
REFLEXOS DA PANDEMIA DO COVID-19 NOS BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE NO ANO DE 2020

*REFLECTIONS OF THE COVID-19 PANDEMIC ON
INCAPACITY BENEFITS IN 2020*

Thalita Maria Azambuja Brandalise

Especialista em Direito Administrativo, MBA em Gestão Pública, Procuradora Federal, Coordenadora da Equipe de Trabalho Remoto de Benefícios por Incapacidade de Santa Catarina (ETR-BI/SC)

SUMÁRIO: Introdução; 1. Dos requisitos para a concessão de benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença); 2. Benefícios por incapacidade requeridos durante a suspensão das perícias presenciais; 2.1. Antecipação de 1 (um) salário-mínimo mensal aos requerentes de auxílio-doença; 2.2. Prorrogação automática; 3. Auxílio-doença previdenciário x quarentena x afastamento preventivo aos grupos de risco; 4. Alternativas para proteção do trabalhador pertencente a grupo de risco; Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo versa sobre o tratamento dado pelo Instituto Nacional de Seguro Social aos requerimentos de benefício por incapacidade temporária durante a pandemia do COVID-19 no ano de 2020, tendo em vista a suspensão das perícias presenciais na Autarquia. Aborda as soluções trazidas pela Lei n.º. 13.982/2020 e pela Portaria Conjunta ME/SEPRT n.º 9381, de 6 de abril de 2020, quais sejam: a antecipação do pagamento de um salário-mínimo mensal para os requerentes do benefício de auxílio-doença (e sua posterior convalidação em benefício por incapacidade temporária) e a prorrogação automática dos benefícios vigentes, ambas independentes da realização de perícia médica. O artigo também diferencia as hipóteses de concessão de benefício por incapacidade temporária (auxílio-doença) dos afastamentos pela quarentena da Lei n.º. 13.979/2020 e dos afastamentos preventivos dos trabalhadores pertencentes aos chamados grupos de risco para o COVID-19, esclarecendo quais as alternativas para a proteção de tais trabalhadores. Conclui-se que o INSS, diante do cenário de crise, fez um esforço para evitar o represamento dos requerimentos e a consequente judicialização em massa, mas que esses benefícios concedidos sem perícia presencial devem ser vistos com ressalvas em requerimentos futuros, ante a situação de extrema excepcionalidade que levou a sua concessão no ano de 2020.

PALAVRAS-CHAVE: Pandemia. COVID-19. Coronavírus. Auxílio-doença. Antecipação de um Salário-mínimo. Quarentena. Afastamento Preventivo. Grupos de Risco.

ABSTRACT: This article deals with the treatment given by the INSS to the benefit requirements for temporary disability during the COVID-19 pandemic in the year 2020, with a view to suspending the presential evaluation in the Autarchy. It addresses the solutions brought by Law n.º. 13.982/2020 and Joint Ordinance ME/SEPRT n.º 9.381, of April 6, 2020, namely: the anticipation of the payment of a monthly basic salary for applicants for sickness benefit (and their subsequent validation in benefit by temporary incapacity) and the automatic extension of the current benefits, both independent of medical evaluation. The article also differentiates the hypotheses of granting a benefit due to temporary incapacity (sickness benefit) from the leave due to the quarantine of Law n.º 13.979/2020 and the preventive leave of workers belonging to the so-called risk groups for COVID-19, clarifying the alternatives for the protection of such workers. It is concluded that the INSS, in this crisis scenario, made an effort to avoid the impounding of the requirements

and the consequent mass judicialization, but that these benefits granted without presential evaluation must be seen with reservations in future requirements, before the situation of extreme exceptionality that induce to this concession in 2020.

KEYWORDS: Pandemic. COVID-19. Coronavirus. Sickness Benefit. Anticipation of a Basic Salary. Quarantine. Preventive Separation. Groups of Risk.

INTRODUÇÃO

No ano de 2020, a humanidade se deparou com uma crise de saúde pública mundial, iniciada em 11/03/2020, quando Tedros Adhanom, diretor geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), declarou que a organização elevou o estado da contaminação da doença causada pelo novo coronavírus (Sars-Cov-2) à classificação de pandemia, em razão da rápida disseminação geográfica que o COVID-19 vinha apresentando¹.

Para conter a expansão do vírus, diversas medidas foram adotadas pelos governos, a maioria delas relacionada ao isolamento social, implementado com diferentes graus de rigidez.

Com o passar dos meses, inúmeras atividades foram parcial ou totalmente paralisadas, resultando em uma inevitável crise econômica, com aumento do desemprego e deixando muitas famílias sem a atividade que lhes gerava renda.

De acordo com o IBGE, o desemprego no Brasil atingiu o patamar de 13,1% no terceiro trimestre de 2020, que significa um contingente de 14,1 milhões de desempregados².

