

# COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E MINORIAS

## PROJETO DE LEI Nº 6.297, DE 2005

Acresce um parágrafo ao art. 16 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e acresce uma alínea ao inciso I do art. 217 da Lei nº 8.112, de 11 de novembro de 1990, para incluir na situação jurídica de dependente, para fins previdenciários, o companheiro homossexual do segurado e a companheira homossexual da segurada do INSS e o companheiro homossexual do servidor e a companheira homossexual da servidora pública civil da União.

**Autor:** Deputado MAURÍCIO RANDS

**Relator:** Deputado PASTOR EURICO

### I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei em epígrafe propõe alterações na Lei nº 8.213, de 1991, que trata sobre Planos de Benefícios do Regime Geral de Previdência Social, bem como na Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, com a finalidade de equiparar, na condição de dependente, para fins previdenciários, o companheiro ou companheira homossexual do segurado ou segurada e do servidor ou servidora.

A proposição foi originariamente distribuída para as Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Seguridade Social e Família e de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Aprouve à presidência redistribuir a proposição, por meio de atualização de despacho, em caráter conclusivo, às Comissões de Direitos Humanos e Minorias; de Trabalho, Administração e Serviço Público; de Seguridade Social e Família; de Finanças e Tributação (art. 54 do Regimento); e de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54 do Regimento).

O Projeto foi aprovado, sem emendas, na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, no entanto, a proposição foi aprovada contra os votos dos Deputados Tadeu Filippelli, Nelson Markezelli e Filipe Pereira, este último apresentou voto em separado e contrário à proposição.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas nesta Comissão de Direitos Humanos e Minorias.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

A proposição em análise pretende equiparar, na condição de companheira ou companheiro, para fins previdenciários, a pessoa homossexual que mantenha relacionamento estável com o segurado ou com a segurada, no caso do Regime Geral de Previdência Social, ou com o servidor ou com a servidora pública civil da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Assim sendo, a aprovação PL permitir-lhes-ia o recebimento de benefícios previdenciários, em especial o de pensão, de forma presumida.

Preliminarmente, cabe ressaltar que os dependentes do segurado são legalmente subdivididos em três classes, de modo que a existência de beneficiário em uma delas necessariamente exclui os de todas as subsequentes, para efeito de direito às prestações.

Há diferenças de tratamento. A primeira classe inclui o cônjuge, o companheiro e os filhos não emancipados, sendo que, nesses casos, a dependência econômica é sempre presumida. Para os demais dependentes se exige a respectiva comprovação, quais sejam: os enteados e menores tutelados (ambos equiparam-se a filhos,

mediante comprovação), os pais (segunda classe) e os irmãos não emancipados (terceira classe).

Cumpre salientar que não é possível equiparar os homossexuais aos companheiros heterossexuais nos aspectos relevantes presumíveis destes e que historicamente justificaram a existência de direito à pensão para estes, qual sejam: reprodução e papel social relevante na criação dedicada dos filhos. Assim, com eventual aprovação do PL em análise, os homossexuais ficariam inseridos diretamente na primeira classe, ao lado do cônjuge e dos filhos, fazendo-os usufruir de subsídio estatal (pensão) sem justificativa intrínseca à condição de companheiros de mero afeto, configurando enriquecimento sem causa, já que dos homossexuais não se presume o mesmo papel social relevante e referenciado.

Consideramos que seria este um tratamento desigual em relação às famílias formadas por parentes colaterais, tais como os sobrinhos em relação aos tios, irmãos, ou mesmo às convivências meramente fraternas e de amizade, cuja previsão sequer consta do rol legal de beneficiários. Ou seja, não têm direito às prestações previdenciárias, mesmo que comprovem convivência e dependência econômica.

Primeiramente há de se considerar que esta comissão deve sempre realizar uma análise ampla e detalhada do mérito ou da justificativa que se pode alegar para que os integrantes de determinada categoria profissional ou de grupo com característica homogênea venham a usufruir de benefícios previdenciários ou tributários principalmente sob o prisma dos Direitos Humanos.

Isso se faz ainda mais premente no atual cenário, no qual se observa, pelas finanças públicas e até mesmo por declarações dos representantes do ministério da Previdência Social, que deverá haver reforma tendente a diminuir, mitigar ou condicionar o gozo e fruição dos atuais benefícios previdenciários, incluindo-se o de pensão por morte do marido e mulher.

Especialmente nesse contexto, não se mostra salutar a criação, concessão ou extensão de direitos para aqueles que *'de per si'* não possuem necessidade ou atributo que justifique a proteção do Estado mediante o subsídio que provém do direito à pensão.

