



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO**  
**CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

**RAUL FEITOZA PINHEIRO GADELHA**

**O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ANÁLISE DOS REQUISITOS  
LEGAIS PARA A CONCESSÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE  
TEMPORÁRIA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO  
PREVIDENCIÁRIO**

SOUSA – PB

2021

**RAUL FEITOZA PINHEIRO GADELHA**

**O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito à obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Júlia Raquel Coelho Gomes Bezerra.

SOUSA – PB

2021



G124i Gadelha, Raul Feitoza Pinheiro.

O impacto da pandemia da COVID 19 na análise dos requisitos legais para a concessão do auxílio por incapacidade temporária no âmbito do processo administrativo previdenciário. / Raul Feitoza Pinheiro Gadelha. – Sousa, 2021.

55 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientadora: Profa. Me. Júlia Raquel Coelho Gomes Bezerra.

1. Crise sanitária. 2. Pandemia COVID 19. 3. Benefício por incapacidade temporária. 4. Processo administrativo previdenciário. 5. Perícia médica. I. Gadelha, Raul Feitoza Pinheiro. II. Título.

CDU: 349.3:616.2414(043.1)

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Marly Felix da Silva

Bibliotecária-Documentalista

CRB-15/855

**RAUL FEITOZA PINHEIRO GADELHA**

**O IMPACTO DA PANDEMIA DA COVID-19 NA ANÁLISE DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA NO ÂMBITO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO PREVIDENCIÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito à obtenção do título de Bacharelado em Direito.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Júlia Raquel Coelho Gomes Bezerra.

Aprovado em: 11/05/2021

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Júlia Raquel Coelho Gomes Bezerra.  
Orientadora

---

Professor Lourdemário Ramos De Araújo  
Examinador

---

Professor Manoel Pereira De Alencar  
Examinador

## AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo a Deus por sempre ter iluminado o caminho para que eu pudesse continuar mesmo nos momentos mais difíceis dessa trajetória.

Aos meus familiares, que ao longo desta etapa me encorajaram e me apoiaram.

A Maria Luzia de Lima, a quem sou eternamente grato pelo carinho e dedicação de sempre.

Quero agradecer, ainda, a Universidade Federal de Campina Grande por sempre ter sido um espaço de conhecimento, discussões e lazer.

Deixo, também, um agradecimento a todos os professores, pelos ensinamentos e contribuições para minha formação, em especial, a orientadora Prof<sup>ª</sup>. Júlia Raquel Coelho Gomes Bezerra, que me acompanhou e deu o auxílio necessário para elaboração desse projeto.

Por fim, quero agradecer aos meus companheiros do grupo Sangue de Gato: Paulo Sexto, a pessoa com quem tive maior afinidade durante a faculdade, amigo de todas as horas, sua amizade e solidariedade são inigualáveis; Leônidas Gonçalves, amigo e irmão de apartamento; Bernardo Cunha, um amigo que sempre admirei por sua determinação e disciplina, assim como, a José Diego, Antônio Filho, Fábio Malta, Policarpo Dantas e João Paulo Borges, que juntos aos outros, foram alicerces durante essa jornada. Farão sempre parte da minha vida!

*Dedico este trabalho aos meus pais, Izaura e Anchiêta, que me apresentaram o amor, o carinho e o respeito como valores fundamentais da vida. Meus grandes incentivadores, estando presentes em cada desafio e conquista. São as minhas maiores referências pessoais.*

## RESUMO

O mundo tem vivenciado a pior crise sanitária dos últimos anos, em razão do novo coronavírus. Novas regras de convivência social foram implantadas para enfrentar a COVID-19. As atividades desenvolvidas pelo INSS foram impactadas pela nova realidade de comunicação virtual, interferindo, sobretudo, na análise do auxílio por incapacidade temporária, que exige perícia médica. O trabalho analisou as soluções adotadas pelo INSS para prestar serviço público célere e eficiente, a partir de uma pesquisa qualitativa e dedutiva, que traçou a evolução do benefício, esmiuçou a forma como era conduzido o processo no INSS antes da pandemia e examinou o impacto desta crise no atendimento aos segurados. O trabalho concluiu que, a despeito das soluções adotadas pelo Poder Público, a pandemia potencializou as disfunções estruturais do INSS, contribuindo para a morosidade e ineficiência no processo administrativo voltado à concessão do auxílio por incapacidade temporária, o que viola direitos assegurados na Constituição Federal.

**Palavras-chave:** Pandemia da COVID-19. Benefício por Incapacidade Temporária. Princípios da Duração Razoável do Processo e Eficiência.

## **ABSTRACT**

The world has experienced the worst health crisis in recent years, due to the new coronavirus. New social coexistence rules were implemented to face COVID-19. The activities developed by the INSS were impacted by the new reality of virtual communication, interfering, above all, in the analysis of aid for temporary disability, which requires medical expertise. The work analyzed the solutions adopted by the INSS to provide a quick and efficient public service, based on a qualitative and deductive research, which traced the evolution of the benefit, scrutinized the way the INSS process was conducted before the pandemic and examined the impact of this crisis in service to policyholders. The work concluded that, despite the solutions adopted by the Public Power, the pandemic potentiated the structural dysfunctions of the INSS, contributing to the slowness and inefficiency in the administrative process aimed at granting aid for temporary incapacity, which violates rights enshrined in the Federal Constitution.

**Keywords:** COVID-19 Pandemic. Temporary Disability Benefit. Principles of Reasonable Process Duration and Efficiency.



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadorias e Pensões
CAT	Comunicado de Acidente de Trabalho
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional da Justiça
EC	Emenda Constitucional
IBDP	Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
RGPS	Regime Geral da Previdência Social
RPPS	Regime Próprio da Previdência Social
Séc.	Século
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 EVOLUÇÃO DO AUXÍLIO-DOENÇA PREVIDENCIÁRIO E REQUISITOS LEGAIS.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1 Evolução Legislativa.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2 Requisitos Legais .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3 Auxílio-doença após a Emenda Constitucional nº 103/2019 .....</b>	<b>19</b>
<b>3 O REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NO INSS.....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Agendamento da Perícia Médica Federal pelo Segurado .....</b>	<b>22</b>
<b>3.2 Processo Administrativo Previdenciário, o Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo e o Princípio da Eficiência do Serviço Público antes da Pandemia.....</b>	<b>25</b>
<b>4 O IMPACTO DA COVID-19 NA REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS MÉDICAS PARA CONCESSÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA.....</b>	<b>33</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>48</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O vírus SARS-CoV2 foi identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, na cidade de Wuhan, província de Hubei na China (BRASIL, 2021). Por ser um patógeno de alta transmissibilidade, rapidamente se espalhou para o restante do mundo, de forma que, em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde definiu o surto pandêmico da doença (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19, nome dado à doença causada pelo sobredito vírus, foi diagnosticado em fevereiro de 2020 (BRASIL, 2020). Com o passar dos dias e o constante intercâmbio de pessoas, o número de novos casos diagnosticados da doença cresceu vertiginosamente, o que ocasionou uma crise sanitária no país. Por conta disso, Estados e Municípios propuseram medidas excepcionais de combate e enfrentamento para conter o avanço do vírus, tais como uso de máscaras, toques de recolher, restrições de circulação e, por fim, o isolamento social rígido, chamado também de *lockdown*, que causou impacto direto em diversos setores da sociedade.

Em razão das necessidades surgidas durante a pandemia, muitas instituições públicas tiveram que readequar as rotinas de trabalho. No âmbito da Poder Judiciário brasileiro, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou duas Recomendações (Recomendação CNJ nº 62/2020 e Recomendação CNJ nº 91/2021) para que Tribunais e magistrados adotassem medidas preventivas à propagação da doença, dentre elas, a suspensão de audiências e atividades presenciais, restrição da interação física na realização dos atos processuais, entre outras posturas que dificultaram a continuidade da prestação jurisdicional.

Outrossim, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) também teve que se adaptar à nova realidade, alterando significativamente a estrutura de funcionamento das agências. Ao longo do ano de 2020, a Autarquia Previdenciária estabeleceu disposições e diretrizes de combate à proliferação do vírus que impactaram diretamente na concessão de benefícios.

O Instituto Nacional do Seguro Social é a organização pública prestadora de serviços previdenciários. Portanto, dentre outras funções, incumbe ao INSS a concessão

administrativa e o pagamento de aposentadorias, auxílios, pensões e demais benefícios, de acordo com os critérios e regras previstos no ordenamento jurídico.

Contudo, por conta do cenário pandêmico, a aferição de requisitos legais à concessão de benefícios, muitos dos quais dependentes de atos presenciais, ficou prejudicada, aguardando o redimensionamento e a virtualização do trabalho na Autarquia.

Dentre os mais afetados, é possível apontar os benefícios por incapacidade ao trabalho, como o auxílio por incapacidade temporária (o antigo auxílio-doença), que chegou a ter mais de 750 mil pessoas na fila de espera para perícia e análise. (INSS,2020).

O auxílio por incapacidade temporária é um benefício previdenciário concedido ao segurado que apresenta, por mais de 15 dias, incapacidade laboral ou para alguma atividade habitual, cuja constatação deve realizar-se por perícia médica realizada no INSS. Ocorre que, em decorrência das medidas restritivas adotadas durante a pandemia, tais perícias foram suspensas ou desmarcadas, o que ocasionou demora na análise dos pedidos, acúmulo de pessoas na fila e prejuízo para os segurados que foram acometidos de alguma incapacidade e, por tal razão, necessitavam com urgência do beneplácito legal.

Destarte, o trabalho mensurou, diante da nova realidade imposta pela COVID-19, como as restrições sanitárias, notadamente a ausência de perícias médicas presenciais, impactaram na concessão dos novos benefícios previdenciários. Além disso, o estudo analisou as medidas adotadas pelo INSS para assegurar a continuidade dos processos administrativos relacionados à concessão dos benefícios, a luz de dois princípios constitucionais, quais sejam, o princípio da celeridade e da efetividade.

Para alcançar tal finalidade, foi utilizado o método dedutivo, partindo de premissas gerais da concessão do auxílio por incapacidade temporária até chegar no ponto chave do estudo, que é o impacto da pandemia nos processos administrativos em tramitação no INSS. Assim, o método de pesquisa qualitativo também foi utilizado para explicar as implicações jurídicas deste fenômeno social, com o arrimo em pesquisas bibliográficas e documentais na fundamentação do tema.

Dessa forma, o trabalho foi dividido em três capítulos. O primeiro capítulo faz uma abordagem histórica do antigo auxílio-doença, destacando a importância e evolução

do benefício ao longo do tempo, desde as primeiras manifestações até a regulamentação em 1991, por meio da Lei nº 8.213, sem olvidar as modificações normativas subsequentes, especialmente após a Reforma da Previdência.

O segundo capítulo explica como ocorria a concessão do auxílio por incapacidade temporária antes da pandemia, por meio de requerimento administrativo no INSS. Nesse particular, o trabalho foca nos requisitos para obtenção do benefício, no enquadramento dos segurados, nos tipos de incapacidade e no período de carência, trazendo a reboque a estrutura normativa do instituto, com vistas à efetividade e celeridade do processo administrativo.

O terceiro e último capítulo trata do problema central do trabalho, que consiste no impacto da Pandemia na análise dos requisitos legais para concessão do auxílio por incapacidade temporária, perscrutando, com base nos dados do Governo Federal, o número de pessoas que ficaram a aguardar respostas ou posicionamento administrativo do INSS.

Neste último capítulo, o estudo esmiúça as alternativas jurídicas adotadas pelo Instituto Previdenciário para suprir a falta de perícias presenciais, como a implementação da telemedicina, esquadrinhando as vantagens e desvantagens trazidas por essas medidas sob a ótica dos princípios constitucionais já mencionados.