Historicamente, toda vez que o país passa por um momento de crise econômica, aumenta a demanda por benefícios previdenciários de todas as espécies, principalmente auxílios-doença.

Isso acontece porque os segurados, enquanto estão em vínculos de empregos formais ou em atividade autônoma rentável com vasta clientela, tendem a adiar o pedido de benefício, mantendo-se trabalhando com algum esforço, mesmo portadores de doença incapacitante, por

1 ORGANIZAÇÃO mundial da saúde declara pandemia do novo coronavírus. UNASUS, 2020. Disponível em: [<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>]. Acesso em: 23/02/2021.

2 DESEMPREGO. IBGE, 2021. Disponível em: [<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>]. Acesso em: 23/02/2021.

receio de perder o emprego ou os clientes em decorrência de um afastamento previdenciário.

A crise econômica, no entanto, ao gerar desemprego e redução da renda dos cidadãos, acaba por ampliar a busca por benefícios do poder público e em 2020 não foi diferente.

Para fazer frente a essa demanda, o governo federal criou o chamado Auxílio Emergencial, através do artigo 2º da Lei nº. 13.982, de 2 de abril de 2020, destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, com o objetivo de fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19.

Paralelamente, a mesma lei autorizou, em seu artigo 3º, a antecipação do valor referente ao auxílio emergencial para os requerentes do benefício de prestação continuada (LOAS) e, em seu artigo 4º, a antecipação do pagamento de um salário-mínimo mensal para os requerentes do benefício de auxílio-doença, independente da realização de perícia médica.

O presente artigo visa analisar como a pandemia do COVID-19 impactou os requerimentos de benefícios por incapacidade (auxílios-doença), sobretudo no período em que foram suspensas as avaliações periciais presenciais no ano de 2020, apontando os problemas decorrentes dessa situação e indicando algumas soluções aplicadas para evitar a judicialização.

1. DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DE BENEFÍCIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA (AUXÍLIO-DOENÇA)

Preliminarmente, é importante frisar que não basta estar incapacitado *lato sensu* para fazer jus ao auxílio-doença.

De acordo com o artigo 59 da Lei nº. 8.213/91, o auxílio-doença é devido ao segurado que, cumprido o período de carência estabelecido pela lei, ficar incapacitado para sua atividade habitual por período superior a 15 dias consecutivos.

Nota-se, portanto, que o auxílio-doença exige, para sua concessão, que esteja configurada a incapacidade *strictu sensu*, ou seja, aquela que afeta diretamente a atividade habitualmente exercida pelo segurado.

Assim, se o segurado possui uma doença ortopédica que o impede de exercer atividades braçais moderadas a pesadas ou carregar peso, mas sua atividade habitual é administrativa, trabalhando sentado em frente ao computador, ele não será considerado incapacitado para sua atividade habitual, logo, não fará jus ao benefício.

Além dessa incapacidade específica, a concessão do benefício exige o preenchimento dos demais requisitos legais, que são a qualidade de segurado e a carência.

Sucintamente, a qualidade de segurado pode ser definida como a vinculação ao Regime Geral da Previdência Social, mediante recolhimentos regulares como empregado, avulso, contribuinte individual, segurado especial ou facultativo. Já a carência é o número mínimo de contribuições que o segurado deve ter para fazer jus ao benefício.

Tais requisitos visam evitar que alguém, já incapacitado, reingresse no Regime Geral da Previdência Social (RGPS) apenas no intuito de obter o benefício em questão. Nesse sentido, é importante destacar o marco a partir do qual tais requisitos serão analisados, que é a chamada data de início da incapacidade (DII).

A DII é a data em que a doença do segurado se tornou incapacitante para a sua atividade habitual. A fixação dessa data exige uma análise técnica, realizada pela perícia médica da Autarquia. O perito examina o segurado (anamnese), e analisa os documentos médicos (atestados, exames, prontuários, etc.) e fixa o que chamamos de datas técnicas, ou seja, a data em que iniciou a doença (não necessariamente já era incapacitante), a data de início da incapacidade e o tempo estimado para recuperação da capacidade (DCB – data de cessação da incapacidade).

Note-se que, por ser análise técnica privativa do perito, não é possível fixar DII sem passar pela perícia médica, o que poderia ter se tornado um problema no ano de 2020, em face da suspensão das perícias presenciais.

Para evitar o represamento de todos os requerimentos de auxílio-doença, o INSS buscou soluções paliativas para não desamparar os segurados incapacitados durante a crise do coronavírus e, em consequência, evitar a maciça judicialização.

2. BENEFÍCIOS POR INCAPACIDADE REQUERIDOS DURANTE A SUSPENSÃO DAS PERÍCIAS PRESENCIAIS

Em resposta quase imediata à declaração da pandemia e às orientações governamentais de isolamento social, o INSS interrompeu os atendimentos presenciais, através da Portaria INSS/SEPRT nº. 8024, de 19/03/2020 (prorrogada **pela Portaria Conjunta SEPRT/INSS Nº 17 DE 21/05/2020 e pela Portaria Conjunta INSS/ME/SEPRT/SPREV Nº 22 DE 19/06/2020**), **determinando que** o atendimento aos segurados e beneficiários seria prestado por meio dos canais de atendimento remoto.