Observa-se do parecer da relatora apresentado na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço público - CTASP que nenhuma justificativa alegada

se alicerça em atributos, méritos ou causas identificáveis especificamente na relação entre homossexuais e que poderiam ser evocadas para justificar o gozo de direito a pensão por parte deles.

A única alegação que permeia todos os votos das relatoras é uma suposta igualdade da relação homossexual com a dos heterossexuais. Por suposto, há elementos ou atributos identificáveis igualmente em quase todos os tipos de relacionamento entre seres humanos, independentemente da existência ou não de sexo entre os parceiros, um deles pode ser o afeto, a mútua assistência e a constância.

Em todas as linhas argumentativas postas para se tentar justificar a extensão do direito de pensão aos homossexuais, incluindo-se os posicionamentos externados nas jurisprudências judiciais referenciadas nesses pareceres, são ligados a uma evocação genérica do princípio constitucional da “*igualdade*”, *mas que, deve-se lembrar, é “perante a lei”*. No entanto, não se identificam e não se indicam quais atributos são efetivamente iguais e não se apontam os atributos que são identificáveis em apenas um dos grupos.

Pois bem. Inicialmente deve-se aclarar que esse repetido princípio constitucional da igualdade não afasta a possibilidade de se conceder um direito a apenas um grupo com necessidades e papéis muito bem definidos na sociedade, pois a lei pode definir critérios para sua concessão mediante justificação. A igualdade não afasta a possibilidade de se identificar diferenças e dar-se “privilégios justificáveis”.

Em verdade, a lei que confere direito a apenas um grupo que atende a critérios bem definidos e delimitados não discrimina; ao contrário, atende a um desiderato específico, justificável e desejável, no qual os indivíduos que possuem os requisitos criteriosos cumprem seu papel social e fazem o Estado e toda a sociedade atingir objetivos que lhes dão sustentabilidade.

Aliás, discriminar indica segregar aqueles que, possuindo os mesmos requisitos definidos em lei, não conseguem exercer o direito que a eles também é dirigido; eis que devem possuir os atributos que os identificam como agentes que cumprem o “papel social” a ser subsidiado pelo Estado.

Observa-se que o autor da matéria apenas alega em sua justificação que a exclusão do grupo homossexual da categoria de dependentes para fins previdenciários representaria ato discriminatório vedado pela Constituição Federal; apesar disso, não

explicita se os homossexuais possuem em suas relações todos os atributos identificáveis nos casais; bem como não assevera qual ‘papel social’ ou qual função social eles igualmente cumpririam; à semelhança dos heterossexuais casados ou em união estável; que, não à toa, são designados pela Constituição Federal – CF como Base da Sociedade em seu art. 226.

Inicialmente deve-se destacar que não há ‘exclusão’ de qualquer grupo pela lei previdenciária, há apenas a delimitação daqueles que cumprem em relevante ‘papel social’ em detrimento de sua própria profissionalização, de sua potencial dedicação ao trabalho e do atendimento dos seus prazeres pessoais, o homem em união com uma mulher, justificando subsídio estatal.

O relevante papel social digno de proteção estatal (por meio de concessão de pensão, aqui em análise) é aquele exarado pela Constituição Federal em seu art. 227, consubstanciado na obrigação que a família tem na proteção da criança, algo que só é exigível conjuntamente daqueles que, tendo prole conjunta, devem se dedicar a educar e a dar toda a assistência para o bom desenvolvimento dos pequenos que se tornarão novos cidadãos independentes e produtivos. Isso só presumível da união de um homem com uma mulher só é exigível em termos práticos do que é genitor.

Apenas a família da qual se presume haver exercício desse papel justifica a concessão de pensão por morte ao cônjuge supérstite, pois é interesse do estado que não fique desassistido aquele que possui por ônus a criação dos filhos abdicando de se dedicar muitas vezes a seus intentos pessoais e permitindo que o Estado possa contar com novos cidadãos independentes em sua maioridade. Apenas nesse tipo de situação é que se pode admitir o desenvolvimento de dependência econômica entre adultos a ser subsidiada pelo Estado.

Não obstante, em relação ao mérito da matéria, observamos que o Supremo Tribunal Federal – STF decidiu questão ligada à pretensão do autor no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277 e da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 132.

As decisões tiveram efeito vinculante, por meio de interpretação conforme a Constituição Federal, para excluir qualquer significado que impeça o reconhecimento da união contínua, pública e duradoura entre pessoas do mesmo sexo como

entidade familiar, segundo as mesmas regras e com idênticas consequências da união estável que pode ser comparada ao casamento, ou seja, a de um homem e uma mulher.

