CORONAVÍRUS E SEGURIDADE SOCIAL: DIREITO À SAÚDE E REPERCUSSÕES NA ASSISTÊNCIA SOCIAL *

CORONAVIRUS AND SOCIAL SECURITY: RIGHT TO HEALTH AND REPERCUSSIONS IN SOCIAL ASSISTANCE

GUSTAVO FILIPE BARBOSA GARCIA

Livre-Docente pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pós-Doutorado em Direito pela Universidade de Sevilla. Especialista em Direito pela Universidade de Sevilla. Professor Titular do Centro Universitário do Distrito Federal. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Advogado. Endereço eletrônico: gustavofbg@yahoo.com.br.

SUMÁRIO: Introdução - 1. Coronavírus e Seguridade Social - 2. Pandemia do coronavírus e direito à saúde - 3. Medidas para enfrentamento do coronavírus - 4. Benefício de prestação continuada da assistência social - 5. Auxílio emergencial - Conclusão - Referências.

RESUMO: Este artigo tem como objetivo estudar as consequências do coronavírus nas esferas da saúde e da assistência social, que integram a Seguridade Social. Propõe-se examinar as principais modificações quanto ao benefício de prestação continuada e ao auxílio emergencial previsto na Lei 13.982/2020.

PALAVRAS-CHAVE: coronavírus; seguridade social; saúde; assistência social; auxílio emergencial.

ABSTRACT: This paper aims to study the consequences of coronavirus in health and social assistance, which are part of Social Security. It is proposed to examine the main changes regarding the benefit of continued provision and the emergency assistance provided for in Law 13.982/2020.

KEYWORDS: coronavirus; social security; health; social assistance; emergency assistance.

* Data de recebimento do artigo: 06.04.2020.

Datas de pareceres de aprovação: 15.04.2020 e 20.04.2020.

Data de aprovação pelo Conselho Editorial: 23.04.2020.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo analisar as principais consequências do coronavírus nas esferas da saúde e na assistência social, como sistemas de proteção integrantes da Seguridade Social.

De modo mais específico, propõe-se examinar o direito à saúde em vista da doença do coronavírus (Covid-19), as modificações quanto ao benefício de prestação continuada assistencial e o auxílio emergencial instituído pela Lei 13.982/2020. No aspecto metodológico, o exame da matéria proposta é realizado, em essência, por meio de pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial.

1. CORONAVÍRUS E SEGURIDADE SOCIAL

A pandemia decorrente do novo coronavírus certamente ficará marcada na história da humanidade, em razão das graves consequências na saúde coletiva, bem como nas esferas social e econômica. As drásticas medidas tomadas em vários países com o intuito de evitar e desacelerar a contaminação das populações pelo coronavírus modificou as formas de relacionamento e convivência entre as pessoas, bem como de exercício das mais diversas atividades, inclusive de trabalho, estudo e lazer. As repercussões são tão profundas que podem ter impactos mesmo depois de passada a fase mais aguda da situação de emergência na saúde pública, podendo-se dizer que teremos a formação de novos estilos de vida em sociedade, em razão dessa difícil e complexa experiência que atingiu o mundo em termos globais.

A par disso, a relevância do Estado garantidor de direitos sociais e do sistema público de saúde tornou-se incontestável, pois ficou evidente que a esfera privada nem sempre têm condições de garantir o bem estar da coletividade, notadamente em situações de maior gravidade.

Nesse contexto, a Seguridade Social é sistema de proteção social, de natureza universal, tendo como fundamento o princípio da solidariedade.¹

As dimensões da Seguridade Social, quais sejam, a Previdência Social, a Assistência Social e a Saúde, estão inseridas no âmbito dos direitos sociais, como se depreende do art. 6º da Constituição da República.²

Os direitos sociais apresentam natureza nitidamente fundamental, por terem como finalidade o respeito à dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição da República).³

¹ Cf. MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 23-58-59.

² Cf. BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009. p. 11: "Arrumadas em sistema, as três partes que compõem o arcabouço - saúde, previdência e assistência social - devem proporcionar, a todos, seguridade social".

³ Cf. SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Seguridade social como direito fundamental material*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 121.

Deve-se enfatizar que os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º da Constituição da República), como princípios constitucionais fundamentais, ou seja, princípios gerais da ordem jurídica,⁴ para serem alcançados, exigem a presença da Seguridade Social, por meio de ações voltadas à Saúde, à Assistência e à Previdência Social.