No entanto, a concessão de auxílio-doença exige a realização de perícia médica presencial, para a correta fixação das datas técnicas, sobretudo a data de início da incapacidade, marco para o preenchimento dos demais requisitos legais.

Assim, para fazer frente à situação excepcional, foi rapidamente criada a figura da antecipação de um salário-mínimo mensal, nos termos da Lei nº. 13.982/2020.

O INSS também tomou medidas administrativas adequadas para lidar com a questão relativa ao pedido de prorrogação dos benefícios, concedidos judicialmente ou não, quando a data de cessação (DCB) recaísse durante o período em que vigorou a suspensão do atendimento presencial nas Agências da Previdência Social.

Tais medidas, que denotam o esforço da Autarquia para atender os segurados incapacitados, mesmo diante da grave crise de saúde pública e das determinações de isolamento social vigentes durante o ano de 2020, seguiram previsões normativas específicas, que merecem detalhamento.

2.1. ANTECIPAÇÃO DE 1 (UM) SALÁRIO-MÍNIMO MENSAL AOS REQUERENTES DE AUXÍLIO-DOENÇA

A suspensão do atendimento presencial nas agências do INSS criou um evidente risco de represamento e conseqüente judicialização em massa da quase totalidade dos requerimentos de benefícios por incapacidade, visto que a impossibilidade de continuar laborando, sobretudo diante de uma emergência de saúde pública, recobre-se de urgência na análise e concessão de tais benefícios.

Para evitar o represamento de requerimentos de auxílio-doença à espera do retorno das perícias presenciais, foi estabelecido o pagamento de um salário-mínimo mensal para os requerentes do benefício de auxílio-doença, independente da realização de perícia médica, através da Lei nº. 13.982/2020, que assim dispôs:

Art. 4º Fica o INSS autorizado a antecipar 1 (um) salário-mínimo mensal para os requerentes do benefício de auxílio-doença de que trata o art. 59 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, durante o período de 3 (três) meses, a contar da publicação desta Lei, ou até a realização de perícia pela Perícia Médica Federal, o que ocorrer primeiro.(Vide Decreto nº 10.413, de 2020)

Parágrafo único. A antecipação de que trata o **caput** estará condicionada:

I - ao cumprimento da carência exigida para a concessão do benefício de auxílio-doença;

II - à apresentação de atestado médico, cujos requisitos e forma de análise serão estabelecidos em ato conjunto da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS.

Originalmente, tratava-se de um provimento provisório, sem perícia, que não dispensava, contudo, a realização posterior de perícia presencial.

A Portaria Conjunta ME/SEPRT nº 9381, de 6 de abril de 2020, por sua vez, fixou como condições para o reconhecimento do direito à antecipação de pagamento do benefício auxílio-doença:

Art. 2º Enquanto perdurar o regime de plantão reduzido de atendimento nas Agências da Previdência Social, nos termos da Portaria Conjunta SEPRT/INSS nº 8.024, de 19 de março de 2020, os requerimentos de auxílio-doença poderão ser instruídos com atestado médico.

§ 1º O atestado médico deve ser anexado ao requerimento por meio do site ou aplicativo «Meu INSS», mediante declaração de responsabilidade pelo documento apresentado, e deve observar, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - Estar legível e sem rasuras;

II - Conter a assinatura do profissional emitente e carimbo de identificação, com registro do Conselho de Classe;

III - Conter as informações sobre a doença ou CID; e

IV - Conter o prazo estimado de repouso necessário.

Além dos requisitos específicos acima, deveriam ser observados os demais requisitos legais para a concessão do auxílio-doença, inclusive a carência, quando exigida.

Nota-se, portanto, que a antecipação de um salário-mínimo criada pela Lei nº. 13.982/2020 nada mais é que uma análise objetiva dos atestados médicos, com critérios rígidos normativamente estabelecidos, para não deixar totalmente desamparados os segurados que necessitassem da previdência nesse período pandêmico.

Resta claro que a concessão (ou não) dessa antecipação se deu sem a análise pericial presencial correspondente, ou seja, a data de início da incapacidade é fictícia, eis que foi fixada objetivamente no início do período de repouso.

Desse modo, a decisão pela concessão da antecipação não pressupõe que o requerente preenche todos os requisitos legais, o que somente poderia ser aferido após a perícia presencial que definisse a correta data de início da incapacidade.