Acontece que, além das incoerências intrínsecas e observáveis nos votos dos ministros, o que merece arrazoado específico, foi evocado naquele julgamento o ensinamento de José Afonso da Silva:

“a tarefa da hermenêutica constitucional consiste em desvendar o sentido mais profundo da Constituição pela captação de seu significado interno, da relação de suas partes entre si e, mais latamente, de sua relação com o espírito da época – ou seja, a compreensão histórica de seu conteúdo, sua compreensão gramatical na sua relação com a linguagem e sua compreensão espiritual na sua relação com a visão total da época. Em outras palavras, o sentido da Constituição se alcançará pela aplicação de três formas de hermenêutica: a) a hermenêutica das palavras; b) a hermenêutica do espírito; c) a hermenêutica do sentido – segundo Richard Palmer – que prefiro chamar de ‘hermenêutica contextual’ (SILVA, José Afonso da – Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 15). **(grifos nossos)**

Apesar dessa aula, o STF não trabalha as razões históricas da concessão do direito e não debruça em interpretação autêntica da Constituição. Pelas discussões da época, se constata que o intuito do Poder Constituinte foi o de que a família deveria ser constituída pelo casamento; subsidiariamente, para efeito de proteção do Estado, é que se reconhece a união estável entre o homem e a mulher, tanto é que explicita seu querer de transformá-la em casamento.

A especificação da diversidade de sexo como requisito para reconhecimento da ‘união estável’ foi inserida na CF exatamente para não haver a possibilidade de evocação das características comuns a todos os tipos de relacionamento afetivos entre pessoas como justificadoras de gozo dos direitos nascidos da proteção do Estado à família.

O que se percebe dos votos dos ministros do STF, é que, para se chegar a um raciocínio de igualdade, primeiro é necessário afastar um requisito fundamental que permeia a família e que não está presente nas relações homossexuais, qual seja: a reprodução. Para tal, um dos ministros cita uma ex-desembargadora, advogada militante entre os homossexuais, para se fundamentar: “*Maria Berenice Dias afirma que “agora não se exige mais a tríplice identidade: família-sexo-procriação”*”.

Ora, que igualdade é essa que necessita afastar a diferença para se caracterizar? O que o Congresso Nacional já afirmou sobre o assunto que modifica as estruturas do Estado? Deve ser o raciocínio de militantes a prevalecer? É o STF competente para mudar as características da família, ou o Congresso Nacional por meio dos representantes do povo?

Há ainda no voto de uma Ministra do STF nesse julgamento um interessante fundamento que tenta afastar a literalidade da CF: *“Mas é exato que a referência expressa a homem e mulher garante a eles, às expressas, o reconhecimento da união estável como entidade familiar, com os consectários jurídicos próprios. Não significa, a meu ver, contudo, que se não for um homem e uma mulher, a união não possa vir a ser também fonte de iguais direitos.”*

Ora, no raciocínio acima, há afronta à lógica formal de interpretação de texto. Com esse tipo de raciocínio desgarrado de qualquer lógica formal pode-se ter o poder de virar a Constituição de ponta cabeça. Não se pode achar que o “óbvio” direito dado ao homem e mulher seria expressamente dito e que o até então impossível (extensão do direito a homossexuais) estaria implícito na CF. O que ocorre em realidade é que se explicitou no art. 226 da CF o termo homem e mulher para não haver dúvida de que somente a eles é dada essa prerrogativa.

Fundamentam ainda que não se proíbe na CF existir união entre pessoas do mesmo sexo. Nesse caso, não se espera de nenhum texto normativo que, quando se delimita um instituto, no caso a família, haja o elenco de tudo o que porventura seja semelhante e expressamente afastá-los da hipótese jurídica. Assim interpretando, acaba-se com a própria lógica interpretativa que se pode ter quando da elaboração do texto constitucional.

Se para o Homem e Mulher teria sido necessário conferir o reconhecimento ‘às expressas’, seria tão claro que os homossexuais e demais relacionamentos entre adultos estariam abrangidos implicitamente? Não é razoável imaginar que estariam contidos, ao contrário.