Nesse sentido, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais, bem como a promoção do bem de todos, exigem a plena efetivação dos direitos voltados à ordem social.⁵

A Previdência Social tem natureza contributiva, de modo que há necessidade de recolhimento de contribuições previdenciárias para a manutenção do sistema (arts. 201 e 202 da Constituição Federal de 1988). Em outras palavras, tem caráter contributivo e filiação obrigatória, embora também se admita o ingresso como segurado facultativo.

A Assistência Social, diversamente, não exige contribuições para que a pessoa em situação de necessidade social e econômica tenha direito a prestações assistenciais, com o objetivo de assegurar as suas necessidades básicas e de sua família (arts. 203 e 204 da Constituição da República).

A Saúde, por sua vez, é direito universal, isto é, de todos, voltado ao acesso igualitário à promoção, proteção e recuperação do completo bem-estar físico, psíquico e social (arts. 196 a 200 da Constituição Federal de 1988).

Frise-se ser competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde (art. 23, inciso II, da Constituição da República).

Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção e defesa da saúde (art. 24, inciso XII, da Constituição Federal de 1988). No âmbito da legislação concorrente, a competência da União deve se limitar a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º, da Constituição Federal de 1988). Por isso, a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados (art. 24, § 2º, da Constituição Federal de 1988). Ademais, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, como é o caso da saúde, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, incisos I e II, da Constituição da República).

A respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese de repercussão geral:

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização

⁴ Cf. BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 291-292.

⁵ Cf. PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na Constituição de 1988. *Revista de Direito Social*, Porto Alegre, Notadez, ano 7, n. 28, p. 11, out./dez. 2007: "A Constituição de 1988, visando a dar efetividade aos fundamentos do Estado brasileiro, em especial o da dignidade da pessoa humana, bem como concretizar seus objetivos previstos no art. 3º, entre os quais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais, instituiu um importante instrumento de proteção social, o qual visa à proteção de todos os cidadãos nas situações geradoras de necessidades. Referida proteção foi denominada seguridade social".

e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro (STF, Pleno, RE 855.178/SE, Red. p/ac. Min. Edson Fachin, j. 23.05.2019).

A Seguridade Social tem o relevante papel de atender, proteger e promover o bem-estar do ser humano, sempre que este estiver em situação relacionada a contingências sociais, dificultando ou impedindo que a pessoa possa viver de forma digna e saudável. Nesse enfoque, a Seguridade Social deve alcançar todas as pessoas que estejam em situações que não lhes permitam a sua própria manutenção e de sua família.

Como se pode notar, a Seguridade Social exerce o importante papel de redução das desigualdades sociais, especialmente por meio da redistribuição de renda, o que justifica a presença de políticas públicas de proteção social, com o fim de se concretizar as referidas determinações constitucionais.

Em outras palavras, o Estado Democrático de Direito, consoante os fundamentos previstos no art. 1º da Constituição da República, apenas pode se desenvolver a contento quando respeitados os direitos decorrentes da Seguridade Social.

2. PANDEMIA DO CORONAVÍRUS E DIREITO À SAÚDE

No aspecto terminológico, a denominação específica do vírus é coronavírus da síndrome respiratória aguda grave 2 (“*severe acute respiratory syndrome coronavirus 2*”), indicado como SARS-CoV-2,⁶ da família coronavírus.⁷ A infecção causada pelo mencionado vírus é a doença do coronavírus 2019 (“*coronavirus disease 2019*”), indicada como Covid-19.⁸ Assim, na realidade, coronavírus designa uma família de vírus que podem causar infecções respiratórias.⁹

A doença causada pelo mencionado coronavírus alcançou proporções de pandemia,¹⁰ em razão da sua elevada incidência em âmbito global.

Observados esses aspectos, no rol dos direitos fundamentais, o direito à vida ocupa posição de maior relevância (art. 5º da Constituição Federal de 1988) e está intimamente ligado ao direito à saúde (art. 6º da Constituição da República).

⁶ Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it*. Disponível em: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it). Acesso em: 05 abr. 2020.

⁷ Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Q&A on coronaviruses (COVID-19)*, 09.03.2020. “Coronaviruses are a large family of viruses which may cause illness in animals or humans”. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 05 abr. 2020.

