renda estão, geralmente, inseridas em atividades que não são compatíveis com o trabalho remoto, ou seja, durante o fechamento dos serviços essenciais, a busca por emprego ou atividade poderia se dar apenas em serviços essenciais, com exposição maior ao risco de contágio.

Sendo assim, é evidente que grande parte dos assistidos pelo auxílio emergencial, teve o valor recebido como única fonte de renda e de sustento familiar.

5 BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA

Outra esfera dos direitos sociais diretamente afetada pela COVID-19 são os benefícios previdenciários por incapacidade.

Com o advindo da pandemia, as Agências da Previdência Social – APS foram fechadas, conforme determinado pela Portaria nº 8.024, de 19 de março de 2020, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho - SEPRT do Ministério da Economia, e tornou impossível a realização de perícias médicas, que são essenciais para a concessão, ou indeferimento dos benefícios por incapacidade.



Em resposta, a Lei 13.982/2020, a mesma que criou o Auxílio Emergencial, trouxe em seu artigo quarto a autorização expressa para que o INSS antecipasse o benefício de auxílio por incapacidade temporária no valor de um salário-mínimo pelo período de 03 (três) meses, ou até a realização da perícia, o que vier primeiro.

A análise acerca da concessão do benefício se deu de forma remota, mediante o envio da documentação médica pelos portais de atendimento on-line da Previdência Social, sem passar por perícia presencial.

A análise remota também se mostrou prejudicial aos segurados, pois a análise fria de documentos, afastando o critério humano da análise da incapacidade gerou dois grandes problemas: ou a concessão indevida devido à laudos médicos incompatíveis com a realidade clínica do segurado, ou o indeferimento indevido em razão da ausência de constatação de incapacidade em casos que o segurado – realmente incapacitado- não possuía um laudo médico com todas as exigências dadas pelo INSS.

Na primeira hipótese, gerará um gasto para o Erário desnecessário, visto que não havia risco social a ser protegido, e no segundo caso, acarretará na desproteção social de um segurado em risco social, violando o seu direito constitucional de ter a incapacidade amparada pela Previdência Social, por meio de recebimento de prestação substituidora de renda.

Durante o ano de 2020 as APS foram se adaptando às medidas de segurança, para que pudessem reabrir, gradativamente, para voltar a realizar as perícias médicas, entretanto, essa adaptação foi lenta.

O adiantamento do benefício por incapacidade foi prorrogado pelo Decreto 10.413/2020, que autorizou o INSS a conceder o adiantamento até 30 de novembro de 2020, com os efeitos orçamentários e financeiros limitados ao exercício de 2020.

A previsão de adiantamento do benefício por incapacidade temporária limitada ao valor de um salário-mínimo pode parecer, à primeira vista, um avanço



social no cenário pandêmico, entretanto, conquanto garanta um salário-mínimo para o trabalhador, reduz muito a renda de vários trabalhadores.

O benefício previdenciário de auxílio por incapacidade temporária tem seu valor calculado a partir da média aritmética simples das contribuições previdenciárias dos segurados a partir de julho de 1994 até a data de entrada do requerimento. A partir dessa média, incide a alíquota de 91%, chegando então o valor do benefício.

Se considerarmos um trabalhador que tenha a média aritmética simples de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), e necessite se afastar do trabalho em decorrência de uma incapacidade temporária, ele receberá o benefício no importe de R\$ 4.550,00 (quatro mil quinhentos e cinquenta reais). Este valor é condizente com a realidade vivida por ele, ou seja esse é o valor que garante suas necessidades básicas.

Entretanto, caso esse mesmo trabalhador fique incapacitado para as atividades laborais durante o período de pandemia, enquanto as APS estavam fechadas, ele receberia apenas um salário-mínimo, justo durante um período de recessão econômica e em que o segurado está com a saúde fragilizada.