Assim, é possível que exista antecipação concedida sem incapacidade ou sem preenchimento dos demais requisitos, já que a perícia médica futura pode vir a concluir que o segurado não estava incapacitado para sua atividade habitual ou que a DII ocorreu na época em que o interessado não possuía qualidade ou carência. Em contrapartida, podem ter ocorrido indeferimentos por meras falhas formais, que seriam resolvidas facilmente pela perícia presencial.

Diante do prolongamento do período de crise e da consequente impossibilidade fática de submeter todos os milhões de requerimentos apresentados no período de suspensão a perícias presenciais, o INSS decidiu convalidar os benefícios que tiveram a antecipação concedida nos termos da Lei nº. 13.982/2020.

Em 02/09/2020, foi editada a PORTARIA CONJUNTA **SEPRT/INSS** N° 53, que confirmou a concessão do benefício de auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) aos segurados que receberam a antecipação do pagamento relacionado ao referido benefício com fundamento no art. 4º da Lei nº 13.982, aplicando-se às antecipações que tenham sido concedidas até 2 de julho e que não foram objeto de prorrogação após essa data.

Em 20/11/2020, a PORTARIA CONJUNTA **SEPRT/INSS** N° 84 estendeu o disposto na Portaria Conjunta nº 53 às antecipações do auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) concedidas entre 3 de julho e 31 de outubro de 2020, e que não foram objeto de prorrogação após essa data, e em 15/12/2020, a PORTARIA CONJUNTA **SEPRT/INSS** N° 91 estendeu novamente às antecipações do auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) concedidas no período de 1º a 30 de novembro de 2020, e que não foram objeto de prorrogação após essa data.

Considerando que a confirmação da antecipação se deu mediante reconhecimento de uma DII fictícia (fixada na data de início do repouso), Portaria Conjunta nº. 53 deixou clara a possibilidade de revisão da concessão:

Art. 4º Para os fins do disposto no art. 3º:

I - A data do início do repouso será considerada como Data do Início da Incapacidade - DII e Data de Início da Doença - DID, sem prejuízo de posterior revisão; e

II - A Data de Cessação do Benefício - DCB corresponderá à data do início do repouso acrescida da quantidade de dias do repouso, subtraída de um dia.

Parágrafo único. A DII descrita no inciso II do caput deve ser posterior a 4 de fevereiro de 2020.

Art. 5º Fica assegurado o direito de revisão dos benefícios concedidos com base nesta Portaria, observado o disposto nos art. 103 e art. 103-A da Lei nº 8.213, de 1991.

Obviamente, tanto a possibilidade de antecipação de um salário-mínimo quanto a posterior confirmação destas antecipações (ambas sem perícia presencial) demonstram um esforço da Autarquia para atender prontamente aos segurados que necessitaram da Previdência e evitar a judicialização em massa decorrente do regime de plantão criado em 2020, mas devem ser vistas com ressalvas na análise de benefícios futuros, sendo levada em conta a situação de extrema excepcionalidade criada pela pandemia do COVID-19.

2.2. PRORROGAÇÃO AUTOMÁTICA

A Portaria Conjunta ME/SEPRT nº 9381, de 6 de abril de 2020, estabeleceu também a possibilidade de prorrogação automática dos benefícios ativos com base no prazo de afastamento da atividade informado no atestado médico anterior ou mediante apresentação de novo atestado médico.

Nesse sentido, apresentado o pedido de prorrogação pelo segurado dentro do prazo previsto em lei, o benefício seria automaticamente prorrogado nos termos da IN/INSS/PRES nº 90 de 17 de novembro de 2017 e da Portaria INSS/PRES nº 552 de 27 de abril de 2020:

IN/INSS/PRES nº 90/2017

Art. 1º Fica estabelecido que os Pedidos de Prorrogação - PP dos benefícios de auxílio-doença, realizados no prazo estabelecido no inciso I do § 2º do art. 304 da Instrução Normativa - IN nº 77/

PRES/INSS, de 21 de janeiro de 2015, devem observar os seguintes procedimentos:

(...)

II - Quando o tempo de espera para realização da avaliação médico-pericial ultrapassar trinta dias, o benefício será prorrogado por trinta dias, sem agendamento da avaliação médico-pericial, sendo fixada DCA, exceto se:

- a) a última ação foi judicial;
- b) a última ação foi de restabelecimento; e
- c) a última ação foi via Recurso Médico (seja via rotina de Recurso ou via rotina de Revisão Analítica, após o requerimento de Recurso).

§ 1º Após a segunda solicitação de prorrogação do caso elencado no inciso II do caput, obrigatoriamente será agendado o exame médico pericial.

(...)

§ 4º Em quaisquer dos casos dispostos nos incisos do caput, findo o prazo de prorrogação, caso o segurado sinta-se apto, poderá retornar ao trabalho sem necessidade de perícia médica.