## **2 EVOLUÇÃO DO AUXÍLIO-DOENÇA PREVIDENCIÁRIO E REQUISITOS LEGAIS**

A previdência social faz parte de um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, denominado Seguridade Social, previsto no art. 194 e seguintes da Constituição Federal de 1988. A previdência é um seguro social de caráter público garantido ao trabalhador, cuja filiação é obrigatória. Este “seguro” é disponibilizado por meios de benefícios que são requeridos mediante o preenchimento de certos requisitos estabelecidos pela Lei.

Existem dois tipos de regime no Sistema de Previdência Pública no Brasil. O Regime Geral da Previdência Social – RGPS, que abrange os trabalhadores da iniciativa privada, sejam rurais, urbanos, empregados domésticos, trabalhador autônomo, segurados especiais e servidores públicos não vinculados a regimes específicos das correlatas Unidades Federativas, e o Regime Próprio da Previdência Social – RPPS, destinado, por sua vez, aos servidores públicos ocupantes de cargo público efetivo, e mantido pelos entes públicos (União, Estados e Municípios).

### **2.1 Evolução Legislativa**

Os primórdios da previdência social advêm do período em que o Brasil ainda era Colônia de Portugal, quando, em 23 de setembro de 1793, o Príncipe Regente D. João VI aprovou o Plano dos Oficiais da Marinha e concedeu pensões às viúvas de oficiais falecidos (MUSSI, 2015).

Ao longo dos anos, o sistema previdenciário se estruturou, especialmente com a sucessão das Constituições brasileiras que trouxeram alterações e inovações normativas significativas sobre o tema. Além disso, o arcabouço de normas infraconstitucionais, em muitos momentos, foi o responsável pela criação de institutos e regras que podem ser observados até hoje, tais como a Lei nº 8.213/1991 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

Assim, é possível notar a evolução do quadro previdenciário a partir de uma simples comparação entre os textos constitucionais de 1824 e de 1988. O artigo 179,

inciso XXXI, da Constituição Política do Império do Brazil (Constituição de 1824) fazia referência ao tema ao tratar dos socorros públicos.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

**XXXI. A Constituição também garante os socorros publicos.** (BRASIL, 1824)

Na Constituição Federal de 1988 (CF/88), há uma diferença abissal na conjuntura normativa em relação à primeira Carta Constitucional, uma vez que o artigo 201 traz a reboque um sistema estruturado e organizado voltado à previdência social.

**Art. 201.** A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

**I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)**

**II - proteção à maternidade, especialmente à gestante; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)**

**III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)**

**IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)**

**V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998). (BRASIL, 1988)**

Não se pode olvidar que a Constituição Federal, desde a redação original em 1988, já previa a cobertura de eventos como doença e invalidez, cuja nomenclatura hodiernamente foi alterada para incapacidade temporária ou permanente para o trabalho, após a Emenda Constitucional nº 103/2019 (Reforma da Previdência),

Contudo, urge considerar, como já frisado, que nem sempre o ordenamento jurídico brasileiro estabeleceu benefícios que contemplassem o trabalhador que padecera de alguma enfermidade ou que sofrera algum acidente de trabalho.

Durante muitos anos, o trabalhador não possuía nenhum amparo previdenciário, quando acometido de algum infortúnio que o incapacitava ao labor. Assim, por vezes, o

segurado ficava sem condições de prover o sustento próprio e da família, gerando um problema social grave, a miserabilidade.

No contexto da Revolução Industrial, que teve início na segunda metade do Séc. XVIII na Inglaterra, mas que se espalhou pelo mundo e chegou com atraso no Brasil no final do Séc. XIX, a condição do operário motivou várias discussões e conflitos políticos para a chancela de uma proteção social mínima proporcionada pelo Estado.

Jornadas de trabalho extenuantes, uma nova modelagem do processo produtivo e as disfunções nas relações de trabalho propiciaram um cenário de vazio protetivo ao trabalhador que, por sua vez, passou a se reunir para reivindicar uma prestação assistencial do Estado que albergasse eventuais incapacidades.

Movimentos de trabalhadores, como o *cartismo* inglês, que, *pari passu* à luta por direitos políticos, postulavam o amparo social do Estado, também reverberaram no Brasil e representaram conquistas normativas importantes.

A primeira disposição neste sentido foi o artigo 79 do Código Comercial (Lei nº. 556 de 1850), que assim disciplinou:

**Art. 79.** Os acidentes imprevistos e inculcados, que impedirem aos prepostos o exercício de suas funções, não interromperão o vencimento do seu salário, contanto que a inabilitação não exceda a 3 (três) meses contínuos. (BRASIL, 1850)

Por conseguinte, surgiram outros diplomas normativos que trouxeram novidades pertinentes ao tema. O Decreto nº. 2.711 de 1860 tratou dos montepios de socorros mútuos ao estabelecer auxílios permanentes e temporários em casos de incapacidade total ou parcial. Assim, enunciava o artigo 28 do referido decreto, com redação da época:

**Art. 28.** Os Montes Pios terão por fim a erecção de capitaes, ou de pensões em beneficio dos seus contribuintes ou socios durante a velhice, **ou inabilidade de serviço em virtude de molestia**, ou de seus ascendentes ou descendentes, filhos adoptivos, ou dos conjuges entre si, e pessoas de familia no caso de seu falecimento. (BRASIL, 1860)

Em 1889, o Decreto nº 9.212 criou o montepio obrigatório para empregados dos correios, e o Decreto nº 10.229 criou um fundo especial para trabalhadores das oficinas da imprensa Régia, de tal sorte que tais decretos dispuseram de forma semelhante à



redação do Decreto nº 2.711/1860. Essas foram as primeiras formas de auxílio para incapacidade temporária ou definitiva existentes no ordenamento jurídico pátrio.

Outro momento importante diz respeito ao estabelecimento do auxílio-doença acidentário, criado pelo Decreto-Lei nº. 3.724 de 15 de janeiro de 1919, que tratava da incapacidade total no artigo 9º e da incapacidade parcial no artigo 11. *In verbis*:

Art. 9º Em caso de incapacidade total, mas temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade do salario diario até o maximo de um anno. Si a incapacidade exceder desse prazo será considerada permanente, nos termos do paragrapho unico do art. 5º, e a indemnização regulada pelo disposto no artigo anterior. (BRASIL, 1919)

Art. 11. Em caso de incapacidade parcial temporaria, a indemnização a ser paga á victima será de metade da differença entre o salario que vencia e o que vencer em consequencia da diminuição da sua capacidade de trabalho, até que possa readquirir esta. (BRASIL, 1919)

Além desses decretos, a Lei nº. 4.682 de 1923, conhecida como Lei Eloy Chaves, representou um marco da previdência social no país. Esse diploma legal obrigava as companhias ferroviárias a criar uma caixa de aposentadorias e pensões para os empregados (CAP). Muito embora não dispusesse efetivamente sobre auxílio-doença ou auxílio por incapacidade temporária, a indicada lei previa os socorros médicos para o trabalhador vítima de alguma doença.

Em 1960, foi criada a Lei Orgânica da Previdência Social, que tratava expressamente do antigo auxílio-doença no artigo 24.

Art. 24. O auxílio-doença será devido ao segurado que, após 12 (doze) contribuições mensais, ficar incapacitado para seu trabalho por prazo superior a 15 (quinze) dias. (BRASIL, 1960)

A partir da Lei nº 5.316 de 1967, o segurado previdenciário passou a ser responsabilidade do INPS, Instituto Nacional da Previdência Social (atual, INSS), que iniciou o pagamento dos benefícios em parcelas mensais, e não mais de uma única vez. Ainda, ficou garantido o salário integral do trabalhador incapacitado para o labor, conforme artigo 6º, inciso I.

Art. 6º Em caso de acidente do trabalho ou de doença do trabalho, a morte ou a perda ou redução de capacidade para o trabalho darão direito, independentemente de período de carência, às prestações previdenciárias cabíveis, concedidas, mantidas, pagas e reajustadas na forma e pelos prazos da legislação de previdência social, salvo no tocante ao valor dos benefícios de que tratam os itens I, II e III e que será o seguinte:

**I - auxílio-doença - valor mensal igual ao do salário de contribuição devido ao empregado no dia do acidente, deduzida a contribuição previdenciária, não podendo ser inferior ao seu salário de benefício, com a mesma dedução; (BRASIL, 1967)**

Por fim, o Decreto nº. 77.077, de 24 de janeiro de 1976, expediu a Consolidação das Leis da Previdência Social, outro importante marco normativo para a Previdência Social, que, de outra banda, não trouxe alteração ao já reconhecido auxílio-doença. Além disso, e não menos relevante, é curial destacar a já citada Lei nº 8.213, de 1991, que regulamenta os benefícios previdenciários e traz uma subseção específica para tratar do auxílio-doença nos artigos 59 a 63.

## **2.2 Requisitos Legais**

O auxílio por incapacidade temporária é um benefício previdenciário substitutivo ao salário, que é pago quando o segurado está incapacitado para o labor por mais de 15 dias. A natureza jurídica do auxílio é de alimentos, portanto, não pode ser concedido em valor inferior ao salário-mínimo, salvo em exceções previstas na lei. Urge destacar que, nestes casos, a previdência não tem o objetivo de manter o padrão de vida do segurado, mas apenas lhe garantir que possua o mínimo vital para subsistência.

Conforme expõe o artigo 201 da Constituição Federal, o auxílio por incapacidade temporária enquadra-se no rol de benefícios decorrentes de riscos sociais que merecem proteção. Risco social, em regra, é um evento futuro e incerto que, ocorrendo, não acomete somente o segurado, mas também causa danos à sociedade. Assim, conceitua Cristiane Miziara Mussi (2015):

Risco social é, via de regra, o evento futuro e incerto que, ocorrendo, acarreta não só danos ao segurado, como também a toda sociedade (justamente por isso é chamado "social"). Trata-se de um evento que traz certo dano/necessidade ao

segurado e, em alguns momentos, apenas necessidade (como ocorre com o salário-maternidade, em que não se verifica o dano, mas tão-somente a necessidade). Desta forma, o que importa é a necessidade do segurado que, durante a incapacidade, não terá condições de trabalhar e prover seu sustento e de sua família. Em se tratando de auxílio-doença, o risco social protegido é o risco incapacidade laborativa temporária (incapacidade total ou parcial). Se não houvesse proteção a este risco, o trabalhador ficaria à margem da sociedade, sem qualquer amparo. Pensando nisso, a previdência social ampara o trabalhador, garantindo, ao mesmo, proteção quando diante do risco social. No caso em questão, a necessidade de amparo surge a partir de uma incapacidade laborativa temporária. (MUSSI, 2015)

O art. 59 da Lei nº 8.213/91 prevê os requisitos de sobredito benefício, cognominando-o ainda como auxílio-doença, nos seguintes termos:

Art. 59. O auxílio-doença será devido ao **segurado** que, havendo cumprido, quando for o caso, **o período de carência** exigido nesta Lei, ficar **incapacitado** para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual **por mais de 15 (quinze) dias consecutivos**. (BRASIL, 1991)

Diante disso, observa-se que a lei estabelece requisitos para concessão de tal benefício. O primeiro é ter qualidade de segurado. Para obter essa condição, o cidadão deve estar filiado ao Regime Geral e contribuir com a Previdência Social. Em outras palavras, pode-se dizer que o trabalhador que recolhe as contribuições previdenciárias mensalmente tem direito aos benefícios disponibilizados pelo Regime Geral de Previdência Social.

Em regra, para receber qualquer benefício, o requerente deve estar em dia com a Previdência. Contudo, há hipóteses previstas em lei nas quais, mesmo sem contribuição atual, o segurado mantém essa qualidade e, por isso, terá direito de acesso ao plano de benefícios previdenciários. O nome dado a essa benesse é período de graça. Segundo Bem-Hur Cuesta (2020), “período de graça nada mais é do que o tempo definido em lei que você **deixa de contribuir** para o INSS, mas que ainda **mantém** a qualidade de segurado”.