⁸ Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Q&A on coronaviruses (COVID-19)*, 09.03.2020. “COVID-19 is the infectious disease caused by the most recently discovered coronavirus”. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 05 abr. 2020.

⁹ Cf. BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é coronavírus? (COVID-19)*. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/>. Acesso em: 05 abr. 2020.

¹⁰ Cf. WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO announces COVID-19 outbreak a pandemic*, 12.03.2020. Disponível em: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>. Acesso em: 16 mar. 2020.

A saúde, ao integrar o sistema de Seguridade Social, é direito de todos e dever do Estado, o qual é garantido por meio de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (art. 196 da Constituição da República).¹¹

A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivos o bem-estar e a justiça social (art. 193 da Constituição Federal de 1988), dela fazendo parte a Seguridade Social,¹² na qual se insere a saúde e, entre outros direitos, o meio ambiente (art. 225 da Constituição da República).

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem o Sistema Único de Saúde (SUS), o qual é organizado com base nas diretrizes constitucionais de descentralização, atendimento integral e participação da comunidade.

Na esfera internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estabelece que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família *saúde*, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis (art. 25).

O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, aprovado no Brasil pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo 226/1991 e promulgado pelo Decreto 591/1992, assegura que os Estados-Parte reconhecem o direito de toda pessoa de desfrutar o mais elevado nível possível de saúde física e mental (art. 12).

As medidas que os Estados-Parte devem adotar com o fim de assegurar o pleno exercício do direito à saúde devem incluir as medidas que se façam necessárias para assegurar: a diminuição da “mortalidade” (ou seja, mortes quando do nascimento) e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças; a melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente; a prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças; a criação de condições que assegurem a todos assistência médica e serviços médicos em caso de enfermidade.

As dimensões da saúde e do meio ambiente, desse modo, estão inseridas no âmbito dos direitos humanos e fundamentais, por terem como finalidade o respeito à dignidade da pessoa humana, valor supremo que revela o “caráter único e insubstituível de cada ser humano”,¹³ o qual figura como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988).¹⁴

¹¹ Cf. GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito da seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2020. p. 251.

¹² Cf. PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na Constituição de 1988. *Revista de Direito Social*, Porto Alegre, Notadez, ano 7, n. 28, p. 13-14, out./dez. 2007.

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 31.

¹⁴ Cf. BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 642.

Como se pode notar, a saúde, na vertente subjetiva, é direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício (art. 2º da Lei 8.080/1990).¹⁵

Trata-se, assim, de direito social, expressamente assegurado no art. 6º da Constituição da República e inserido no catálogo de direitos fundamentais.¹⁶

Em consonância com a Constituição da Organização Mundial da Saúde, de 1946, a “saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade”.¹⁷

Em harmonia com esse conceito mais abrangente, o art. 3º da Lei 8.080/1990 determina que os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, *entre outros*, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais.

Ainda nessa linha, dizem também respeito à saúde as ações que se destinam a garantir às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social.

Ademais, apesar da existência de diversas classificações quanto aos direitos fundamentais, com discussões a respeito da posição dos direitos sociais e difusos nesse contexto, deve-se salientar a tendência contemporânea de que os direitos humanos são *universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados*, assim previstos também no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos,¹⁸ como reconhece a Declaração de Viena, de 1993 (art. 5º).¹⁹

3. MEDIDAS PARA ENFRENTAMENTO DO CORONAVÍRUS

A Portaria 188, de 03 de fevereiro de 2020, do Ministério da Saúde, considerando a declaração de emergência em saúde pública de importância internacional pela Organização Mundial da Saúde, em 30 de janeiro de 2020, declarou emergência em saúde pública de importância nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus (2019-nCoV).

A Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, em vigor na data de sua publicação, ocorrida em 07.02.2020, dispõe sobre as medidas que podem ser adotadas para enfrentamento

¹⁵ Cf. FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007. p. 187: “por ser a seguridade social um direito eminentemente social, e abranger as ações que preservem o direito à saúde, o Estado deve aplicar todos os recursos para reconhecer e proteger esse direito progressivamente, não se permitindo retrocesso na sua prestação”.

¹⁶ Cf. SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. *O Sistema Único de Saúde e suas diretrizes constitucionais*. São Paulo: Verbatim, 2009. p. 9.

¹⁷ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organizacao-Mundial-da-Saude/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.

¹⁸ Cf. PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 13.