Muito embora haja a previsão do pagamento, em data futura, das diferenças entre o salário-mínimo e o valor correto do benefício, após o retorno das perícias médicas, é certo a supressão da renda do contribuinte, em um momento de fragilidade, não é razoável. Aqueles que não contavam com uma reserva financeira e se viram nessa situação tiveram que esperar para receber aquilo que lhe era efetivamente devido, tiveram que fazer verdadeiro malabarismo para tentar manter as contas em dia e prover sua subsistência.

A concessão de um salário mínimo a qualquer segurado, independentemente do valor de benefício a que teria direito, não é razoável na medida em que o contribuinte custeou e contribuiu para a Previdência visando o recebimento de benefício de acordo com o seu histórico contributivo, mas teve que



esperar o retorno da perícia médica confirmatória da constatação de incapacidade para receber a devida contraprestação.

6 ADIAMENTO DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA AO IDOSO OU DEFICIENTE

A Constituição Federal coloca como direito social a assistência aos desamparados, e nos artigos 203 e 204 versa especificamente sobre a Assistência Social, componente do Sistema de Seguridade Social.

A Lei 8.742/93, chamada de Lei Orgânica da Assistência Social, garante um benefício de prestação continuada (BPC) no valor de um salário-mínimo para os idosos, acima de 65 anos, e deficientes, que estejam em situação de miserabilidade, e que não tenha meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

Este benefício assistencial é conhecido com BPC LOAS; existe desde 1993 e é gerido e pago pelo INSS, tendo suas perícias médica e assistencial realizadas nas APS.

A mencionada Lei estabelece, como critério de aferição de miserabilidade, que a renda mensal familiar deve ser igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) de salário-mínimo.

Em razão da pandemia do Coronavírus, foram implementadas medidas excepcionais para concessão desse benefício assistencial.

Durante a pandemia, com as APS fechadas, os assistidos vivenciaram situação semelhante aos que requerem o benefício por incapacidade temporária. A Lei 13.982/2020 permitiu que o INSS antecipasse R\$ 600,00 por mês (mesmo valor do Auxílio Emergencial) aos requerentes do BPC que aguardavam a análise de seu pedido pelo INSS. A lei estabeleceu ainda que a antecipação seria paga às pessoas de que trata o art. 20 da LOAS, portanto delimitou o seu acesso àqueles que preenchessem os requisitos mínimos para a concessão do BPC. Ficou estipulado, ainda, que a antecipação seria paga por um período de 3 (três) meses ou



até a conclusão da análise do requerimento do BPC pelo INSS – ou o que ocorresse primeiro. Por fim, houve prorrogação do período em que a antecipação seria paga, estendendo-se até o fim de novembro de 2020, por meio do Decreto nº 10.413, de 2 de julho de 2020, e Decreto nº 10.537, de 28 de outubro de 2020, salvo se o requerimento fosse concluído antes.

A partir da previsão de atendimento ao art. 20 da LOAS contido na Lei nº 13.982, de 2020, foi definido que a antecipação se daria àquela pessoa: (a) inscrita no CadÚnico e no CPF, (b) que cumprisse o requisito de renda para acesso ao BPC analisado a partir do cruzamento de dados do CadÚnico com as informações disponíveis de trabalho e renda; e (c) no caso da pessoa da deficiência, quando constasse a informação de se tratar de pessoa com deficiência no Cadastro Único ou, no caso do idoso, ter 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais.

Nota-se que os assistidos receberam à título de antecipação valor inferior ao devido, já que o benefício assistencial é no valor do salário-mínimo, justamente para que a proteção ao mínimo existencial possa em tese ser alcançada.

7 Lei 13.982/2020 e a proteção ao mínimo existencial

Conforme explanado, a Lei 13.982/2020 trouxe 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.

O valor do auxílio emergencial, desde sua instituição, foi inferior ao salário-mínimo, tendo sido o valor reduzido pelo Governo ao passo que a pandemia subsistia e, em certos momentos, de maneira ainda mais vívida, prevalecendo também, em condições ainda mais gravosas a vulnerabilidade dos assistidos pelo benefício.