Portanto, a pessoa que contribuía para Autarquia Previdenciária continuará na qualidade de segurada por até 12 meses, após parar de exercer qualquer atividade remunerada abrangida pela Previdência (como o segurado empregado) ou deixar de

recolher a contribuição previdenciária (como o trabalhador autônomo/contribuinte individual e o facultativo). Em alguns casos, o interregno da graça poderá chegar até 24 meses, quando o segurado tiver feito pelo menos 120 contribuições ininterruptas, durante o período de filiação. Sobre o tema, a legislação estabelece o seguinte nos artigos 102 e 240.

Art. 102 – A perda da qualidade de segurado após o preenchimento de todos os requisitos exigíveis para a concessão de aposentadoria ou pensão não importa em extinção do direito a esses benefícios. (BRASIL, 1991)

Art. 240 – A perda da qualidade de segurado não implica a extinção do direito à aposentadoria ou pensão, para cuja obtenção tenham sido preenchidos todos os requisitos". (BRASIL, 1991)

O segundo requisito legal refere-se à comprovação da carência. O artigo 24 da Lei 8.213/91 dispõe que “período de carência é o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis para que o beneficiário faça jus ao benefício, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências”. Assim, para que tenha direito ao benefício, o segurado deve cumprir um período mínimo de contribuições para a Previdência.

O período de carência do auxílio por incapacidade temporária está previsto no artigo 25, I da aludida Lei, que exige pelo menos 12 contribuições previdenciárias do segurado. Porém, o artigo 26 traz uma exceção à regra, em casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho. Outrossim, existem alguns tipos de doenças em que o auxílio poderá ser concedido independente de carência. É o que prevê o artigo 151 da Lei 8.213/91, que diz:

Art. 151. Até que seja elaborada a lista de doenças mencionadas no inciso II do Art. 26, independe de carência a concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez ao segurado que, após filiar-se ao Regime Geral de Previdência Social, for acometido das seguintes doenças: tuberculose ativa; hanseníase; alienação mental; neoplasia maligna; cegueira; paralisia irreversível e incapacitante; cardiopatia grave; doença de Parkinson; espondiloartrose anquilosante; nefropatia grave; estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); síndrome da deficiência imunológica adquirida-

Aids; e contaminação por radiação, com base em conclusão da medicina especializada". (BRASIL, 1991)

O terceiro requisito é a incapacidade temporária do segurado para o exercício das atividades habituais. A legislação previdenciária não menciona que a incapacidade deve ser parcial ou total. Nesse caso, a interpretação deve ser sempre em favor do requerente, uma vez que é a parte mais fraca da relação. Nesse sentido, os precedentes judiciais dispõem sobre o assunto:

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. LEI 8.213/91. CONCESSÃO. AUXÍLIO-DOENÇA. INCAPACIDADE. TOTAL. PARCIAL. A Lei 8.213/91 não faz distinção quanto à incapacidade, se deve ser total ou parcial; assim, não é possível restringir o benefício ao segurado, deferindo-o, tão-somente, quando a desventurada incapacidade for parcial. Recurso desprovido. (Rel. Ministro JOSÉ ARNALDO DA FONSECA; T5 - QUINTA TURMA; 17/02/2005; DJ 14.03.2005).

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-DOENÇA. INCAPACIDADE PARCIAL PARA O TRABALHO HABITUAL. 1. É devido o auxílio-doença ao segurado considerado parcialmente incapaz para o trabalho, mas suscetível de reabilitação profissional para o exercício de outras atividades laborais. 2. Recurso improvido. (Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO; T6 - SEXTA TURMA; 27/04/2004; DJ 28.06.2004 p. 427).

Reforce-se que a incapacidade para as atividades habituais deve ser temporária, pois, se for definitiva, o benefício pleiteado deve ser convolado na aposentadoria por invalidez.

Há ainda algumas características próprias do auxílio por incapacidade temporária que precisam ser elencadas. Não é incomum que o segurado exerça mais de uma atividade laborativa. Assim, conforme dispõe o artigo 73 do Decreto nº. 3.048/99, o auxílio-doença será deferido em relação à atividade a qual o segurado está incapacitado (incapacidade parcial) e poderá ser concedido em valor inferior ao salário-mínimo vigente.

**Art. 73.** O auxílio por incapacidade temporária do segurado que exercer mais de uma atividade abrangida pela previdência social será devido mesmo no caso de incapacidade apenas para o exercício de uma delas, hipótese em que o segurado deverá informar a Perícia Médica Federal a respeito de todas as

atividades que estiver exercendo. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020). (BRASIL, 1999)

§ 4º Na hipótese prevista no § 1º, o valor do auxílio por incapacidade temporária poderá ser inferior ao salário-mínimo, desde que, se somado às demais remunerações recebidas, resulte em valor superior ao salário-mínimo. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020). (BRASIL, 1999)

Outro ponto importante repousa no questionamento sobre o direito do segurado especial ao auxílio-doença ou auxílio por incapacidade temporária. Na lei, não existe vedação para a concessão de sobredito benefício, devendo o segurado especial, contudo, comprovar que exercia a atividade, ainda que de forma descontínua, nos 12 meses que antecederam o requerimento. Assim diz o artigo 39, I, da Lei 8.213/91:

I - de aposentadoria por idade ou por invalidez, de auxílio-doença, de auxílio-reclusão ou de pensão, no valor de 1 (um) salário mínimo, e de auxílio-acidente, conforme disposto no art. 86, desde que comprove o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, no período, imediatamente anterior ao requerimento do benefício, igual ao número de meses correspondentes à carência do benefício requerido; ou (Redação dada pela Lei nº 12.873, de 2013)

Ainda, o Superior Tribunal de Justiça tem julgados que reconhecem a concessão do então auxílio-doença ao trabalhador rural, na condição de segurado especial:

I - Descabida a interposição do recurso especial com base no art. 535 do Código de Processo Civil, sob a alegação de pretensa omissão, quando a matéria objeto do recurso restou apreciada à exaustão pela instância a quo. Ademais, compete ao magistrado fundamentar todas as suas decisões, de modo a robustecê-las, bem como afastar qualquer dúvida quanto a motivação tomada, tudo em respeito ao disposto no artigo 93, IX da Carta Magna de 1988. Cumpre destacar que deve ser considerada a conclusão lógico-sistemática adotada pelo decisum, como ocorre in casu. Precedentes. II - Não há óbice legal à concessão de auxílio-doença a trabalhador rural. À luz da legislação previdenciária vigente, o trabalhador rural, na condição de segurado especial, faz jus à aposentadoria por idade ou invalidez, auxílio-doença, auxílio-reclusão e pensão. No caso do auxílio-doença, é possível sua concessão independente de carência, nos casos de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho, bem como quando for o segurado acometido de alguma das doenças e afecções especializadas, conforme artigo 26, II da Lei 8.213/91. III - In casu, tendo o Tribunal a quo asseverado que o grau incapacitante do beneficiário é total e temporário, inviável sua rediscussão no âmbito do recurso especial, tendo em vista o óbice contido no verbete Sumular

07/STJ, verbis: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial." IV - No tocante à extirpação da multa imposta, ao cotejar a fundamentação esposada nos embargos declaratórios com o decidido na apelação cível, verifica-se não existir o intuito protelatório apontado. Desta feita, a hipótese versada no presente recurso encontra amparo no enunciado da Súmula 98, do Superior Tribunal de Justiça. V- Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, provido. (Rel. Ministro GILSON DIPP; T5 - QUINTA TURMA; 08/06/2004; DJ 01.07.2004 p. 276).

Por fim, sempre que possível, uma vez reabilitado o trabalhador, haverá a cessação do benefício. Se, posteriormente, o segurado for novamente acometido de moléstia incapacitante, o benefício poderá ser novamente concedido, desde que preenchido os requisitos legais já mencionados. Assim estabelece o artigo 80 da Lei já citada.

"Art. 89. A habilitação e a reabilitação profissional e social deverão proporcionar ao beneficiário incapacitado parcial ou totalmente para o trabalho, e às pessoas portadoras de deficiência, os meios para a (re)educação e de (re)adaptação profissional e social indicados para participar do mercado de trabalho e do contexto em que vive.

Parágrafo único. A reabilitação profissional compreende:

a) o fornecimento de aparelho de prótese, órtese e instrumentos de auxílio para locomoção quando a perda ou redução da capacidade funcional puder ser atenuada por seu uso e dos equipamentos necessários à habilitação e reabilitação social e profissional;

b) a reparação ou a substituição dos aparelhos mencionados no inciso anterior, desgastados pelo uso normal ou por ocorrência estranha à vontade do beneficiário;

c) o transporte do acidentado do trabalho, quando necessário". (BRASIL, 1991)

### **2.3 Auxílio-doença após a Emenda Constitucional nº 103/2019**

A Reforma da Previdência (EC nº 103/2019) trouxe poucas mudanças no que toca ao antigo auxílio-doença (hoje auxílio por incapacidade temporária). A alteração mais importante referiu-se à modificação da nomenclatura, pois os termos “invalidez” e “doença” foram retirados da Constituição e substituídos por incapacidade temporária ou permanente.

Ademais, o auxílio poderá ser concedido em duas modalidades, acidentário e previdenciário. O acidentário é resultado de incapacidades advindas de acidentes de trabalho ou motivo equiparado. O previdenciário, por outro lado, origina-se de uma incapacidade não associada ao trabalho ou equiparado, mas que reduz a capacidade laboral do segurado.

Conforme estabelecido na Reforma da Previdência, a Portaria n. 450/2020 regulamentou no artigo 39 as inovações trazidas para o tema:

Art. 39. Conforme art. 26 da EC nº 103, de 2019, o auxílio-doença passa a ser chamado auxílio por incapacidade temporária e poderá ser concedido nas modalidades previdenciária e acidentária, observado, quanto ao cálculo do valor do benefício, o disposto no art. 35. (BRASIL, 2020)

Outrossim, a Reforma também alterou a fórmula de cálculo do benefício. Antes, em regra, calculava-se o valor do benefício a partir da média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição desde 07/1994, ou do início das contribuições. Atualmente, calcula-se a média aritmética simples de 100% dos salários de contribuição do segurado. Assim, todos os salários são utilizados no cálculo, inclusive os salários de contribuição mais antigos que, em regra, possuem valores baixos, o que gerou um prejuízo nos fatores do cálculo aritmético e, portanto, no valor do benefício. Essa regra está disciplinada no artigo 26 da EC nº 103/2019.

Art. 26. Até que lei discipline o cálculo dos benefícios do regime próprio de previdência social da União e do Regime Geral de Previdência Social, será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência. (BRASIL, 2019)



Por fim, a Reforma não alterou a Renda Mensal Inicial do benefício. Dessa forma, foi mantido o valor de 91% do Salário de Benefício, não podendo ser inferior ao salário-mínimo e limitado à média dos 12 últimos salários de contribuição do segurado.

### **3 O REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO NO INSS**

Após a análise dos requisitos legais para a concessão do auxílio por incapacidade temporária, resta agora compreender como é feito e processado o requerimento do segurado para obtenção do benefício.

O primeiro passo a ser dado pelo segurado é a apresentação do requerimento administrativo ao INSS. Na ordem do dia, as pretensões deste jaez devem ser solicitadas pelo sítio eletrônico do INSS, aplicativo “Meu INSS” ou telefone 135 da Previdência Social.

É possível perceber que, antes mesmo da Pandemia, diante da informatização dos serviços prestados pela Autarquia Previdenciária, os requerimentos jungidos à concessão de benefícios podiam ser feitos sem a necessidade de comparecimento do segurado a uma Agência do INSS. Os canais de recepção dos requerimentos administrativos serviram para desburocratizar o atendimento e facilitar a apresentação de demandas ao INSS, evitando que o segurado aguardasse em filas muitas vezes quilométricas a consecução de atos simples para deflagrar o procedimento administrativo.

Em caso de dúvida na formalização do pedido ou de exclusão digital do segurado, impedindo-o de acessar os canais virtuais de contato, o INSS permitia que o trabalhador, por intermédio do telefone 135, agendasse atendimento presencial em algumas de suas Agências, o que conferia eficiência e presteza no serviço previdenciário.