¹⁹ Cf. PIOVESAN, op. cit., p. 145-148.

da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019.

A Portaria 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde, regulamenta o disposto na Lei 13.979, de 06 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional em decorrência da infecção humana pelo coronavírus (Covid-19).

Frise-se que as medidas estabelecidas no referido diploma legal objetivam a proteção da coletividade (art. 1º, § 1º, da Lei 13.979/2020).

Com isso, para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, podem ser adotadas, entre outras, as seguintes medidas: I - isolamento; II - quarentena; III - determinação de realização compulsória de: a) exames médicos; b) testes laboratoriais; c) coleta de amostras clínicas; d) vacinação e outras medidas profiláticas; e) tratamentos médicos específicos; IV - estudo ou investigação epidemiológica; V - exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; VI - restrição excepcional e temporária, conforme recomendação técnica e fundamentada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, por rodovias, portos ou aeroportos de: a) entrada e saída do País; b) locomoção interestadual e intermunicipal; VII - requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas, hipótese em que será garantido o pagamento posterior de indenização justa; VIII - autorização excepcional e temporária para a importação de produtos sujeitos à vigilância sanitária sem registro na Anvisa, desde que: a) registrados por autoridade sanitária estrangeira; b) previstos em ato do Ministério da Saúde (art. 3º da Lei 13.979/2020).

Para fins do disposto na Lei 13.979/2020, considera-se *isolamento* a 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 coronavírus (art. 2º, inciso I).

Considera-se *quarentena*, por sua vez, 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 (art. 2º, inciso II, da Lei 13.979/2020).

Considera-se *falta justificada* ao serviço público ou à atividade laboral privada o período de ausência decorrente das referidas medidas (art. 3º, § 3º, da Lei 13.979/2020).

4. BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Assistência Social deve ser prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social, e tem como um de seus objetivos a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (art. 203, inciso V, da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido, o benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família (art. 20 da Lei 8.742/1993).

A Lei 13.982, de 02 de abril de 2020, altera a Lei 8.742/1993, 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 13.979/2020.

Um pouco antes da Lei 13.982/2020, o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993, com redação dada pela Lei 13.981, de 23 de março de 2020, chegou a prever que se considera incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja inferior a ½ salário mínimo. Argumentou-se, entretanto, que essa modificação não teria observado o princípio da contrapartida, previsto no § 5º do art. 195 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social pode ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal, foi proferida decisão nos seguintes termos:

Concedo, em parte, a medida cautelar postulada, *ad referendum* do Plenário, apenas para suspender a eficácia do art. 20, § 3º, da Lei 8.742, na redação dada pela Lei 13.981, de 24 de março de 2020, enquanto não sobrevier a implementação de todas as condições previstas no art. 195, § 5º, da CF, art. 113 do ADCT, bem como nos arts. 17 e 24 da LRF e ainda do art. 114 da LDO (STF, ADPF 662/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03.04.2020).

O art. 20, § 3º, inciso I, da Lei 8.742/1993, incluído pela Lei 13.982/2020, estabelece que se considera incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a ¼ do salário mínimo, até 31 de dezembro de 2020.

Com fundamento no art. 66, § 1º, da Constituição Federal de 1988, foi vetado pelo Presidente da República o inciso II do art. 20 da Lei 8.742/1993, que seria incluído pelo Projeto de Lei 1.066/2020 (9.236/2017 na Câmara dos Deputados), com a seguinte redação: “II - igual ou inferior a ½ (meio) salário mínimo, a partir de 1º de janeiro de 2021”.

Conforme as razões do veto, constantes na Mensagem 141/2020:

A propositura legislativa, ao manter de forma objetiva o valor do critério para a percepção do Benefício de Prestação Continuada (BPC) no valor de ½ salário mínimo, a partir de 1º de janeiro de 2021, viola as regras do art. 113 do ADCT, bem como do arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ainda do art. 116 da Lei

de Diretrizes Orçamentárias para 2020 (Lei nº 13.898, de 2019). Ademais, o dispositivo contraria o interesse público ao não se permitir a determinação de critérios para a adequada focalização do benefício.²⁰

Ressalte-se que o mencionado veto deve ser apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (art. 66, § 4º, da Constituição Federal de 1988). Se o veto não for mantido, o projeto deve ser enviado, para promulgação, ao Presidente da República (art. 66, § 5º, da Constituição Federal de 1988).