PORTARIA INSS/PRES nº 552/2020:

Resolve:

Art. 1º Alterar, até que termine a suspensão do atendimento presencial nas Agências da Previdência Social, para:

I - 6 (seis) o limite máximo de pedidos de prorrogação que, ao serem efetivados, gerarão prorrogação automática do benefício - PMAN, definido no § 1º do art. 1º da Instrução Normativa - IN nº 90/PRES/INSS, de 17 de novembro de 2017; e

II - Para 1 (um) dia o prazo de agendamento citado no inciso II do art. 1º da IN nº 90/PRES/INSS, de 2017.

§ 1º Ficam afastadas as restrições previstas nas alíneas «a» a «c» do inciso II do art. 1º da IN nº 90/PRES/INSS, de 2017, permitindo assim, a prorrogação automática em benefícios judiciais, ou, em que a última ação tenha sido de restabelecimento, ou ainda, via recurso médico.

§ 2º A quantidade citada no inciso I será verificada automaticamente.

Dessa forma, a normatização deixa clara a possibilidade de o benefício ser prorrogado automaticamente por até 6 (seis) meses, a depender de como evoluisse o cenário de crise. Trata-se de medida administrativa que equilibrou a necessidade de controle e acompanhamento desses benefícios, com a impossibilidade momentânea de realização de perícia.

3. AUXÍLIO-DOENÇA PREVIDENCIÁRIO X QUARENTENA X AFASTAMENTO PREVENTIVO AOS GRUPOS DE RISCO

Um dos pontos cruciais que o presente artigo pretende enfrentar é diferenciar a incapacidade geradora do direito ao auxílio-doença (benefício previdenciário nos termos do artigo 59 da Lei nº. 8.213/91) da quarentena da Lei nº. 13.979/2020 e do afastamento preventivo concedido a pessoas do grupo de risco.

Isso porque foi (e ainda é) recorrente a apresentação de requerimento de auxílio-doença para pessoas que não estão, de fato, incapacitadas, mas apenas estão afastadas do trabalho preventivamente, seja porque tiveram contato com o vírus ou porque possuem comorbidades que indicam maior risco de desenvolvimento da forma grave da doença.

A chamada quarentena foi estabelecida pela Lei nº. 13.979/2020, de 6 de fevereiro de 2020, que trouxe medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, objetivando a proteção da coletividade.

De acordo com o texto legal, quarentena é 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 no Brasil (artigo 2º, II).

Segundo a referida Lei, será considerado falta justificada ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência chamado por essa lei de quarentena, ficando claro que é obrigação do empregador remunerar esse afastamento (artigo 3º, § 3º).

Não há, portanto, qualquer discussão sobre a responsabilidade para a remuneração do período de afastamento nos termos da Lei nº. 13.979/2020, eis que a lei foi expressa ao conferir tal obrigação ao empregador.

Em contrapartida, também não há dúvidas de que faz jus ao auxílio-doença do artigo 59 da Lei nº. 8.213/91 o segurado que estiver incapacitado para sua atividade habitual por período superior a 15 dias, em decorrência do coronavírus, eis que preenchidos os requisitos legais para tal.

O impasse surge quando é concedido o afastamento preventivo a pessoas que não estão doentes, mas são consideradas grupos de risco para desenvolver a forma mais grave da doença (cardíacos, obesos, diabéticos, grávidas, etc.) e, por isso, faz-se a opção de poupá-las da atividade presencial, reduzindo seu contato com outras pessoas.

Nesse caso, a pessoa evidentemente não está incapacitada e um eventual atestado médico que afirme isso estará equivocado.

Como já mencionado, o fato gerador do auxílio-doença, de acordo com o artigo 59 da Lei nº. 8.213/91, é a incapacidade para a atividade habitual por período superior a 15 dias.

Importante destacar que o risco, geralmente, não é do trabalho. Com raríssimas exceções, não há como comprovar o nexos causal entre a contaminação pelo coronavírus e o exercício da atividade laboral.

Há relatos, inclusive, de profissionais de saúde que foram contaminados quando estavam em férias, entre familiares e amigos, e não no contato direto com os pacientes com COVID-19.

Mesmo pessoas que foram afastadas do trabalho por pertencerem a grupo de risco, podem ter contato com a doença em outras atividades fora de casa ou ao realizarem as compras essenciais da residência (supermercado, farmácia), ou seja, não deixam totalmente de se expor.

Fica claro, portanto, que não é obrigação do INSS o pagamento do período de afastamento preventivo, simplesmente pela ausência de previsão legal, eis que não há o fato gerador do benefício, que é a incapacidade.

Vale lembrar que, diante da impossibilidade clara de o Estado prover, incondicionalmente, o sustento de todo e qualquer cidadão, um dos princípios constitucionais expressos que regem a seguridade social é a seletividade (artigo 194, § único, III, da Constituição Federal).

Em respeito a tal princípio, cabe ao legislador escolher quais as eventualidades que serão suportadas pelo Estado, possibilitando a gestão e racionalização do dispêndio dos recursos públicos.