Sucedo que, uma vez apresentado o pedido de concessão do auxílio por incapacidade temporária, a fase seguinte consistia no agendamento da perícia médica federal, oportunidade em que o médico perito do INSS avaliava o segurado para atestar ou não a existência da incapacidade alegada no requerimento inicial. Como se verá no capítulo seguinte, a realidade pandêmica promoveu profundas transformações na apresentação dos requerimentos administrativos relacionados ao auxílio por incapacidade temporária e à necessidade de perícia médica presencial.

#### **3.1 Agendamento da Perícia Médica Federal pelo Segurado**

Um importante passo para obtenção do benefício é o agendamento da perícia médica federal. De acordo com Celise Beltrão (2018):

A perícia consiste em um procedimento médico realizado por um profissional da saúde habilitado do INSS. De caráter obrigatório, **o seu objetivo é certificar a existência de doença ou a ocorrência de algum acidente que tenha tornado o trabalhador incapacitado**, total ou parcialmente, para o exercício da profissão de forma temporária ou definitiva. Portanto, o resultado obtido a partir desse procedimento é apto a fundamentar a concessão, prorrogação ou interrupção do pagamento de auxílio-acidente, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Como já foi explicado, um dos requisitos para obtenção de sobredito benefício é a incapacidade temporária para o labor. Dessa forma, a perícia médica é a forma que o INSS utiliza para constatar se há ou não incapacidade laborativa. O artigo 71 do Regulamento da Previdência Social dispõe:

**Art. 71.** O auxílio por incapacidade temporária será devido ao segurado que, uma vez cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos, conforme definido em avaliação médico-pericial. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

Para além das concessões, as perícias médicas são necessárias também para manutenção dos benefícios. Conforme disciplina o artigo 77 do Regulamento da Previdência:

**Art. 77.** O segurado em gozo de auxílio por incapacidade temporária concedido judicial ou administrativamente está obrigado, independentemente de sua idade e sob pena de suspensão do benefício, a submeter-se a exame médico a cargo da Perícia Médica Federal, processo de reabilitação profissional a cargo do INSS e tratamento dispensado gratuitamente, exceto o cirúrgico e a transfusão de sangue, que são facultativos. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

Apesar de obrigatória, em alguns casos previstos na lei, voltados em especial à incapacidade permanente, pode a perícia médica ser dispensada pelo órgão previdenciário. O primeiro caso em que a perícia é desnecessária ocorre quando o beneficiário recebe o benefício há pelo menos 15 anos e completa 55 anos de idade.

Outrossim, aquele que possui 60 anos de idade ou for diagnosticado com a síndrome da imunodeficiência adquirida também não precisa realizar a perícia médica. É o que diz o artigo 46, §2º e §5º do Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social – RPS):

**Art. 46.** O segurado aposentado por incapacidade permanente poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram o afastamento ou a aposentadoria, concedida judicial ou administrativamente, sem prejuízo do disposto no § 1º e sob pena de suspensão do benefício. (Redação dada pelo Decreto nº 10.410, de 2020).

**§ 2º** O aposentado por incapacidade permanente que não tenha retornado à atividade estará isento do exame médico-pericial de que trata este artigo: (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**I** - após completar cinquenta e cinco anos de idade e quando decorridos quinze anos da data de concessão da aposentadoria por incapacidade permanente ou do auxílio por incapacidade temporária que a tenha precedido; ou (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**II** - após completar sessenta anos de idade. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

**§ 5º** O segurado com síndrome da imunodeficiência adquirida (aids) fica dispensado da avaliação de que trata o caput, observado o disposto nos § 3º e § 4º. (Incluído pelo Decreto nº 10.410, de 2020)

Em regra, a perícia médica é necessária para concessão de qualquer benefício por incapacidade. É a partir desse procedimento avaliativo que o requerente poderá receber o auxílio por incapacidade temporária.

Nos casos de segurado empregado, há particularidades que devem ser observadas para análise do requerimento pelo INSS. Antes mesmo do agendamento da perícia médica federal, o segurado empregado deve obter um laudo médico atualizado e detalhado, com o diagnóstico da doença e o período em que ficará afastado das atividades laborais, interregno que deverá ser superior a 15 dias, conforme dispõe o artigo 60 da Lei 8.213/91.

Assim, o laudo médico deve ser apresentado à empresa, a qual preencherá um formulário, atestando o afastamento do empregado das atividades e pontuando o último dia de trabalho antes da incapacidade. Só após a reunião desses documentos, a perícia pode ser agendada tanto pela empresa quanto pelo próprio segurado no Instituto Previdenciário.

Nos casos em que o afastamento decorre de acidentes de trabalho, a empresa deverá fornecer ao trabalhador uma cópia do comunicado de acidente de trabalho (CAT). Contudo, é de se registrar que a cópia do CAT não é requisito imprescindível à obtenção do auxílio em testilha, isto porque, caso não seja disponibilizado pelo empregador, a ausência do CAT não constitui óbice à concessão do benefício.

Por outro lado, para os demais tipos de segurado, isto é, contribuinte individual, facultativo, segurado especial e empregado doméstico, não há a necessidade de preenchimento do formulário de afastamento. Nessas hipóteses, o INSS realiza o pagamento do benefício desde o primeiro dia de desligamento das atividades, e não a partir do 16º dia do afastamento, como acontece com o segurado empregado, conforme estabelece o artigo 59 da Lei 8.213/91. Isto ocorre porque os quinze primeiros dias de afastamento do segurado empregado são custeados ou remunerados pelo próprio empregador, e não pelo INSS.

Por fim, caso seja constatada a incapacidade temporária, o auxílio será concedido até que cesse o motivo que o ensejou. Nos casos em que o perito do INSS concluir que não há impossibilidade habitual, poderá o requerente recorrer administrativamente dentro do prazo de trinta dias, contado após a ciência do resultado, de acordo com o que disciplina o artigo 56 da Lei 9.784/99.

### **3.2 Processo Administrativo Previdenciário, o Direito Fundamental à Razoável Duração do Processo e o Princípio da Eficiência do Serviço Público antes da Pandemia**

O processo, por muito tempo, era entendido apenas como um termo exclusivamente jurisdicional, ou seja, entendia-se como um instrumento que sediava um litígio mediado sempre por um Estado-Juiz. Por conseguinte, tudo que não era levado para o judiciário era visto como procedimento. Com a maturidade constitucional, tal concepção foi mudada para abarcar não só os mecanismos pertencentes ao Poder Judiciário, mas também a outras funções do Estado.

Nesses moldes, em 1.999 foi sancionada a Lei nº 9.784 que passou a regular o Processo Administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. A finalidade

principal do diploma legal foi conceder limites mais específicos à atividade processual na seara administrativa, a partir da relação jurídica criada entre o Estado e os administrados, com ampla repercussão nos direitos dos segurados. Neste particular, Melo (2006, p. 468) pontua:

“Assim, também, a cada finalidade administrativa correspondem medidas próprias, previamente admitidas pela lei e a serem alcançadas por uma via também estabelecida de antemão. Em decorrência do caráter funcional administrativo, a Administração deve buscar as finalidades legais através de um itinerário, de uma ordenação sequencial de atos, isto é, de um processo e um procedimento, a fim de que fique assegurado que a conclusão final administrativa, isto é, o ato derradeiro, resultou de uma trilha capaz de garantir que a finalidade legal foi, de veras, atendida e se possa controlar a ocorrência deste resultado.”

A administração pública deve adotar medidas próprias predefinidas para estabelecer atos procedimentais e processuais que garantam o alcance de suas finalidades. Urge ressaltar que todo processo administrativo deve ser regido por princípios, que são indispensáveis no ordenamento jurídico ao conferir-lhes a posição de normas supremas. Neste esteio, notadamente no tocante ao processo administrativo, é possível citar dois princípios como basilares, a saber, o princípio da duração razoável do processo e o princípio da eficiência.

O direito à razoável duração do processo é uma garantia constitucional intimamente ligada à Justiça, malgrado seja aplicado também na esfera administrativa, por imperativo constitucional. Um processo justo é um processo célere, que garante a prestação jurisdicional em tempo hábil a alcançar o fim desejado. Conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso LXXVIII, “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Assim, quando um processo é extremamente lento, fere-se um direito de envergadura constitucional.

A duração razoável deve pautar-se também pela efetividade. A natureza constitucional da efetividade do processo foi proposta, dentre outros, por Zavascki (1997, p. 64):

Sob a denominação de direito à efetividade da jurisdição queremos aqui designar o conjunto de direitos e garantias que a Constituição atribui ao indivíduo que, impedido de fazer justiça por mão própria, provoca a atividade jurisdicional para vindicar bem da vida de que se considera titular. A este indivíduo devem ser, e são, assegurados meios expeditos e, ademais, eficazes, de exame da demanda trazida à apreciação do Estado. Eficazes, no sentido de que devem ter aptidão de propiciar ao litigante vitorioso a concretização 'Tática' da sua vitória.

No direito previdenciário, esse princípio é um dos mais relevantes, uma vez que a parte que pleiteia os benefícios, em regra, é hipossuficiente. Sobre o assunto, Vaz (2015, p. 03-04) estabelece:

Paradoxo que sempre nos sensibilizou é o que resulta da demora no processamento das ações propostas contra a entidade seguradora oficial - INSS, cujo desiderato seja a concessão de benefício previdenciário, quer se trate de benefício decorrente de incapacidade física para o trabalho (invalidez), tempo de serviço ou de idade. Realmente, os aspirantes aos benefícios previdenciários, no grosso de sua universalidade, constituem parte hipossuficiente (mais fracos jurídica e economicamente), portanto, carecedores de maior proteção individual e social. Encarados sob o prisma da demanda, restam ainda mais fracos e desamparados, submetidos que ficam à demora da tramitação do processo ordinário. Nunca menos de cinco anos são consumidos até que possam usufruir dos efeitos pecuniários da benesse previdenciária. Os proventos previdenciários, todos sabem, têm realçado caráter alimentar, máxime porque, via de regra, visam a substituir a renda salarial e atender às necessidades vitais do segurado e de sua família (alimentação, habitação, vestuário, educação e saúde).

Não é despiciendo asseverar que os bens jurídicos tutelados pelo direito previdenciário necessitam de celeridade, porquanto envolvem verbas de natureza alimentar. Dessa forma, a elevada morosidade, por consequência, tem o condão de ofender o princípio da dignidade da pessoa humana. Segundo Gaio Júnior e Nunes (2015, p. 01-02),

Depreende-se que os benefícios são valores devidos pela previdência aos segurados, ou seus dependentes, que por algum infortúnio encontram-se impedidos de perceberem, através de seu próprio labor, verbas salariais necessárias para a sua própria subsistência. Trata-se, portanto, de benefício de natureza alimentar, advindo de um seguro compulsório realizado pelos obreiros para usufruto em momento de incapacidade ou ausência do trabalhador. [...] A Constituição Federal de 1988 classifica os salários, os vencimentos, os proventos, as pensões e as suas complementações, os benefícios previdenciários e as indenizações por morte ou por invalidez como

verbas de natureza alimentar, atribuindo a eles proteção especial, como se observa através da leitura dos arts. 5º, inciso LXVII, 7º, inciso IV, e 100, § 1º. Ainda em leitura ao texto constitucional, em seu art. 194, inciso IV, elenca dentre os seus princípios a proteção do benefício previdenciário contra a redutibilidade em face de sua natureza alimentar, assim como fora feita ao salário no art. 7º, inciso VI. Assim, conclui-se com base na norma, bem como nos princípios orientadores, que os benefícios previdenciários possuem natureza alimentícia, sendo devidos aos trabalhadores e/ou aos seus dependentes em momentos de incapacidade laborativa provisória, permanente ou morte do segurado.