O salário-mínimo, como o próprio nome determina, é o mínimo necessário para garantir a vida digna, e tem sua determinação na constituição federal.



A previsão um benefício menor que o salário mínimo demonstra que o Estado garantiu – talvez - apenas o mínimo vital, e não o mínimo existencial. Além de ser inicialmente inferior em quase 50 % do salário mínimo, o benefício foi sendo reduzido mesmo que sem sinais de recuperação dos vulneráveis. Pelo contrário, foi reduzido em momento em que as privações e ausência de renda foram se intensificando.

Na situação de isolamento social imposta pelas autoridades sanitárias é indispensável que as pessoas tenham renda para a sua sobrevivência, pela impossibilidade de obtê-la normalmente. No entanto, há de se garantir a sobrevivência digna.

O valor do auxílio-emergencial, desde sua instituição, permitiu apenas a mera sobrevivência¹⁰, isto é, garantiu apenas a vida humana e de forma cada vez mais precária ao passo em que o benefício foi sendo reduzido. As repercussões dessa privação não ficam adstritas ao período de enfrentamento da pandemia. Primeiro pelo fato de que a crise econômica trazida pela pandemia deve ter recuperação lenta, segundo pelo fato de que a pandemia trouxe uma recessão social profunda, notadamente aos grupos mais vulneráveis, que só será restabelecida de forma eficaz se a proteção social for reforçada de forma efetiva e por tempo necessário para que as pessoas possam trilhar seu caminho rumo à recuperação. Uma vez findado o auxílio-emergencial em 2021, as famílias continuarão em situação de miséria, vivendo em um país instável economicamente, e sem a proteção social que o Governo deveria garantir.

A antecipação do auxílio por incapacidade permanente também não conferiu a devida proteção ao mínimo existencial momentaneamente aos segurados cujo cálculo de benefício seria superior ao salário-mínimo. Nesse ponto destaca-se que o

¹⁰ Em setembro de 2021, o botijão de gás de cozinha – GLP estava custando em torno de R\$ 90,00 (noventa reais) (Petrobrás, 2021), o valor de R\$ 250,00 (valor a ser pago para a maioria das famílias pelo auxílio emergencial 2021) não permite que uma família custeie a alimentação, gás de cozinha, vestuário, água e energia elétrica.



valor do benefício reflete a vida contributiva do cidadão e , portanto, é compatível com seus ganhos mensais. A redução do benefício, ainda que temporária, pode parecer um alento, mas, ocasionou, para alguns, perda drástica de renda, que pode ter gerado uma privações em um momento de fragilidade. Não se pode olvidar que as dívidas do segurado não pararam e nem foram perdoadas enquanto ele esperou pela diferença entre o valor pago e o valor devido.

Já no que tange o BPC LOAS, o acesso ao benefício restou dificultado, na medida em que as agências da Previdência Social ficaram fechadas, Embora o INSS oferte a possibilidade de o requerimento ser realizado por meio do aplicativo MEU INSS, as pessoas que requerem o benefício assistencial são idosas ou deficientes em condições de vulnerabilidade.

Nesse sentido, conforme informam as Secretarias Nacional de Assistência Social/Departamento de Benefícios Assistenciais e de Avaliação e Gestão da Informação/Departamento de Monitoramento (2021) existem alguns desafios no uso de instrumentos remotos para atender ao público do PBC, dentre eles, destacam-se a desigualdade do acesso aos serviços de internet no computador ou celular no Brasil a falta de familiaridade dos idosos com as novas tecnologias; e a acessibilidade comunicacional e digital mínima/insuficiente para pessoas com deficiência, por necessidades de adaptação específicas das ferramentas informacionais, tais como uso da Língua Brasileira de Sinais, audiodescrição, dentre outras.

Sendo assim, é de se imaginar que muitas pessoas sequer conseguiram pedir o benefício ou juntar os documentos comprobatórios exigidos.

Aqueles que conseguiram realizar o pedido e comprovar os requisitos exigidos para acesso ao BPC, não tiveram a concessão imediata do valor de um salário-mínimo. Isso porque o benefício foi pago por meio de antecipação, no mesmo valor do auxílio emergencial. Mais uma vez foi garantida a sobrevivência e não a vida digna.