A Constituição Federal veda, ainda, a criação, majoração ou extensão de qualquer benefício ou serviço da seguridade sem a correspondente fonte de custeio (de acordo com a regra do artigo 195, § 5º).

Ressalta-se, portanto, que o risco à saúde não é evento coberto pela seguridade social, mas apenas a incapacidade efetiva, devidamente constatada por meio da realização de exame médico e que se enquadre nos requisitos legais estabelecidos pela Lei nº. 8.213/91.

O artigo 201, I, da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº. 103/2019, deixa claro que a previdência social atenderá, na forma da lei, a cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho.

Para tais eventos, a legislação ordinária prevê a concessão de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, respectivamente, nos termos dos artigos 59 e 42 da Lei nº. 8.213/1991.

Inexistindo previsão legal de pagamento de benefício em face do mero risco à saúde, eventual concessão de auxílio-doença nesse caso ofenderia, ainda, o princípio da isonomia, pois a universalização da cobertura em questão é claramente inviável.

Caso o empregador opte por afastar o funcionário pertencente ao grupo de risco, será ele o responsável pelo pagamento do período em questão. Esse afastamento, no entanto, não é obrigatório. Não há lei obrigando o empregador a afastar tais colaboradores, mas mera recomendação.

4. ALTERNATIVAS PARA PROTEÇÃO DO TRABALHADOR PERTENCENTE A GRUPO DE RISCO

Como já esclarecido, o trabalhador pertencente a grupo de risco não pode ser considerado incapaz para a sua atividade, eis que ainda não adquiriu a doença incapacitante, logo, não preenche os requisitos legais para ser afastado pelo INSS, em conformidade com o artigo 59.

Caso o empregador opte por afastar o funcionário do trabalho presencial, pode readequá-lo em outra atividade, com menor exposição (sem atendimento ao público, por exemplo), autorizar o trabalho total ou parcialmente em home office, ou, caso opte por manter o colaborador trabalhando, deverá oferecer equipamentos de proteção individual para tornar mais seguro o exercício da atividade.

Ainda que não tenha sido esse o objetivo governamental ao editar a Medida Provisória nº. 936, convertida na Lei nº. 14.020/2020 (Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda), não há qualquer impedimento à utilização pelo empregador da suspensão temporária do contrato de trabalho nos termos daquela lei, para possibilitar o afastamento de pessoas do grupo de risco, desde que limitada a suspensão ao período de calamidade pública decretado (até 31/12/2020, conforme Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020), com o correspondente pagamento do Benefício Emergencial de Preservação

do Emprego e da Renda pela União, tendo como base de cálculo o valor mensal do seguro-desemprego a que o empregado teria direito

A Lei nº. 14.020, em seu artigo 22, inclusive, expressamente autoriza a suspensão do contrato de trabalho das gestantes, afastando qualquer dilema em face da estabilidade legal e fixando que a estabilidade vai se prolongar por período equivalente ao acordado para a suspensão temporária do contrato de trabalho, contado a partir do término do período da garantia estabelecida na alínea “b” do inciso II do caput do art. 10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Ministério Público do Trabalho, ao longo de 2020, emitiu diversas notas técnicas³ com o objetivo de promover e proteger a saúde do trabalhador, bem como reduzir os impactos negativos trabalhistas decorrentes da pandemia de infecções por COVID-19.

Através do GRUPO DE TRABALHO GT COVID-19, instituído pela Portaria nº. 470/2020, o MPT editou a NOTA TÉCNICA 16/2020 DO GT NACIONAL COVID-19⁴, recomendando às empresas, sindicatos e órgãos da administração pública que adotassem as seguintes medidas e diretrizes, para garantir a proteção de trabalhadoras e trabalhadores em grupo de risco ou que convivam com familiares do grupo de risco:

01. RETIRAR da organização das escalas de trabalho presencial as pessoas trabalhadoras que se encontrem inseridas nos grupos de risco identificados pelos órgãos de saúde, tais como: maiores de 60 (sessenta) anos de idade, gestantes, lactantes, doentes cardíacos, diabéticos, doentes renais crônicos, doentes respiratórios crônicos, transplantados, portadores de doenças tratados com medicamentos imunodepressores e quimioterápicos;

02. GARANTIR, sempre que possível, às trabalhadoras e trabalhadores do grupo de risco, bem como àqueles responsáveis pelo cuidado de pessoas do grupo de risco, o direito a realizar as suas atividades laborais de modo remoto (home office), por equipamentos e sistemas informatizados, quando compatível com a função;

03. GARANTIR que trabalhadoras e trabalhadores do grupo de risco, bem como àqueles responsáveis pelo cuidado de pessoas do grupo de

3 Disponível em: [<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/coronavirus-veja-aqui-as-notas-tecnicas-do-mpt>]. Acesso em 10/03/2021.