Dessa forma, no âmbito do processo administrativo do INSS, o art. 41-A, § 5º, da Lei 8213/91, dispõe que a autarquia federal tem o dever de analisar todo o processo concessório do benefício por incapacidade no prazo máximo de 45 dias, conforme se vê abaixo:

Art. 41-A, § 5º, da Lei 8213/91:[...]§ 5º: “O primeiro pagamento do benefício será efetuado até quarenta e cinco dias após a data da apresentação, pelo segurado, da documentação necessária a sua concessão.”

Inclusive, sobre o assunto, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, no RE 631.240/MG, que se o INSS não analisar o requerimento do segurado no mencionado prazo de 45 dias, poderá ser dispensado o indeferimento administrativo como critério para caracterizar o interesse processual de agir, permitindo-lhe postular na esfera judiciária, sem a decisão denegatória da Autarquia Previdenciária:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio ou se excedido o prazo legal para requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo -salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. (...). RE



Outrossim, o Tribunal Regional Federal (TRF) da 4º Região já firmou entendimento neste mesmo sentido, com arrimo no que fora julgado pela Corte Constitucional:

“EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. REVISÃO DO BENEFÍCIO. PARCELAS RECEBIDAS EM RECLAMATÓRIA TRABALHISTA. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. SENTENÇA ANULADA.1. Conforme decidido pelo STF no julgamento do RE 631240, o prévio requerimento administrativo é indispensável para configurar a pretensão resistida. 2. É direito constitucional do administrado a duração razoável do processo. 3. A teor do artigo 41-A, § 5o, da Lei 8213/91, o INSS tem o prazo de 45 dias para analisar o pedido e efetuar o pagamento da primeira prestação. 4. Hipótese em que a ausência de qualquer decisão da autarquia durante o prazo de mais de dois anos configura a pretensão resistida a justificar a interposição da ação junto ao Judiciário. 5. Recurso provido e sentença anulada”. (5033560-06.2018.4.04.7100, QUARTA TURMA RECURSAL DO RS, Relatora MARINA VASQUES DUARTE DE BARROS FALCÃO, julgado em 07/11/2018).

Outro princípio que deve reger a administração pública, direta ou indireta, é o princípio da eficiência. A importância do instituto foi destacada por Grau (1991) ao salientar que a eficiência da administração pública “adquiriu uma grande valoração para a sociedade, tornando-se um valor cristalizado, pois não é interessante à sociedade a manutenção de uma estrutura ineficiente”. Segundo Moraes (2002), o princípio da eficiência pode ser definido nos seguintes termos:

“Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social”

De outra monta, Custódio Filho (1999) apresenta um conceito mais amplo para eficiência:

“Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três ideias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão. "Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão. Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.”

O princípio da eficiência não é consagrado apenas na doutrina, porquanto a Constituição Federal abordou esse princípio expressamente no artigo 37.

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

Contudo, em que pese a existência de normas constitucionais e legais que determinam a necessidade de imprimir celeridade e eficiência aos processos previdenciários, o Estado não tem obtido sucesso no cumprimento dessa missão fundamental. Em média, no ano de 2019, a Autarquia Federal levou 74 dias para dar uma resposta sobre a concessão de benefícios, o maior tempo desde 2014 (INSS, 2020).

O principal motivo para o atraso na análise administrativa pode ser creditado à mudança no sistema de seguridade social, visto que a Reforma da Previdência levou a uma avalanche de pedidos direcionados ao INSS para a concessão de benefícios previdenciários, sem que tenha havido um reforço na correspondente prestação do serviço público. Esta balança desequilibrada da Autarquia, com a solicitação cada vez mais frequente de novos benefícios, sem o respaldo funcional para analisá-los, gerou, em julho de 2019, a pendência de 2.561.679 (dois milhões, quinhentos e sessenta e um mil e seiscentos e setenta e nove) pedidos sem resposta (INSS, 2020).

Outro dado digno de nota, e que contribuiu decisivamente na morosidade para as respostas previdenciárias, se refere à diminuição na quantidade de servidores do INSS. Em 2019, houve uma redução no quadro de pessoal em comparação a anos anteriores, principalmente em relação àqueles que tinham como função a análise de requerimentos e concessão de benefícios (INSS, 2020).

Dessa forma, cerca de 1,379 milhão de pessoas esperou mais de 45 dias pela análise de seus benefícios. Por conta disso, o número de concessões ficou bem abaixo dos outros anos, apresentando, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), uma taxa média de concessão de 55,36% (cinquenta e cinco vírgula trinta e seis por cento). (TCU, 2020)

Os benefícios que exigem perícias, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os benefícios por incapacidade, foram os que mais apresentaram atraso nos resultados. Ao todo, 475 mil requerimentos para concessão desse tipo de benefício aguardavam análise em janeiro de 2020. Desses, 420 mil já esperavam há mais de 45 dias, tempo definido em lei como limite para avaliação do INSS – ou seja, nove em cada dez requerimentos para os indicados benefícios já aguardavam por um período superior a 45 dias.

No caso dos BPC's, o acúmulo na avaliação dos pedidos decorre da complexidade dos processos que reúnem, muitas vezes, a confrontação de requisitos cumulativos observados em três etapas: a avaliação social, a perícia médica e a verificação de renda.

Os pedidos de aposentadoria por tempo de contribuição são, na sequência, os que mais se acumulam. Em fevereiro de 2020, haviam cerca 474 mil no total, e mais de 400 mil aguardaram por mais de 45 dias (INSS, 2020)

As maiores filas de análise dos requerimentos se formam nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco e, em primeiro lugar, no Distrito Federal. No ano anterior ao início da Pandemia, cerca de 600 mil pessoas esperaram mais de 45 dias para obter resposta quanto aos benefícios previdenciários requeridos no Distrito Federal, Unidade Federativa que possui as Centrais Especializadas em Análise de Benefícios (INSS, 2020).

As Centrais foram criadas em 2018 e congregam os requerimentos para análise por tipo de benefício, não importando a localidade de onde foi feito. No caso do Distrito

Federal, a Central reunia todos os requerimentos advindos das Regiões Norte e Centro-Oeste.

Nos Estados de Minas Gerais, São Paulo, Pernambuco, as filas chegaram a 265 mil, 309 mil e 355 mil pedidos em atraso, respectivamente. O posicionamento do INSS é de que para diminuir o passivo de requerimentos administrativos e atender ao postulado constitucional, seria necessário a contratação de aproximadamente 9.110 novos servidores. (INSS, 2020)

A alternativa encontrada pelo Governo Federal para solucionar esse impasse foi a contratação de militares da reserva e servidores aposentados do INSS para auxiliar na redução das filas. No entanto, mesmo com a autorização do Tribunal de Contas da União, os gastos excepcionais para contratação de pessoal foram autorizados pela Medida Provisória nº 922/2020 e tiveram início em julho de 2020, sem, no entanto, alcançar o fim colimado.

Diante dos dados apresentados, nota-se que, nos últimos anos, o processo administrativo no âmbito do INSS não está em consonância com os princípios supracitados. Na prática, os direitos dos segurados/administrados têm sido violados por disfunções detectadas no âmbito do INSS, eis que os requerimentos previdenciários não são analisados no prazo legal, comprometendo a realização dos princípios da razoável duração do processo e da celeridade.

Nessa perspectiva, a omissão do Poder Público, ainda que involuntária, tem causado um grave prejuízo aos segurados da Previdência Social e servido como fundamento para o ajuizamento de ações previdenciárias, sobretudo nesse casos em que há violação de direito líquido e certo.

#### **4 O IMPACTO DA COVID NA REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS MÉDICAS PARA CONCESSÃO DO AUXÍLIO POR INCAPACIDADE TEMPORÁRIA**

A Pandemia do SARS-CoV-2, conhecido popularmente por novo coronavírus, causador da COVID-19, tem desafiado a humanidade, ao alterar rotinas de trabalho e ressignificar hábitos sociais. Os primeiros casos da doença foram registrados, como dito alhures, na cidade de Wuhan, província de Hubei, na China, mas rapidamente o vírus se espalhou pelo país e por outros países.

Por ser um agente viral novo, e diante das incipientes informações compartilhadas pelos organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), especialmente voltadas para indicar que o patógeno apresentava uma rápida capacidade de transmissão e tinha uma taxa de letalidade relativamente baixa, de 3 a 5% (SEF/MG, 2020), muitos países inicialmente retardaram o combate eficaz da doença, o que possibilitou a contaminação de pessoas por todos os continentes do mundo.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2021), em janeiro de 2021, só 15 países ainda não haviam notificado casos de COVID-19. Os países até então livres do vírus possuíam características comuns, porquanto eram, na maioria dos casos, ilhas remotas, pouco populosas e raramente visitadas por turistas, tais como Tuvalu, Niue e Palau (OMS, 2021).

Semelhante a outros vírus respiratórios, o novo coronavírus é transmitido pelo contato com pessoas infectadas ou, indiretamente, pelo contato com superfícies ou objetos utilizados pela pessoa infectada. Nas formas graves da doença, os pacientes costumam necessitar de suporte de oxigênio e assistência hospitalar, o que tem provocado, ante o elevado número de contaminação, uma séria crise sanitária em vários países.

A Itália, na Europa Continental, foi um dos primeiros países a sofrer com a COVID-19. Milhões de italianos foram contaminados (3,98 milhões) e milhares de pessoas faleceram (120 mil)<sup>1</sup> (OMS, 2021), em muitos casos no aguardo de atendimento hospitalar.

---

1 Dados obtidos no dia 28/04/2021.

O componente viral da COVID-19 é responsável pela Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), que causa sintomas específicos, tais como dificuldade ou desconforto para respirar; sensação de peso ou pressão no peito; menor oxigenação no sangue (saturação de oxigênio < 95%); e/ou, ainda, rosto ou lábios azuis ou arroxeados (SEF/MG, 2020).

A internação ao mesmo tempo de muitas pessoas com problemas respiratórios nas Unidades de Saúde despertou a preocupação das autoridades sanitárias em todo mundo. O receio bem factível gravitava em torno da alta demanda por vagas hospitalares, o que poderia levar o sistema de saúde dos países ao colapso. Com a experiência trágica de alguns países, as autoridades sanitárias passaram a adotar medidas de prevenção e enfrentamento da doença, muitas das quais jungidas ao isolamento social, a fim de evitar o contato entre as pessoas,

No Brasil, o primeiro caso de COVID-19 foi confirmado no dia 26 de fevereiro de 2020, em São Paulo, em um paciente que havia chegado da Itália. No dia seguinte, os casos suspeitos já atingiam o número de 132 pessoas. Em 17 de março de 2020, foi registrado o primeiro óbito em razão da doença, e o país já notificava 8.819 pessoas com suspeita de contaminação. No dia 24 de março do ano passado, menos de um mês após a confirmação do primeiro infectado, a doença já tinha se espalhado por todos os 26 Estados do país e pelo Distrito Federal (SANARMED, 2021).

Por meio da Portaria nº 188/GM/MS, de 03 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus. Mais de um mês depois, precisamente no dia 20 de março de 2020, foi reconhecida no Brasil o Estado de Calamidade Pública, a partir do Decreto Legislativo nº 6/2020, que dispõe:

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Fica reconhecida, exclusivamente para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, notadamente para as dispensas do atingimento dos resultados fiscais previstos no art. 2º da Lei nº 13.898, de 11 de novembro de 2019, e da limitação de empenho de que trata o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, com efeitos até 31 de dezembro de 2020, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020(...).

Por conseguinte, os Estados passaram a aplicar inúmeras medidas sanitárias de combate à disseminação do vírus. Por esta razão, hábitos e práticas até então pouco utilizadas passaram a ser exigidas da população, a exemplo do uso de máscara, de cuidados básicos de higiene com a utilização de álcool em gel, de evitar aglomerações e por fim, do isolamento social.