Ajuda-nos a perceber que houve excesso do STF em sua prerrogativa interpretativa da CF quando se percebe o posicionamento de outras cortes constitucionais de países mais afáveis aos pleitos de homossexuais e que respeitaram o Poder Legislativo, pois a Corte Constitucional da França, berço da liberdade, igualdade, fraternidade constitucionalmente tutelados decidiu em janeiro de 2011:

**"o legislador, no exercício das suas funções [...], avaliou que a diferença de situações entre casais do mesmo sexo e casais compostos por um homem e uma mulher pode justificar uma diferença de tratamento quanto às regras do direito familiar".**

Em verdade, a posição do STF não foi unânime, mas, ao contrário, teve uma **divergência de essência**, senão vejamos do acórdão publicado no último dia 13 de outubro de 2011, *in verbis*:

5. **DIVERGÊNCIAS LATERAIS QUANTO À FUNDAMENTAÇÃO DO ACÓRDÃO.** Anotação de que os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Cezar Peluso convergiram no particular **entendimento da impossibilidade de ortodoxo enquadramento da união homoafetiva nas espécies de família constitucionalmente estabelecidas**. Sem embargo, reconheceram a união entre parceiros do mesmo sexo como uma **nova forma de entidade familiar**. **Matéria aberta à conformação legislativa**, sem prejuízo do reconhecimento da imediata auto-aplicabilidade da Constituição.” **(grifos nossos)**

Pois bem, se é reconhecida uma **nova forma de família**, pode-se também dar novo nome a ela: “União afetiva entre pessoas” ou “União de mero afeto”, algo que pode até ter melhor tratamento jurídico pelo legislador. Assim, os julgadores do STF clamam por um pronunciamento do Legislativo para dar à matéria a devida “conformação legislativa”.

Devemos nesta Casa resgatar a história, a prevalência e a autenticidade da vontade dos representantes do povo. Em verdade, deve-se considerar que as decisões judiciais não se mostram adequadas para um alicerce amplo na criação de direitos porque:

1) **O Poder Judiciário não pode analisar e sopesar o universo dos que não se fazem presentes como demandantes ou beneficiários, e, portanto, não são aquinhoados com a decisão judicial parecida;** o que pode gerar efetiva discriminação. Todavia, o Legislador deve considerá-los em suas discussões frente ao que é desejável à sociedade. Assim, se o objetivo é de ampliação da definição companheiro(a) sob o manto do princípio da igualdade, o debate legislativo deve abranger também um universo de pessoas **não-homossexuais** que mantém relacionamento com “ânimo familiar”, em regime de mútua cooperação, com aquisição de patrimônio conjunto e compartilhamento de todas as áreas da vida;



2) O Poder Judiciário por vezes não se prende às razões históricas da existência do direito, quando da análise de um pleito que alega apenas e tão-somente a igualdade de alguns atributos, nos quais não se assenta à razão da existência do direito, para a sua concessão. O Poder Legislativo, ao contrário, quando propõe e aprova um Projeto de Lei, concedendo um incentivo fiscal ou outro direito, aprecia sempre a justificação do que o acompanha. Nesse sentido, não há direito que surja no âmbito legislativo dissociado de sua causa justificativa identificável no grupo que se deseja beneficiar ou proteger;

3) O Poder Judiciário, a contrário do Poder Legislativo, não tem a obrigação de considerar o impacto orçamentário e financeiro da demanda e seus reflexos e ônus para a sociedade, pois a ele é dado interpretar a Lei (e não inovar). O Poder Legislativo deve necessariamente considerar o custo da concessão de novos direitos e sua importância relativa frente a sociedade que se quer ter, dita por ela mesma, e não por um partido político ou governo. No caso específico, ainda deve-se travar uma discussão sobre o direcionamento de mais recursos para adultos em detrimento do que pode ser alocado em políticas, assistência e proteção de crianças e adolescentes.

Observa-se ainda que, sem lei, no âmbito previdenciário, o Poder Executivo, por meio de o Instituto Nacional do Seguro Social reconhece a união homoafetiva, para efeitos previdenciários, desde o ano de 2000, a partir de uma liminar concedida pela Justiça Federal (TRF4, ACP nº 2000.71.00.009347-0/RS). Desde então, as Instruções Normativas do INSS tiveram de, sem lei, considerar os relacionamentos duradouros de homossexuais como se fossem iguais às uniões estáveis, de um homem com uma mulher.

O que acontece é que eventual aceitação pela sociedade da existência do comportamento não transforma e não cria, *de per si*, novo ‘papal social’ identificável para as relações homossexuais e não se observa um comportamento generalizado entre os homossexuais que os faça cumprir o mesmo papel da família.

Neste momento, devo tentar restabelecer a racionalidade no processo de discussão da matéria e asseverar que nenhum direito ou garantia individual, concedida pela CF aos cidadãos brasileiros, é infringida por não ser o mesmo tratamento protetivo das famílias estendido às relações homossexuais.