4 NOTA TÉCNICA 16/2020 DO GT NACIONAL COVID-19. Disponível em: [<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/v-nota-tecnica-n-16-trabalhadores-e-trabalhadoras-grupo-de-risco-gt-covid-19.pdf>]. Acesso em 10/03/2021.

risco, sejam dispensados do comparecimento ao local de trabalho, no caso de não ser compatível a sua realização na modalidade home office, com remuneração assegurada, nos termos do artigo 2º, II, e artigo 3º, § 3º, da Lei n. 13.979/2020, durante todo o período em que haja acentuado risco de contaminação no convívio social, podendo ser realizado o afastamento igualmente pautado em medidas alternativas, como interrupção do contrato de trabalho; concessão de férias coletivas, integrais ou parciais; suspensão dos contratos de trabalho (lay off), suspensão do contrato de trabalho para fins de qualificação (art. 476-A da CLT), entre outras permitidas pela legislação vigente, aptas a garantir o distanciamento social, tendo em vista a condição de grupo de risco;

04. GARANTIR às trabalhadoras e aos trabalhadores que convivam com pessoas do grupo de risco que realizem as suas atividades de modo remoto (home office), assegurando que, na impossibilidade da execução das funções nessa modalidade que, sucessivamente, seja adotado plano de contingenciamento, designando-os para outra modalidade de teletrabalho em setores de menor risco de contágio (seja em setores com reduzido número de trabalhadores, em espaços arejados ou isolados), com direito a rodízio de escalas de jornada e a horários de trabalho que permitam o deslocamento por transporte público fora dos horários de maior movimento, quando não seja garantido o transporte fretado;

05. ACEITAR a autodeclaração do empregado a respeito do seu estado de saúde, relacionado a sintomas do COVID 19, bem como o atestado de saúde familiar, observados os requisitos do art. 3º, §1º da Portaria GM n. 454, de 20/03/2020: “o atestado emitido pelo profissional médico que determina a medida de isolamento será estendido às pessoas que residam no mesmo endereço, para todos os fins, incluindo o disposto no § 3º do art. 3º da Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020”, ressalvando a possibilidade de adotar sanções disciplinares diante de declaração falsa.

06. GARANTIR, na hipótese de serem necessárias dispensas, em razão de queda expressiva de faturamento e/ou necessidade de redução de quadro de pessoal em razão de diminuição de ritmo de produção em decorrência dos efeitos da situação de emergência em razão da pandemia da Covid-19, que sejam observados os critérios de transparência, bem como se realize negociação coletiva com os entes sindicais, conforme diretrizes da Nota Técnica n. 08/2020.

Em 2021, o mesmo Grupo de Trabalho emitiu a NOTA TÉCNICA 01/2021⁵ sobre a proteção à saúde e igualdade de oportunidades no trabalho para trabalhadoras gestantes em face da segunda onda da pandemia do COVID 19, com recomendações semelhantes à normativa anterior, dessa vez direcionadas às gestantes.

Fica evidenciado, portanto, que o afastamento dos trabalhadores pertencentes a grupos considerados de risco para o desenvolvimento da forma grave do coronavírus, quando realizado preventivamente, não pode resultar na concessão de auxílio-doença, por não se enquadrar na hipótese legal da Lei n.º. 8.213/91.

CONCLUSÃO

O ano de 2020 foi desafiador para toda a humanidade. A crise decorrente da pandemia do COVID-19 se espalhou pelo mundo e obrigou os diferentes governantes e a sociedade civil a criarem soluções paliativas, para fazer frente à emergência de saúde pública mundial, em um esforço coordenado para tentar reduzir ao mínimo o impacto econômico dela decorrente.

A suspensão do atendimento presencial nas diferentes repartições públicas serviu de exemplo para toda a população sobre a necessidade de isolamento/distanciamento social para a contenção do vírus.

Especificamente no que concerne à Previdência Social, o INSS buscou criar soluções que reduzissem o impacto dessa suspensão, concedendo antecipações de um salário-mínimo aos requerentes de auxílio-doença e prorrogando benefícios vigentes mediante mero requerimento (sem perícia).

Ante a gravidade do cenário, as antecipações concedidas em 2020 foram convalidadas em benefícios por incapacidade temporária (auxílios-doença) e os segurados receberam as diferenças correspondentes.

Importante frisar, no entanto, que o artigo 59 da Lei n.º. 8.213/91 não foi alterado, ou seja, o benefício previdenciário de auxílio-doença apenas será devido quando houver incapacidade para a atividade habitual por período superior a 15 dias, ou seja, não é obrigação do INSS pagar o período de afastamento preventivo decorrente da quarentena da Lei n.º. 13.979/2020 ou eventualmente concedido pelo empregador aos funcionários pertencentes aos chamados grupos de risco do Covid-19.