Assim, as medidas sanitárias, especialmente atinentes ao distanciamento social e à prevenção de aglomerações, reverberaram em várias atividades e serviços prestados à população. Para desestimular a circulação de pessoas, foram anunciadas a suspensão de aulas presenciais nas unidades públicas e privadas de ensino (nos vários níveis educacionais – básico e superior), o fechamento de estabelecimentos comerciais não essenciais, assim como a proibição, em períodos graves de surto da doença, de eventos religiosos, como cultos e missas.

Outrossim, as repartições públicas também tiveram, na grande maioria, as atividades presenciais suspensas. Portanto, fóruns, seções judiciárias, varas do trabalho, tribunais, institutos, órgãos dos entes federativos, dentre outros locais, passaram a funcionar remotamente por conta da pandemia.

Convém destacar que, diante das incertezas carregadas pela propagação do vírus e até para se equipar com as novas ferramentas tecnológicas que permitem o contato virtual de pessoas, muitos órgãos públicos tiveram que, no primeiro momento da Pandemia, suspender as atividades e o atendimento ao público.

À guisa de ilustração, no âmbito do Poder Judiciário, os prazos processuais foram suspensos, as audiências tiveram que ser desmarcadas e o atendimento ao jurisdicionado, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos advogados somente podia ocorrer de forma remota através dos meios tecnológicos.

As medidas restritivas adotadas tiveram o respaldo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão que capitaneou as providências administrativas emergenciais para lidar com os efeitos do coronavírus. A partir da Resolução CNJ nº 313, de 19 de março de 2020, o Presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Dias Toffoli, estabeleceu regime de plantão extraordinário no Poder Judiciário, de modo a suspender o trabalho presencial de magistrados, servidores, estagiários e colaboradores nas unidades judiciárias.

Já na Resolução CNJ nº 318/2020, editada no dia 07 de maio de 2020, o Presidente do Órgão, além de prorrogar as medidas fixadas nas resoluções pretéritas, como a nº 313 e nº 314, estabeleceu novidades sobre o funcionamento da justiça.

Art. 1º Ficam prorrogados para o dia 31 de maio de 2020 os prazos de vigência das Resoluções nº 313, de 19 de março de 2020, e nº 314, de 20 de abril de 2020, que poderão ser ampliados ou reduzidos por ato da Presidência deste Conselho, caso necessário.

Art. 2º Em caso de imposição de medidas sanitárias restritivas à livre locomoção de pessoas (lockdown) por parte da autoridade estadual competente, ficam automaticamente suspensos os prazos processuais nos feitos que tramitem em meios eletrônico e físico, pelo tempo que perdurarem as restrições, no âmbito da respectiva unidade federativa (Estados e Distrito Federal).

Art. 3º Em outras hipóteses, ainda que não impostas formalmente as medidas restritivas referidas no artigo anterior, em que se verifique a impossibilidade de livre exercício das atividades forenses regulares, poderão os tribunais solicitar, prévia e fundamentadamente, ao Conselho Nacional de Justiça, a suspensão dos prazos processuais no âmbito territorial de suas jurisdições (Estados e Distrito Federal) ou de determinadas localidades (Comarcas e seções judiciárias).

Parágrafo único. Quando a jurisdição do tribunal compreender mais de uma unidade federativa, a suspensão prevista no caput poderá ser aplicada em uma ou mais delas, devendo ficar devidamente explicitado o âmbito total de sua aplicação.

Art. 4º Continua assegurada a apreciação das matérias mínimas a que se refere o art. 4º das Resoluções CNJ nº 313 e nº 314.

Art. 5º Recomenda-se que os magistrados zelem para que os valores recebidos a título de auxílio emergencial previsto na Lei nº 13.982/2020 não sejam objeto de penhora, inclusive pelo sistema BacenJud, por se tratar de bem impenhorável nos termos do art. 833, IV e X, do CPC.

Parágrafo único. Em havendo bloqueio de valores posteriormente identificados como oriundos de auxílio emergencial, recomenda-se que seja promovido, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, seu desbloqueio, diante de seu caráter alimentar.

Art. 6º Recomenda-se que as intimações das partes, de seus procuradores e do representante do Ministério Público, para audiências e sessões de julgamento, sejam realizadas pelos órgãos/meios oficiais, observado interstício mínimo de 5 (cinco) dias úteis, se não houver outra previsão específica.

Art. 7º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação revogando-se as disposições em contrário.

Por conta disso, a prestação jurisdicional, que já recebia críticas pela morosidade e ineficiência, ficou ainda mais prejudicada. De igual modo, o atendimento ao público nas demais entidades públicas, a exemplo das agências do Instituto Nacional do Seguro Social, não foi realizado a contento, mesmo com a disponibilização de mecanismos de acesso remoto. Não se pode esquecer que o público atendido pelo Instituto Previdenciário,



em muitos dos casos, não tem acesso ou tem dificuldade de manusear as ferramentas tecnológicas que passaram a ser usadas como regra na prestação do serviço público.

O INSS, durante a pandemia, alterou por completo a forma de funcionamento. Sem o acesso presencial nas agências, o atendimento online virou regra, inclusive com a implementação do projeto de prova de vida digital, que utiliza a técnica da biometria facial.

Outra importante medida adotada pelo Instituto foi a antecipação dos auxílios de incapacidade temporária, permitindo o pagamento dos benefícios antes mesmo da realização das perícias médicas federais. Contudo, até que o INSS colocasse em funcionamento as soluções que desburocratizaram a comprovação de cumprimento dos requisitos legais previstos para a concessão de benefícios e que conferiram agilidade no atendimento ao público, muitos segurados ficaram desamparados.

Durante o ano de 2020, o Instituto editou algumas portarias que disciplinaram o funcionamento do serviço previdenciário. A primeira delas, a Portaria nº 373, de 16 de março de 2020, foi elaborada e publicada somente alguns dias depois de a OMS declarar publicamente a pandemia pelo novo coronavírus. Dentre outros preceitos, a indicada portaria estabeleceu orientações voltadas ao cumprimento de medidas protetivas que respingavam na atualização e manutenção de benefícios administrados pela Autarquia Previdenciária:

O PRESIDENTE SUBSTITUTO DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, no uso das atribuições que lhes conferem o Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, e considerando o disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020; na Portaria nº 356, de 11 de março de 2020, do Ministério da Saúde; na Instrução Normativa nº 19, de 12 de março de 2020, do Ministério da Economia; que tratam das medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da pandemia do coronavírus (COVID 19), bem como a necessidade de estabelecer orientações e diretrizes preventivas para evitar o deslocamento do cidadão às Agências de Previdência Social, às instituições financeiras contratadas pelo INSS para pagamento de benefícios e às Representações Consulares Brasileiras no exterior; e ainda o que consta do Processo nº 35014.066900/2020-05, resolve:

Art. 1º Interromper, por até 120 (cento e vinte) dias as seguintes rotinas de atualização e manutenção de benefícios administrados por este Instituto em decorrência do estado de emergência pública, resultante da pandemia do coronavírus (COVID 19), podendo ser prorrogado enquanto perdurar a situação:

I - bloqueio dos créditos dos benefícios por falta de realização da comprovação de vida aos beneficiários residentes no Brasil ou no exterior;

II - exclusão de procuração por falta de renovação ou revalidação após 12 meses;

III - suspensão de benefício por falta de apresentação de declaração de cárcere;

IV - suspensão de benefício por falta de apresentação de CPF;

V - suspensão de benefício por não apresentação de documento que comprove o andamento regular do processo legal de tutela ou curatela quando se tratar de administrador provisório, além do prazo de 6 meses;

VI - o envio das cartas de convocação aos beneficiários com dados cadastrais inconsistentes ou faltantes identificados pelo Sistema de Verificação de Conformidade da Folha de Pagamento de Benefícios - SVCBEN e disponibilizados no Pannel de Qualidade de Dados do Pagamento de Benefícios - QDBEN; e

VII - suspensão de benefícios por impossibilidade da execução do programa de Reabilitação Profissional.

§ 1º A interrupção prevista no inciso I do caput ocorrerá a partir da competência 03/2020, ocasião em que ficarão interrompidos igualmente os atos decorrentes deste bloqueio, como a suspensão e a cessação por falta de realização de comprovação de vida.

§ 2º Enquanto perdurar o estado de emergência está suspensa a realização de pesquisa externa para fins de comprovação de vida.

Art. 2º A interrupção das rotinas previstas nos incisos do caput art. 1º, com exceção do inciso I, iniciará a partir da competência 04/2020.

Art. 3º As ações necessárias para o cumprimento das medidas previstas nesta Portaria serão executadas por este Instituto em conjunto com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Por seu turno, a Portaria INSS nº. 412, de 20 março de 2020, que entrou em vigor na data de sua publicação, dispôs sobre a suspensão do atendimento presencial, as formas de atendimento e orientações remotas e, especialmente, a manutenção dos benefícios para segurados em razão das medidas restritivas adotadas.

Ainda no mês de março, o INSS disciplinou o trabalho remoto, como medida de proteção e prevenção ao contágio da doença entre servidores e o público atendido. Portanto, a Portaria nº 422, de 31 de março de 2020, trouxe o respaldo normativo para a instituição excepcional desta metodologia de trabalho:

O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS, no uso das atribuições que lhe confere o Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, considerando o previsto no art. 6º-A da Instrução Normativa nº 19/SGP/SEDGG/ME, de 12 de março de 2020, e tendo em vista o contido no Processo Administrativo nº 35014.073504/2020-26, resolve:

Art. 1º Autorizar a realização de trabalho remoto em caráter excepcional, no âmbito do INSS, como instrumento temporário, regido nos termos desta Portaria, enquanto perdurar a situação de risco à saúde pública decorrente do novo Coronavírus (COVID-19).

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

I - trabalho remoto: modalidade de trabalho em que o cumprimento das atividades do servidor, empregado público ou estagiário pode ser realizado integral ou parcialmente fora das dependências do INSS, de forma remota, com a utilização de recursos tecnológicos;

II - atividade: conjunto de ações específicas a serem realizadas, geralmente de forma individual e supervisionada pelo chefe imediato, para a entrega de produtos no âmbito de projetos e processos de trabalho institucionais; e

III - chefia imediata: autoridade responsável diretamente pelo controle de atribuições e de frequência do servidor. (...).

Em decorrência do trabalho remoto, foi editada a Portaria nº 295, de 15 de abril. Tal diploma estabeleceu que para resguardar os direitos dos segurados especiais rurais enquanto perdurar a situação e emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus deve-se dispensa de autenticação de cópias de documentos específicos nas unidades de atendimento, por prazo determinado, na forma da legislação aplicável; e deve-se, também, suspender os prazos para cumprimento de exigências que não puderem ser cumpridas pelos canais remotos.

Contudo, mesmo com adoção de tais medidas, em setembro de 2020, cerca de 800.000 requerimentos aguardavam na fila para realização da perícia médica (INSS, 2020). Esse número correspondia a mais da metade dos benefícios que estavam em análise, que, na época, girava em torno de 1,54 milhão pedidos. Em consequência disso, o Governo Federal foi pressionado a encontrar soluções para resolução desse impasse.

Assim, para tentar diminuir o número da fila e destravar os benefícios que foram solicitados durante o período de pandemia, a Lei nº 13.982/2020, no art. 4º, autorizou o INSS a conceder o auxílio por incapacidade temporária, sem a necessidade de perícia médica presencial, o que representou um avanço legislativo relevante:

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.

Com o objetivo de regulamentar o dispositivo legal acima transcrito, foi editada a Portaria INSS nº 480, de 22 de junho de 2020, que orientou as agências quanto aos pagamentos das antecipações para requerentes do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do auxílio-doença (auxílio por incapacidade temporária).

O diploma legal autorizativo e a norma regulamentadora estabelecem que o segurado deve apresentar atestado médico e documento de identificação pessoal (RG ou CNH – frente e verso) para ter acesso ao benefício no valor de 01 (um) salário-mínimo. No caso de trabalhador rural, é imprescindível a comprovação do exercício da atividade rural.