Todo aquele que mantiver relações homossexuais estáveis ou ocasionais, os celibatários e os heterossexuais que permanecerem solteiros por toda a vida, mas com convivência fraterna duradoura e contínua, não devem ter, por esse fato, qualquer privação no gozo dos seus direitos e garantias fundamentais de qualquer grau e, assim, sua dignidade como pessoa humana é usufruída em sua plenitude.

Se considerássemos que para a dignidade da pessoa humana ser completa fosse necessário que todas as pessoas gozassem da proteção específica que o Estado dá à família, não só os homossexuais estariam preteridos, mas todos quantos mantiverem união afetiva independentemente de prática de sexo.

Nesse sentido, devemos citar Platão: “O governo da Razão deve sempre predominar sobre o instável Reino dos Sentimentos”. Assim, não devemos nos curvar a todo anseio de segmentos da sociedade para que ela não se degrade. Neste caso específico, a degradação virá da percepção geral de que todos os que em regime familiar ou consorcial, com ou sem sexo, terão direito a manter outrem como dependente econômico em idade adulta; o que não é salutar para a sustentabilidade da sociedade e do próprio Estado brasileiro.

Conferir esse direito proposto no PL aos homossexuais ou a quaisquer outros que mantenham uniões assemelhadas a casais, seria contra a própria razão da existência do direito à pensão; que se legitima apenas para a família como provedora de novos cidadãos adultos e independentes. Se o querer é o de que os menores venham a se tornar independentes e produtivos, não se deve viabilizar ou subsidiar início de nova dependência econômica que não seja para a geração de nova célula reprodutiva, uma nova família.

É certo que os homossexuais ainda evocam o fato de que hoje poderiam vir a ter filhos com outras pessoas, às vezes por métodos artificiais, e criá-los conjuntamente, talvez adotar, mas o fato é o de que os filhos não seriam comuns e que, apesar dos esforços da imprensa a apresentarem casos como esses, são circunstâncias muito raras. De qualquer modo, seria necessário que toda a sociedade, por meio de seus

representantes, ou até mesmo diretamente, pudesse dizer se o Estado e a sociedade devem subsidiar as relações homossexuais com direito à pensão.

Se for concedido esse direito aos Homossexuais, aí sim, teremos a discriminação daqueles que, embora não façam sexo entre si, mantêm relacionamento com convivência pública, contínua e duradoura e muitas vezes estabelecida com o “*ánimus familiar*”.

Cumpra ainda observar que o relatório Deputada Manuela D'ávila, PCdoB/RS, foi aprovado na CTASP com uma premissa falsa. O primeiro parágrafo de seu voto assevera: “*O contínuo processo de transformação por que passa a sociedade impõe ao legislador a obrigação de amoldar as normas legais à evolução dos conceitos acatados pela maioria da população.*”

A realidade explicitada cientificamente é a de que o IBOPE, em pesquisa nacional realizada entre os dias 14 e 18 de julho de 2011, identificou que a maioria dos brasileiros são contrários à decisão do STF em igualar as relações homossexuais às da família brasileira.

Assim sendo, não deve prosperar a pretensão da proposição em análise, de modo a garantir; a) que não haja discriminação real, conferindo direitos previdenciários apenas aos homossexuais, deixando as demais relações duradouras e contínuas de mero afeto sem tal usufruto; b) que não haja injustiça, pois os homossexuais teriam sua mera convivência e afeto protegidas pelo Estado, apesar de os casais nunca terem tido proteção pelo simples fato de haver afeto ou mera convivência, mas o exercício de um relevante papel social; c) que não haja enriquecimento sem causa, já que das relações de mero afeto não se observam presumivelmente o ônus de criação e educação de filhos; d) que haja o reconhecimento da relevância do papel social da família, constituída pelo casamento ou por equiparação da união entre um homem e uma mulher; e) que haja observância das razões históricas e fáticas que fazem a família ser base da sociedade e digna de usufruir proteção especial do Estado conforme a CF e f) que a sociedade não seja obrigada a sustentar pessoas em idade adulta sem qualquer justificação, já que dos

homossexuais e dos demais que mantêm relações de mero afeto não se pode presumir o suporte do ônus na geração, educação e emancipação de novos cidadãos.

Pelo exposto, votamos pela **rejeição** do **Projeto de Lei nº 6.297, de 2005**.

Sala da Comissão, em        de        de 2013.

Deputado PASTOR EURICO

Relator