8 CONCLUSÃO

A necessidade de isolamento social como medida necessária para conter a pandemia provocou a suspensão das atividades econômicas atingindo em cheio o mercado de trabalho, alargando ainda mais o número de pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Esse contexto exigiu que o Governo, por meio da assistência social, amparasse os cidadãos desfavorecidos, de forma a trazer alento e amparo àqueles necessitados de uma fonte de recursos para a própria subsistência.

Mas, de nada adiantaria a criação de um benefício, se outros benefícios pagos pela Previdência Social e a Assistência Social parassem de ser operacionalizados, mormente em uma grave crise, na qual os afastamentos laborais se intensificaram.

A Lei 13.982/2020 trouxe, entre outras medidas, a criação do benefício emergencial, bem como a possibilidade de antecipação do pagamento aos requerentes do benefício incapacidade temporária e do benefício de prestação continuada à pessoa idosa ou deficiente.

Sem dúvidas essas medidas foram relevantes pois possibilitaram a transferência de renda aos cidadãos em um momento de grave crise. Mas, garantiram apenas a sobrevivência e não vida digna, não tendo sido efetiva a proteção ao mínimo existencial.

O Auxílio Emergencial foi, e vem sendo pago em valor bastante inferior ao salário-mínimo e sua cessação, provavelmente, será muito antes dos efeitos econômicos da pandemia serem neutralizados. Com o avanço da vacinação, vislumbra-se uma trégua no número de hospitalizações e óbitos, mas os efeitos econômicos e sociais, infelizmente, serão duradouros, sobretudo no Brasil, onde a extrema pobreza era realidade antes mesmo da pandemia, e foi duramente gravada no decorrer dos anos de 2020 e 2021. Por isso, o auxílio emergencial deu – talvez- a possibilidade de algumas famílias apenas sobreviverem temporariamente, porém sem a dignidade que lhe é garantida pela Constituição Federal.



Reconhecendo as limitações e morosidade para concessão do benefício previdenciário na espécie auxílio-doença por incapacidade temporária e do benefício assistencial da pessoa idosa ou deficiente, ambos requeridos ao INSS, foi possibilitada a concessão desses benefícios sem a realização de perícia médica, por meio de antecipação do pagamento.

Ocorre que, muitas pessoas sequer conseguiram efetuar esses requerimentos, por dificuldade de acessar os meios telemáticos e de cumprir com a juntada de todos os documentos exigidos pelo INSS para análise. Por sua vez aqueles que conseguiram ter a antecipação do benefício assistencial deferida, não tiveram acesso imediato ao valor de um salário-mínimo, mas de apenas R\$ 600,00 (seiscentos reais), garantindo-se, mais uma vez, apenas a sobrevivência.

Quanto a antecipação do auxílio por incapacidade temporária, a qualquer segurado foi garantido uma renda de um salário-mínimo, o que representou uma supressão significativa, ainda que temporária, de renda a alguns segurados. Essa supressão de renda, em um momento extrema fragilidade, evidentemente põe em xeque a possibilidade do afastado do trabalho e sua família viverem com dignidade.

Sendo assim, é certo que as medidas de enfrentamento da pandemia no campo da Seguridade Social garantiram a sobrevivência aos assistidos, no campo de Assistência Social e aos beneficiários, no campo da Previdência Social, mas a transferência direta de renda foi insuficiente para atender o comando do mínimo existencial.

Em um país como o Brasil, em que a pobreza e as desigualdades sociais estavam longe de ser erradicadas, os efeitos da crise econômica trazem consigo o aumento da pobreza e das desigualdades, já que muitas pessoas perderam sua renda, geralmente oriunda de empregos precários. O país já estava longe de ter um desenvolvimento humano sustentável e a crise econômica social instalada trouxe verdadeiro retrocesso que exige políticas públicas renovadas e que se preocupem não só com o agora e com o marco do fim da pandemia, mas com políticas de longo prazo com olhar atento às futuras gerações. De nada adianta comemorar a trégua



ou o fim da pandemia com a cessação imediatas das políticas públicas implementadas durante essa fase.