Além disso, a antecipação de um salário-mínimo e a posterior confirmação destas antecipações (ambas sem perícia presencial), embora demonstrem um esforço da Autarquia para atender prontamente os segurados que necessitaram da Previdência e evitar a judicialização em massa decorrente

⁵ NOTA TÉCNICA 01/2021 DO GT NACIONAL COVID-19. Disponível em: [https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-gestante-gt-covid-19-assinada-2.pdf]. Acesso em 10/03/2021.

do regime de plantão criado em 2020, devem ser vistas com ressalvas na análise de benefícios futuros, sendo levada em conta a situação de extrema excepcionalidade criada pela pandemia do COVID-19, sobretudo porque tais concessões foram baseadas numa DII fictícia.

O ano de 2021 trouxe consigo outra onda da pandemia, possivelmente mais grave que a anterior, com a circulação de novas cepas do coronavírus, aparentemente com maior transmissibilidade e potencialmente mais letais que aquela circulante em 2020. Por outro lado, infelizmente, a vacinação em massa ainda está distante de ser uma realidade no país.

Diante desse cenário, o artigo 6º da Lei nº. 14.131, de 30 de março de 2021, autorizou o INSS a conceder o benefício de auxílio por incapacidade temporária de que trata o artigo 59 da Lei nº. 8.213/91 mediante apresentação pelo requerente de atestado médico e de documentos complementares que comprovem a doença informada no atestado como causa da incapacidade.

Essa dispensa de perícia, no entanto, terá caráter excepcional, com validade até 31 de dezembro de 2021, e o benefício por incapacidade temporária dela decorrente não poderá ter duração superior a 90 dias, nem estará sujeito a pedido de prorrogação (eventual necessidade de acréscimo ao período inicialmente concedido, ainda que inferior a noventa dias, estará sujeita a novo requerimento).

Os requisitos para apresentação e a forma de análise do atestado médico e dos documentos complementares foram estabelecidos pela PORTARIA CONJUNTA SEPRT/ME/INSS Nº 32, DE 31 DE MARÇO DE 2021, ato conjunto da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia e do INSS, que restringiu a aplicabilidade de tal procedimento especial às unidades com atendimento da Perícia Médica Federal alcançadas por uma das seguintes situações:

I - Impossibilidade de abertura devido a adoção de medidas de isolamento, quarentena ou restrição à circulação de pessoas determinada em ato dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou em decisão judicial, ou outra razão que impeça o regular funcionamento dos serviços da Perícia Médica Federal;

II - Redução da força de trabalho dos servidores da Perícia Médica Federal disponível para atendimento presencial acima de vinte por cento da capacidade operacional da unidade, em razão das orientações estabelecidas pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal do Ministério da Economia, na condição de órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal (SIPEC), e atos complementares da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho; ou

III - Agendamento para atendimento presencial pelo serviço da Perícia Médica Federal com tempo de espera superior a sessenta dias.

Relevante destacar, no entanto, que não há previsão de nova suspensão do atendimento presencial em âmbito nacional, mas, como houve interrupção no ano passado, muitos pedidos de auxílio ainda estão represados e o novo texto legal usa essa justificativa para retomar a concessão do benefício por meio de envio de atestado a distância, chamado por especialistas de “perícia documental”⁶.

Espera-se que, ancorada na expertise conquistada em 2020, a Autarquia consiga responder prontamente aos desafios que a pandemia ainda trará, sem desamparar os segurados que dela dependem.

REFERÊNCIAS

DALL'AGNOL, Laísa. Auxílio-doença do INSS sem perícia médica pode voltar em 2021. Folha de São Paulo, São Paulo, 09 mar.2021. Disponível em: [<https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/03/auxilio-doenca-do-inss-sem-pericia-medica-pode-voltar-em-2021.shtml?origin=folha>]. Acesso em: 12/03/2021.

DESEMPREGO. IBGE, 2021. Disponível em: [<https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>]. Acesso em: 23/02/2021.

NOTA TÉCNICA 16/2020 DO GT NACIONAL COVID-19. Disponível em: [<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/v-nota-tecnica-n-16-trabalhadores-e-trabalhadoras-grupo-de-risco-gt-covid-19.pdf>]. Acesso em 10/03/2021.

NOTA TÉCNICA 01/2021 DO GT NACIONAL COVID-19. Disponível em: [<https://mpt.mp.br/pgt/noticias/nota-tecnica-gestante-gt-covid-19-assinada-2.pdf>]. Acesso em 10/03/2021.

ORGANIZAÇÃO mundial da saúde declara pandemia do novo coronavírus. UNASUS, 2020. Disponível em: [<https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>]. Acesso em: 23/02/2021.

6 DALL'AGNOL, L. Auxílio-doença do INSS sem perícia médica pode voltar em 2021. Folha de São Paulo São Paulo, 09 mar.2021. Disponível em: [<https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/03/auxilio-doenca-do-inss-sem-pericia-medica-pode-voltar-em-2021.shtml?origin=folha>]. Acesso em: 12/03/2021.