Deve-se observar que o auxílio por incapacidade temporária, reconhecido e pago de forma antecipada, tem duração máxima de 90 dias, após o que, caso permaneça impossibilitado, o segurado pode, a depender do prazo de afastamento lançado no atestado médico, requerer a prorrogação do benefício, inclusive com a apresentação de novo atestado médico.

Calha ponderar que a estratégia legislativa envidada para agilizar a concessão antecipada do auxílio por incapacidade temporária pode ocultar um problema estrutural no sistema previdenciário. A modalidade antecipada do benefício, como o próprio nome indica, não dispensa a realização da perícia médica federal, mas só posterga o ato administrativo para momento posterior ao início do pagamento, desde que atendidos os requisitos já apresentados.

Seja porque foi extrapolado o prazo de 90 dias, seja porque surja a necessidade de tornar definitivo o auxílio por incapacidade temporária ou porque não foram preenchidos os requisitos para a concessão antecipada, o segurado deverá submeter-se à perícia médica federal, o que, nas condições postas, implicará invariavelmente no congestionamento do sistema pericial.

Ao que se vê, o problema, na verdade, não repousa no momento em que se realiza a perícia, apesar de reconhecer que o pagamento antecipado do auxílio serviu de tábua de salvação para muitos segurados, mas na forma como a perícia tem sido realizada, no modelo de atuação institucional, nas prioridades elencadas no planejamento estratégico da autarquia e no ritmo de trabalho adotado pelo Instituto Previdenciário que é incompatível com as demandas que chegam.

Basta considerar que, mesmo com a alternativa de antecipação do auxílio por incapacidade temporária (e de benefício de prestação continuada), a fila de espera por perícias se manteve extensa, pois, durante o período pandêmico, o percentual de perícias realizadas caiu 60% em relação a 2019. (O GLOBO, 2021).

Como resultado disso, o governo foi obrigado a buscar outras alternativas para solucionar esse problema. Em 15 de abril de 2020, o Presidente da República, Jair Bolsonaro, sancionou a Lei n.º 13.989, que dispõe sobre o uso da telemedicina, em caráter emergencial, durante a crise causada pelo coronavírus. (BRASIL, 2021)

A Telemedicina tem como definição o uso de práticas médicas a distância. Dessa maneira, os médicos podem realizar os atendimentos on-line por meio de tecnologias que possibilitam assistência, pesquisa, prevenção de doenças e lesões e promoção de saúde, inclusive validando receitas médicas digitais. No Brasil, o artigo 2º da Lei 13.989 estabelece que a telemedicina será usada em caráter emergencial durante a crise do SARS-CoV-2. (BRASIL, 2021)

Contudo, mesmo com autorização legal, no âmbito das perícias médicas, esse procedimento não foi utilizado nos primeiros meses da Pandemia, isso porque, para a realização das perícias telepresenciais, era necessário a elaboração de um projeto que conferisse segurança ao ato pericial dos médicos vinculados ao INSS.

Destarte, em setembro de 2020, após representação dos Conselheiros Maria Tereza Uille Gomes e Henrique de Almeida Ávila, ambos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o ministro Bruno Dantas, do Tribunal de Contas da União, concedeu medida cautelar e determinou que, em 05 (cinco) dias, o INSS elaborasse um protocolo para realização das perícias médicas virtuais, com uso da telemedicina (CNN BRASIL, 2020). Pela importância, convém colacionar trechos da decisão:

Trata-se de representação dos Conselheiros Maria Tereza Uille Gomes e Henrique de Almeida Ávila, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na interrupção da realização de perícias médicas e de seu impacto nas prestações previdenciárias sob a responsabilidade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). (...)

Nesse contexto, entendo presentes os pressupostos para a concessão da medida cautelar para que o Instituto Nacional do Seguro Social e à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia elaborem protocolo para a imediata realização das perícias médicas com uso da telemedicina.

43. Ante o exposto, DECIDO:

- I) conhecer da presente representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal;
- II) deferir medida cautelar para determinar ao Instituto Nacional do Seguro Social e à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia que, no prazo de cinco dias, elaborem um protocolo para a imediata realização de perícias médicas com uso da telemedicina, conforme autoriza a Lei 13.989, de 15 de abril de 2020;
- III) determinar a oitiva da Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia e do Instituto Nacional do Seguro Social, com fundamento no art. 276, § 3º, do RI/TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, se manifestem sobre medida cautelar deferida, bem como sobre os fatos apontados na representação formulada pelos Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça;
- b) determinar, nos termos do art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, a oitiva Conselho Federal de Medicina (CFM) e Conselho Federal do Serviço Social (CFESS) para, no prazo de quinze dias, em querendo, manifestarem-se sobre os fatos apontados na representação formulada pelos Conselheiros do Conselho Nacional de Justiça;
- VI) encaminhar cópia das peças 1, 12 e deste despacho à Subsecretaria de Perícia Médica Federal do Ministério da Economia, ao Instituto Nacional do Seguro Social, ao Conselho Federal de Medicina (CFM) e ao Conselho Federal do Serviço Social (CFESS) para subsidiar suas respostas;
- VII) dar ciência deste despacho aos representantes.

Na decisão, há o registro de que, até aquele momento, não havia ocorrido uma atuação proativa da Subsecretaria de Perícia Federal do Ministério da Economia e do INSS para adotar as perícias médicas online. Assim, sugeriu-se que o Governo Federal teria se curvado a *lobbies* corporativos, conforme demonstra trecho da decisão a seguir colacionado.

Por evidente, os desdobramentos deste processo podem dizer o contrário, entretanto, tudo indica que o governo federal está se curvando aos *lobbies* corporativos em prejuízo da população brasileira. Seria desejável que o governo federal viesse a ficar do lado dos que mais necessitam, ainda mais em momento tão penoso para os mais vulneráveis.

Diante disso, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho e o Instituto Nacional do Seguro Social realizaram reuniões com o Conselho Federal de Medicina e a Associação Nacional de Medicina do Trabalho para aperfeiçoar o protocolo e dar cumprimento à decisão do Tribunal.

O projeto-piloto proposto pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho estabelecia o uso de perícias a distância somente para empresas que já possuíam convênio

com o INSS. Normalmente, os conveniados são grandes empresas que contratam médicos ou recorrem a algum tipo de serviço médico terceirizado.

A proposta estipulava que os empregados que necessitassem de “auxílio-doença” deveriam estar acompanhados por um médico da empresa nas vistorias de telemedicina. Nesse caso, o trabalhador ficaria dispensado de ir ao INSS. Esse método de caráter experimental seria implantado a partir do dia 16 de novembro de 2020 e perduraria até 31 de janeiro de 2021.

Contudo, a proposta não teve a receptividade desejada. Primeiro porque as associações médicas rejeitaram o projeto enviado pelo INSS ao TCU. De acordo tais entidades, a proposta não resolve o problema das perícias, pois atenderia somente 10% do total de segurados. Ademais, as associações elencaram que as atividades propostas, pelo grau de complexidade, demandam muito tempo da jornada de trabalho, o que tornaria inviável o funcionamento (GLOBO, 2020).

O relatório do INSS com o resultado das perícias médicas a distância apenas confirmou o posicionamento das associações classistas. Segundo o documento, apenas 11 empresas em todo o país aderiram ao modelo. Além disso, dos 261 requerimentos de benefício por incapacidade temporária apresentados por meio do projeto-piloto, apenas uma perícia foi realizada com a utilização da telemedicina (VEJA, 2021).

Diante dos resultados e das pressões sofridas, o Instituto decidiu retornar as atividades presenciais, inclusive as perícias, de maneira gradual. Para tanto, editou a Portaria Conjunta nº 22, de junho de 2020.

O SECRETÁRIO ESPECIAL DE PREVIDÊNCIA E TRABALHO, O SECRETÁRIO DE PREVIDÊNCIA, DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA, E O PRESIDENTE DO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL, no uso das atribuições que lhes conferem, respectivamente, os arts. 180 e 181 do Anexo I do Decreto nº 9.745, de 8 de abril de 2019, e o art. 17 do Anexo I do Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, resolvem:

Art. 1º Fica prorrogado até 10 de julho de 2020 o atendimento por meio dos canais de atendimento remoto, de que trata o art. 1º da Portaria Conjunta nº 8.024, de 19 de março de 2020, aos segurados e beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Art. 2º A partir do dia 13 de julho de 2020 ocorrerá o retorno gradual e seguro do atendimento presencial nas Agências da Previdência Social, restrito exclusivamente:

I - aos segurados e beneficiários com prévio agendamento pelos canais remotos; e

II - a serviços que não possam ser realizados por meio dos canais de atendimento remotos, a exemplo da perícia médica, avaliação social,

reabilitação profissional, justificação administrativa e cumprimento de exigências. (...)

Portanto, a partir de julho de 2020, algumas agências voltaram a realizar atendimento presencial e assim as perícias presenciais começaram a ser remarçadas.

O INSS fechou o ano de 2020 com cerca de 1.760.368 requerimentos na fila de espera, sendo aproximadamente 280 mil auxílios por incapacidade temporária, de acordo com dados do Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (VEJA, 2021).

Diante disso, é inegável que a pandemia da COVID-19 tornou ainda mais moroso o procedimento administrativo no INSS. Conforme explicitado, nos anos anteriores à identificação do novo coronavírus, o Instituto Previdenciário já sofria com o sobrecarregamento de requerimentos nas agências.

Esse problema institucional, aliado às dificuldades enfrentadas durante o período em que as agências ficaram fechadas e as atividades suspensas, fez com que o Governo Federal adotasse medidas para minorar o impacto sofrido pelos segurados. No entanto, as providências não surtiram o efeito desejado, já que a fila de pedidos administrativos não retrocedeu como se esperava.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do trabalho foi realizar um estudo abrangente sobre o impacto da pandemia da COVID-19 na análise dos requisitos legais para a concessão do auxílio por incapacidade temporária no âmbito do processo administrativo previdenciário.

O primeiro passo foi traçar a evolução histórica do então auxílio-doença previdenciário, do ponto de vista legislativo, lançando luz sobre a recente Reforma da Previdência no Brasil, que alterou a nomenclatura do benefício para Auxílio por Incapacidade Temporária. Em seguida, foram analisados os requisitos legais para fazer jus ao benefício, que deveriam ser cumpridos pelo requerente antes do cenário pandêmico.

O segundo capítulo buscou esquematizar a estrutura do procedimento administrativo através do qual o segurado pode requerer o benefício junto à autarquia previdenciária, em especial, com relação à marcação de perícia médica. Paralelamente, foi investigado o direito fundamental à razoável duração do processo e o princípio da eficiência, ambos de envergadura constitucional, ainda no período anterior à pandemia.

A última parte do trabalho investigou o efeito das novas regras de convivência social impostas pela COVID-19, especialmente a suspensão de atos presenciais no âmbito do INSS, na realização de perícias médicas para concessão do auxílio por incapacidade temporária. Nesse ponto, examinou-se a sucessão de atos normativos editados emergencialmente para disciplinar a matéria, ao tempo que foi possível analisar, de forma comparativa, a situação anterior e posterior à pandemia no que diz respeito a celeridade na análise dos requerimentos administrativos.

A metodologia empregada mostrou-se apta a desenvolver a pesquisa bibliográfica e documental proposta. Através do método dedutivo, o trabalho partiu de premissas gerais da concessão do auxílio por incapacidade temporária até chegar no ponto chave do estudo, que foi o impacto da pandemia nos processos administrativos em tramitação no INSS. Assim, o método de pesquisa qualitativo utilizado também foi suficiente para explicar as implicações jurídicas deste fenômeno social.

Concluiu-se que a pandemia tornou ainda mais moroso o procedimento administrativo no âmbito do INSS pela impossibilidade de realização das perícias médicas, necessárias à aferição da incapacidade no benefício objeto de estudo. Conforme

explicitado, nos anos anteriores à identificação do novo coronavírus, a Autarquia Previdenciária já sofria com a sobrecarga de requerimentos nas agências.