Em razão do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19), o critério de aferição da renda familiar mensal *per capita* previsto no § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993 pode ser ampliado para até ½ salário mínimo (art. 20-A da Lei 8.742/1993, incluído pela Lei 13.982/2020).

A referida ampliação deve ocorrer na forma de escalas graduais, definidas em regulamento, de acordo com os seguintes fatores, combinados entre si ou isoladamente: I - o grau da deficiência; II - a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; III - as circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos e familiares que podem reduzir a funcionalidade e a plena participação social da pessoa com deficiência candidata ou do idoso; IV - o comprometimento do orçamento do núcleo familiar de que trata o § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993 exclusivamente com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência que não sejam disponibilizados gratuitamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS), ou com serviços não prestados pelo Serviço Único de Assistência Social (SUAS), desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida (art. 20-A, § 1º, da Lei 8.742/1993).

O grau da deficiência e o nível de perda de autonomia, representado pela dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária, de que tratam, respectivamente, os incisos I e II do § 1º do art. 20-A da Lei 8.742/1993, devem ser aferidos, para a pessoa com deficiência, por meio de índices e instrumentos de avaliação funcional a serem desenvolvidos e adaptados para a realidade brasileira, observados os termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei 13.146/2015, ao prever que a avaliação da deficiência, quando necessária, deve ser biopsicossocial, realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar (art. 20-A, § 2º, da Lei 8.742/1993).

As circunstâncias pessoais e ambientais e os fatores socioeconômicos de que trata o inciso III do § 1º do art. 20-A da Lei 8.742/1993 devem levar em consideração, observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei 13.146/2015, entre outros aspectos: I - o grau de instrução e o nível educacional e cultural do candidato ao benefício; II - a acessibilidade

²⁰ BRASIL. Presidência da República. *Mensagem 141, de 2 de abril de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-141.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.

e a adequação do local de residência à limitação funcional, as condições de moradia e habitabilidade, o saneamento básico e o entorno familiar e domiciliar; III - a existência e a disponibilidade de transporte público e de serviços públicos de saúde e de assistência social no local de residência do candidato ao benefício; IV - a dependência do candidato ao benefício em relação ao uso de tecnologias assistivas; V - o número de pessoas que convivem com o candidato ao benefício e a coabitação com outro idoso ou pessoa com deficiência dependente de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária.

O valor referente ao comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos com tratamentos de saúde, médicos, fraldas, alimentos especiais e medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência, de que trata o inciso IV do § 1º do art. 20-A da Lei 8.742/1993, deve ser definido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, a partir de valores médios dos gastos realizados pelas famílias exclusivamente com essas finalidades, conforme critérios definidos em regulamento, facultada ao interessado a possibilidade de comprovação, nos termos do referido regulamento, de que os gastos efetivos ultrapassam os valores médios.

De acordo com o art. 20, § 14, da Lei 8.742/1993, incluído pela Lei 13.982/2020, o benefício de prestação continuada ou o benefício previdenciário no valor de até um salário mínimo concedido a idoso acima de 65 anos de idade ou pessoa com deficiência não será computado, para fins de concessão do benefício de prestação continuada a outro idoso ou pessoa com deficiência da mesma família, no cálculo da renda a que se refere o § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993.

Nessa linha, na esfera jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça fixou a seguinte tese jurídica:

Aplica-se o parágrafo único do artigo 34 do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/03), por analogia, a pedido de benefício assistencial feito por pessoa com deficiência a fim de que benefício previdenciário recebido por idoso, no valor de um salário mínimo, não seja computado no cálculo da renda *per capita* prevista no artigo 20, § 3º, da Lei n. 8.742/93. (STJ, 1ª Seção, REsp 1.355.052/SP (2012/0247239-5), Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 05.11.2015).

O benefício de prestação continuada será devido a mais de um membro da mesma família enquanto atendidos os requisitos exigidos na Lei 8.742/1993 (art. 20, § 15, da Lei 8.742/1993, incluído pela Lei 13.982/2020).