Enquanto um mínimo existencial não for prestado, os mais vulneráveis, que são muitos no Brasil, continuarão sofrendo com a inadequação da alimentação; da moradia, do estudo; do lazer; do acesso à internet e à informação, e continuarão à margem da sociedade. Por isso, o momento exige um olhar atento para o futuro, com nova geração de prestações sociais e políticas de longo prazo, para que o país possa ir além de onde estava antes dessa crise rumo à construção e uma sociedade livre, justa e solidária, erradicada da pobreza e a marginalização e com menos desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ASSISTÊNCIA SOCIAL, Secretaria Nacional; INFORMAÇÃO; Secretaria de Avaliação e Gestão de. **Benefício de Prestação Continuada: medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência.**

Brasília: 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE_OLHO_NA_CIDADANIA_v5_08.04_v021.pdf. Acesso em: 10 set. 2021.

BARALHAS, Carla Batista; FERRAZ, Anna Candida da Cunha. O Mínimo Existencial como Garantia do Direito Fundamental à Previdência Social. *In: V Encontro Internacional do CONPEDI Montevidéu – Uruguai Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social*. Montevidéu: COMPEDEI, 2016, p. 26 – 80.

BRASIL, Ministério da Saúde. **O que é coronavírus? (COVID-19)**. Brasília, DF: Ministério da Saúde. 13 abr. 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#o-que-e-covid>. Acesso em: 13 abr. 2020.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de Carvalho. Os Direitos Sociais Como Categoria Constitucional. **Revista Direito Público**, v. 14, n. 81, mai - jun 2020.



HORVATH JUNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 12. ed. São Paulo: Rideel, 2020.

DE MIGUELI, Priscilla Milena Simonato (org). **Comentários Sobre a Lei 13.982/2020 – Coronavírus e o Auxílio-Emergencial**. São Bernardo do Campo: Priscilla Milena Simonato de Migueli, 2020. Ebook.

OIT, Organização Internacional do Trabalho. **Danos da COVID-19 a longo prazo: recuperação lenta do emprego e risco de aumento da desigualdade**. Brasília, 2 jun. 2021. Disponível em:

https://www.ilo.org/brasilia/noticias/WCMS_797490/lang--pt/index.htm. Acesso em: 07 set. 2021.

OMS, Organização Mundial da Saúde. **Constituição da Organização Mundial da Saúde**. Documentos básicos, suplemento da 45ª edição. Genebra, out. de 2006.

Disponível em: https://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf. Acesso em: 20 set. 2020.

OPAS, Organização Pan Americana de Saúde. **Histórico da Pandemia de COVID-19**. Washington D.C., 2021. Disponível em:

<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 07 set. 2021.

PETROBRAS. **Preços de Venda de Combustíveis**. Brasília: set. 2021. Disponível em:

https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/precos-de-venda-de-combustiveis/index.htm?gclid=Cj0KCQjw4eaJBhDMARIsANhrQAC8koVn2tXXwi7gOm6yCK8GaDxgJNtJyfNxXMv6E3klonQJFroMIYkaAoT3EALw_wcB#glp. Acesso em: 09 set. 2021

RAEFFRAY, Ana Paulo Oriola de. **O Bem Estar Social e o Direito de patentes na Seguridade Social**. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

SPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Cambridge: Polity Press, 2012. eBook Kindle.

UNIFESP, Universidade Federal De São Paulo. Telessaúde São Paulo. **Qual É a Diferença entre Surto, Epidemia, Pandemia e Endemia**. São Paulo: 2020.



Disponível em:

<https://www.telessaude.unifesp.br/index.php/dno/redes-sociais/159-qual-e-a-diferenca-entre-surto-epidemia-pandemia-e-endemia>. Acesso em: 25 jul. 2020.