Esse problema institucional, aliado às dificuldades enfrentadas durante o período em que as agências ficaram completamente fechadas e as atividades presenciais integralmente suspensas, fez com que o Governo Federal adotasse medidas para minorar o impacto sofrido pelos segurados. No entanto, as providências não surtiram o efeito desejado, já que a fila de pedidos administrativos não retrocedeu como se esperava.

O estudo apontou que o distanciamento social imposto pela COVID-19 trouxe ainda mais empecilhos para uma eficiente prestação da função previdenciária, principalmente nos benefícios que necessitam de perícia médica. Contudo, não é possível colocar a “culpa” somente no vírus, pois, mesmo antes da pandemia, como foi explicitado no trabalho, o Instituto já enfrentava dificuldades para colocar em prática um serviço público célere, adequado e eficiente.

Desta forma, a demora na análise das solicitações administrativas destoava do ideal de razoável duração do processo, da eficiência e celeridade, estabelecidos pela Constituição Federal. Assim, a procrastinação na concessão do benefício promove a não assistência pública, o que gera um grave prejuízo para o sustento dos pretensos beneficiários e de suas famílias, impedindo-os de receber, tempestivamente, um auxílio que os ajudará em um momento de risco social.

Portanto, nos momentos de vulnerabilidade, cabe à Administração Pública encontrar soluções acessíveis, inteligentes e pouco burocráticas para a sociedade, especialmente para os trabalhadores segurados da Previdência Social. A necessidade de aprimoramento já batia à porta do serviço previdenciário há algum tempo. A pandemia acabou por expor as disfunções do aparato institucional.

Ciente de que decisão a destempo, mesmo que concessiva, não traz a justiça que os casos previdenciários, na grande maioria, exigem, considerando, ainda, a necessidade de convivência com a nova realidade sanitária, sugere-se como solução para os problemas anunciados que, a curto prazo, sejam traçadas balizas claras para a efetivação das perícias médicas virtuais, com o controle da atuação pericial pelos paradigmas normativos da telemedicina.

Afora isso, urge implementar uma política que recomponha o quadro de pessoal, atendendo ao volume de demandas existentes nas agências previdenciárias. A conjugação das medidas indicadas, que requer a abertura de espaço orçamentário para o correlato custeio, tem o condão de aprumar o norte do sistema previdenciário e iniciar o processo de concretização dos comandos constitucionais voltados à efetividade e celeridade na análise administrativa do auxílio por incapacidade temporária.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Samara Marques. INSS: um abismo entre a essencial missão e a impiedosa prática. **ConJur**, São Paulo, SP, 13 de set. de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-13/samara-almeida-abismo-inss>. Acesso em: 01 de mai. de 2021;

ANDRETTA, Filipe. INSS tem 1,3 mi de pedidos atrasados; como aconteceu e o que será feito. **UOL**, São Paulo, 18 de jan. de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/01/18/inss-pedidos-atrasados-aposentadoria-beneficios-medidas-governo.htm>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

BELTRÃO, Celise. Como Funciona uma Perícia Médica do INSS. **Ingracio Advocacia**, Curitiba, PR, 16 de jul. de 2018. Disponível em: <https://ingracao.adv.br/pericia-medica-do-inss/>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

BRANDÃO, Dulce Helena Fiaux. A relevância do advogado na atuação do processo administrativa no âmbito do direito previdenciário. **Âmbito Jurídico**, São Paulo, 01 de jan. de 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-previdenciario/a-relevancia-do-advogado-na-atuacao-do-processo-administrativa-no-ambito-do-direito-previdenciario/>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Imperio do Brazil**. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 01 de abr, de 2021;

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Código Comercial (1850). **Código Comercial**. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim556.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim556.htm). Acesso em: 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.711 (1860). **Capítulo VII Dos Montes Pios**. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dim/dim2711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim2711.htm). Acesso em 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.724 (1919). **Título I Dos Accidentes No Trabalho**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Decreto nº. 3.048 (1999). **Subseção V Do auxílio por incapacidade temporária**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm). Acesso em: 02 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Decreto Legislativo nº 6 (2020). **Planalto**, Brasília, DF, 20 de mar. de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/portaria/DLG6-2020.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm). Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.807 (1960). **Lei Orgânica da Previdência Social**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/13807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/13807.htm). Acesso em: 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.316 (1967). **Lei nº 3.807**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/15316.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/15316.htm). Acesso em: 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.213 (1991). **Planos de Benefícios da Previdência Social**. Brasília. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm). Acesso em: 01 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Planalto**. Brasília, DF Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm). Acesso em: 03 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.982 (2020). **Planalto**, Brasília, DF, 02 de abr. de 2020. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm). Acesso em: 20 de abr. 2021;

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.989 (2020). **Planalto**, Brasília, DF, 15 de abr. de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L13989.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13989.htm). Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Linha do tempo do Coronavírus no Brasil. Brasília/DF, 26 de abr. de 2021. Disponível em: <https://coronavirus.saude.gov.br/linha-do-tempo/#fev2020>. Acesso em: 26 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Portaria nº 295 (2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-295-de-15-de-abril-de-2020-252722390>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Portaria nº 373 (2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-373-de-16-de-marco-de-2020-248328921>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Portaria nº 412 (2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de mar. de 2020. Disponível em: [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-412-de-20-de-marco-de-2020-249246679?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3F\\_com\\_life\\_ray\\_portal\\_search\\_web\\_search\\_bar\\_portlet\\_SearchBarPortlet\\_INSTANCE\\_templateSearch\\_formDate%3D1584981636119%26\\_co](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-412-de-20-de-marco-de-2020-249246679?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3F_com_life_ray_portal_search_web_search_bar_portlet_SearchBarPortlet_INSTANCE_templateSearch_formDate%3D1584981636119%26_co). Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Portaria nº 422 (2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-422-de-31-de-marco-de-2020-250638070>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Portaria nº 480 (2020). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-480-de-23-de-marco-de-2020-249621650>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Resolução Nº 313 (2020). **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, 19 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-313-5.pdf>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Resolução Nº. 318 (2020). **Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, 07 de mai. de 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3308>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 501267 SP 2003/0018983-4. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. DJ 28.06.2004. JusBrasil, 2004. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/179607/recurso-especial-resp-501267-sp-2003-0018983-4>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 699920 SP 2004/0156485-7. Relator: Ministro José Arnaldo Da Fonseca. DJ 14.03.2005. JusBrasil, 2005. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/123031/recurso-especial-resp-699920-sp-2004-0156485-7>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 631.24 Minas Gerais. Relator: Ministro Roberto Barroso, Brasília, DF, 03 de set. de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7168938>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. RECURSO CÍVEL Nº 5033560-06.2018.4.04.7100/RS. Relator: Juíza Federal Marina Vasques Duarte De Barros Falcão, Porto Alegre, RS, 11 de out. de 2019. Disponível em: <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/769154820/recurso-civel-50335600620184047100-rs-5033560-0620184047100/inteiro-teor-769154920>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

CAVALLINI, Marta. INSS fecha 2020 com 1,7 milhão de benefícios represados; tempo médio é de 66 dias para concessão. **G1**, São Paulo, SP, 19 de jan. de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/19/inss-fecha-2020-com-quase-17-milhao-de-beneficios-represados-tempo-medio-e-de-66-dias-para-concessao.ghtml>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

CUESTA, Bem-Hur. O que são Qualidade de Segurado e Período de Graça no INSS?. **Ingracio Advocacia**, 2020. Disponível em: <https://ingraccio.adv.br/periodo-de-graca/>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

CUSTODIO FILHO, Ubirajara. **A emenda constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na Administração Pública**. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999;

DOCA, Geraldo. Governo estuda dispensar definitivamente perícia médica presencial para auxílio-doença no INSS. **O Globo**, São Paulo, SP, 15 de mar. de 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/governo-estuda-dispensar-definitivamente-pericia-medica-presencial-para-auxilio-doenca-no-inss-24926483>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

FERRARI, Murillo. OMS: Covid-19 se espalhou em Wuhan no fim de 2019; origem ainda é desconhecida. **CNN Brasil**, São Paulo, 09 de fev. de 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/02/09/oms-covid-19-se-espalhou-em-wuhan-no-fim-de-2019-origem-ainda-e-desconhecida>. Acesso em: 28 de mar. De 2021;

GAIO JUNIOR, Antônio Pereira, NUNES, Flavio Filgueiras. **A Irrepetibilidade dos Benefícios Previdenciários em Razão da Reversão da Tutela Antecipada**. Disponível em:

<[http://www.lex.com.br/doutrina\\_26256022\\_A\\_IRREPETIBILIDADE\\_DOS\\_BENEFICIARIOS\\_PREVIDENCIARIOS\\_EM\\_RAZAO\\_DA\\_REVERSAO\\_DA\\_TUTELA\\_ANTECIPADA.aspx](http://www.lex.com.br/doutrina_26256022_A_IRREPETIBILIDADE_DOS_BENEFICIARIOS_PREVIDENCIARIOS_EM_RAZAO_DA_REVERSAO_DA_TUTELA_ANTECIPADA.aspx)> Acesso em: 02 de abr. de 2021;

LIS, Laís. Entidades médicas rejeitam proposta do INSS para usar telemedicina em perícias. **G1**, Brasília, DF, 08 de out. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/08/entidades-medicas-rejeitam-proposta-do-inss-para-usar-telemedicina-em-pericias.ghtml>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

MACHADO, Clara Lopes; NINOMIYA, Vitor Yukio; SHIOMATSU, Gabriella Yuka; CARVALHO, Ricardo Tadeu de. Taxa de mortalidade da covid-19: entenda esse conceito. **Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 24 de jul. de 2020. Disponível em: <https://coronavirus.saude.mg.gov.br/blog/81-taxa-de-mortalidade-da-covid-19>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros. 2006;

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008;

MUSSI, Cristiane Miziara. O auxílio-doença: as inovações trazidas pelo Decreto nº 5.545/2005 e as distorções referentes ao benefício. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 879, 29 nov. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7637>. Acesso em: 29 abr. 2021;

OLIVEIRA, Pedro Ivo de. Organização Mundial da Saúde declara pandemia de coronavírus. **Agência Brasil**, Brasília, 11 de mar. de 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-03/organizacao-mundial-da-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>. Acesso em: 28 de mar. 2021;

OMS. Organização Mundial da Saúde. **Atualização Epidemiológica Semanal**, Genebra, 27 de jan. de 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/m/item/weekly-epidemiological-update---27-january-2021>. Acesso em: 20 de abr. de 2021;

PINHEIRO, Chloé; RUPRECHT, Theo. Coronavírus: primeiro caso é confirmado no Brasil. O que fazer agora?. **Veja Saúde**, São Paulo, 26 de fev. de 2020. Disponível em: <https://saude.abril.com.br/medicina/coronavirus-primeiro-caso-brasil/>. Acesso em: 28 de mar. 2021;

RODRIGUES, Paloma; PARREIRA, Marcelo. Tempo médio de espera para obter benefício em 2019 é o maior em 5 anos, informa INSS ao TCU. **TV Globo**, Brasília, DF, 27 de fev. de 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/02/27/tempo-medio-de-espera-para-se-obter-beneficio-em-2019-e-o-maior-em-5-anos-informa-inss-ao-tcu.ghtml>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

SCHMITZ, Luna. Como utilizar o Mandado de Segurança diante da demora injustificada do INSS. **Previdenciariasta**, Porto Alegre, RS, 09 de dez. de 2019. Disponível em: <https://previdenciariasta.com/blog/como-utilizar-o-mandado-de-seguranca-diante-da-demora-injustificada-do-inss/>. Acesso em: 02 de abr. de 2021;

VAZ, Paulo Afonso Brum. **Antecipação da tutela em matéria previdenciária.** **Boletim Jurídico**, Uberaba/MG, a.1, no 1. Disponível em: <<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=158>> . Acesso em: 02 abr. 2021;

ZAVASCKI, Teori Albino. **Antecipação de Tutela.** São Paulo: Saraiva, 1997.