5. AUXÍLIO EMERGENCIAL

Durante o período de três meses, a contar da publicação da Lei 13.982/2020 (ocorrida no Diário Oficial da União de 02.04.2020), deve ser concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os seguintes requisitos (art. 2º da Lei 13.982/2020):

- I - seja maior de 18 anos de idade;
- II - não tenha emprego formal ativo;
- III - não seja titular de benefício previdenciário ou assistencial ou beneficiário do seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda federal, ressalvado, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei 13.982/2020, o benefício bolsa família;
- IV - cuja renda familiar mensal *per capita* seja de até ½ salário mínimo ou a renda familiar mensal total seja de até três salários mínimos;
- V - que, no ano de 2018, não tenha recebido rendimentos tributáveis acima de R\$ 28.559,70; e
- VI - que exerça atividade na condição de:
 - a) microempreendedor individual (MEI);
 - b) contribuinte individual do Regime Geral de Previdência Social que contribua na forma do *caput* ou do inciso I do § 2º do art. 21 da Lei 8.212/1991;²¹ ou
 - c) trabalhador informal, seja empregado, autônomo ou desempregado, de qualquer natureza, inclusive o intermitente inativo (isto é, que não estiver prestando serviço), 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 do inciso IV.

Pode-se dizer que esse auxílio emergencial tem natureza jurídica de benefício eventual assistencial, por se tratar de prestação pecuniária que independe de contribuição à Seguridade Social pelo beneficiário (art. 203 da Constituição Federal de 1988).

Nesse sentido, conforme o art. 22 da Lei 8.742/1993, os *benefícios eventuais* são as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e são prestadas aos cidadãos (ou seja, às pessoas naturais) e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de *calamidade pública*.

O recebimento do auxílio emergencial está limitado a dois membros da mesma família (art. 2º, § 1º, da Lei 13.982/2020).

O auxílio emergencial substituirá o benefício bolsa família nas situações em que for mais vantajoso, de ofício (art. 2º, § 2º, da Lei 13.982/2020), ou seja, independentemente de requerimento do beneficiário.

A mulher provedora de família monoparental deve receber duas cotas do auxílio (art. 2º, § 3º, da Lei 13.982/2020).

As condições de renda familiar mensal *per capita* e total de que trata o art. 2º da Lei 13.982/2020 devem ser verificadas por meio do CadÚnico, para os trabalhadores inscritos,

²¹ “Art. 21. A alíquota de contribuição dos segurados contribuinte individual e facultativo será de vinte por cento sobre o respectivo salário de contribuição. [...] I - 11% (onze por cento), no caso do segurado contribuinte individual, ressalvado o disposto no inciso II, que trabalhe por conta própria, sem relação de trabalho com empresa ou equiparado e do segurado facultativo, observado o disposto na alínea b do inciso II deste parágrafo”.

e por meio de autodeclaração, para os não inscritos, por meio de plataforma digital (art. 2º, § 4º, da Lei 13.982/2020).

São considerados empregados formais, para efeitos do art. 2º da Lei 13.982/2020, os empregados com contrato de trabalho formalizado nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e todos os agentes públicos, independentemente da relação jurídica, inclusive os ocupantes de cargo ou função temporários ou de cargo em comissão de livre nomeação e exoneração e os titulares de mandato eletivo (art. 2º, § 5º, da Lei 13.982/2020).

A renda familiar é 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 (art. 2º, § 6º, da Lei 13.982/2020).

Não serão incluídos no cálculo da renda familiar mensal os rendimentos percebidos de programas de transferência de renda federal previstos na Lei 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (que cria o Programa Bolsa Família), e em seu regulamento (art. 2º, § 7º, da Lei 13.982/2020). O Decreto 5.209/2004 regulamenta a Lei 10.836/2004.

A renda familiar *per capita* é a razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família (art. 2º, § 8º, da Lei 13.982/2020).

O auxílio emergencial deve ser operacionalizado e pago, em três prestações mensais, por instituições financeiras públicas federais, que ficam autorizadas a realizar o seu pagamento por meio de conta do tipo poupança social digital, de abertura automática em nome dos beneficiários, a qual possuirá as seguintes características: I - dispensa da apresentação de documentos; II - isenção de cobrança de tarifas de manutenção, observada a regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional; III - ao menos 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; IV - (vetado); V - não passível de emissão de cartão físico, cheques ou ordens de pagamento para sua movimentação (art. 2º, § 9º, da Lei 13.982/2020).

Os órgãos federais devem disponibilizar as informações necessárias à verificação dos requisitos para concessão do auxílio emergencial, constantes das bases de dados de que sejam detentores (art. 2º, § 11, da Lei 13.982/2020).

O Poder Executivo regulamentará o referido auxílio emergencial (art. 2º, § 8º, da Lei 13.982/2020).

Fica o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) autorizado a antecipar o valor mencionado no art. 2º da Lei 13.982/2020 (auxílio emergencial) para os requerentes do benefício de prestação continuada para as pessoas de que trata o art. 20 da Lei 8.742/1993, durante o período de três meses, a contar da publicação da Lei 13.982/2020 (ocorrida em 02.04.2020), ou até a aplicação pelo INSS do instrumento de avaliação da pessoa com deficiência, o que ocorrer primeiro (art. 3º da Lei 13.982/2020).

Reconhecido o direito da pessoa com deficiência ou idoso ao benefício de prestação continuada, seu valor será devido a partir da data do requerimento, deduzindo-se os pagamentos efetuados na forma acima indicada (art. 3º, parágrafo único, da Lei 13.982/2020).

O período de três meses de que trata o *caput* dos arts. 2º e 3º da Lei 13.982/2020 pode ser prorrogado por ato do Poder Executivo durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional da Covid-19, definida pela Lei 13.979/2020 (art. 6º da Lei 13.982/2020).

CONCLUSÃO

A Organização Mundial da Saúde declarou emergência em saúde pública de importância internacional, em 30 de janeiro de 2020, em decorrência do coronavírus. Poucos dias depois, no plano interno, foi declarada emergência em saúde pública de importância nacional.

Quanto à doença do coronavírus 2019 (Covid-19), tem-se que o direito à vida, como direito humano e fundamental da maior relevância, está intimamente ligado ao direito à saúde.

Nesse contexto, a Lei 13.979/2020 dispõe sobre as medidas que podem ser adotadas para enfrentamento do coronavírus, destacando-se, entre outras, isolamento, quarentena, determinação de realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas e tratamentos médicos específicos.

Relativamente ao benefício de prestação continuada da Assistência Social, considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal *per capita* seja igual ou inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, até 31 de dezembro de 2020.

Durante o período de três meses, a contar da publicação da Lei 13.982/2020, deve ser concedido auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00 mensais ao trabalhador que cumpra cumulativamente os requisitos indicados na lei. Esse auxílio emergencial tem natureza jurídica de benefício eventual assistencial, pois independe de contribuição à Seguridade Social pelo beneficiário.

A infecção pelo coronavírus foi reconhecida como pandemia, o que demonstra a sua gravidade em termos globais, com profundos impactos sociais e econômicos, impondo aos poderes públicos e às instituições nacionais e internacionais a ampla mobilização para se enfrentar o difícil cenário e mesmo prevenir em face de outras situações semelhantes.

REFERÊNCIAS

BALERA, Wagner. *Sistema de seguridade social*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e Constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *O que é coronavírus? (COVID-19)*. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/>. Acesso em: 05 abr. 2020.
- BRASIL. Presidência da República. *Mensagem 141, de 2 de abril de 2020*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Msg/VEP/VEP-141.htm. Acesso em: 03 abr. 2020.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. *Seguridade social e direitos humanos*. São Paulo: LTr, 2007.
- GARCIA, Gustavo Filipe Barbosa. *Curso de direito da seguridade social*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- MARTINS, Sergio Pinto. *Direito da seguridade social*. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *Constituição da Organização Mundial da Saúde*, 1946. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organização-Mundial-da-Saúde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omsworld.html>. Acesso em: 18 mar. 2020.
- PIERDONÁ, Zélia Luiza. A proteção social na Constituição de 1988. *Revista de Direito Social*, Porto Alegre, Notadez, ano 7, n. 28, p. 11-29, out./dez. 2007.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- SERAU JUNIOR, Marco Aurélio. *Seguridade social como direito fundamental material*. Curitiba: Juruá, 2009.
- SERRANO, Mônica de Almeida Magalhães. *O Sistema Único de Saúde e suas diretrizes constitucionais*. São Paulo: Verbatim, 2009.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Naming the coronavirus disease (COVID-19) and the virus that causes it*. Disponível em: [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it). Acesso em: 05 abr. 2020.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Q&A on coronaviruses (COVID-19)*, 09.03.2020. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/q-a-detail/q-a-coronaviruses>. Acesso em: 05 abr. 2020.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION. *WHO announces COVID-19 outbreak a pandemic*, 12.03.2020. Disponível em: <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>. Acesso em: 16 mar. 2020.