



PROJETO DE LEI Nº /2018

(Do Sr. Deputado Dr. Sinval Malheiros)

Modifica o art. 45 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, para ampliar os beneficiários do adicional de aposentadoria destinado a aposentados que necessitem de assistência permanente de outra pessoa.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 45 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez, por idade, especial e por tempo de contribuição do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento)” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Durante o recesso parlamentar, período que percorri dezenas de municípios e conversei com centenas de pessoas, observei a necessidade de criar mais leis em prol das pessoas menos favorecidas.



Em hospitais, prontos-socorros e ambulatórios, onde exerci o sacerdócio da Medicina por 40 anos, me deparei com milhares de casos de pessoas idosas adoentadas (muitas já aposentadas) com sérias dificuldades de manter seu próprio sustento ou mesmo de cuidar de si mesma.

Pensando nessa gente tão sofrida, antes de elaborar essa proposição, procurei auxílio de um dos maiores especialistas do Direito Previdenciário do País, o mestre, professor e renomado advogado **Guilherme Portanova**, do Rio Grande do Sul. A este brilhante especialista relatei as preocupações e minha imensa vontade de fazer mais pelas pessoas abastadas pela sorte e pela carência de saúde física e mental.

Colocando em prática toda a sua perícia na área previdenciária e vivência processual em tribunais de diversas regiões do Brasil, Dr. Guilherme Portanova se declinou diante de livros e da Constituição para elaborar esse projeto ímpar, que faz justiça aos brasileiros nele inclusos, objetivando lhes proporcionar uma vida mais digna e com qualidade.

Ressalto que o nobre advogado, homem justo e capaz, é membro atuante do Conselho Jurídico da COBAP (Confederação Brasileira de Aposentados, Pensionistas e Idosos), entidade com 33 anos de lutas e conquistas, que representa com seriedade cerca 34 milhões de beneficiários do INSS.

Antes de ser protocolizada, essa proposta foi debatida, lapidada e aprovada pelas demais lideranças da COBAP e por suas 21 federações filiadas nos estados, como também por centenas de associações de aposentados espalhadas pelos municípios brasileiros. Ou seja, as pessoas que mais entendem de Previdência no Brasil ajudaram a formular esse maravilhoso projeto de lei, que, quando aprovado e sancionado, não trará desconforto financeiro ou impacto aos cofres da União, mas fará justiça a quem merece.

Feita esta breve introdução, passam-se às razões jurídico-sociais da proposição em análise.

A Lei de Benefícios determina a concessão do acréscimo de assistência permanente nos seguintes termos:



Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

Parágrafo único. O acréscimo de que trata este artigo:

- a) será devido ainda que o valor da aposentadoria atinja o limite máximo legal;
- b) será recalculado quando o benefício que lhe deu origem for reajustado;
- c) cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporável ao valor da pensão.

Conforme se verifica da redação desse dispositivo da Lei nº 8.213/1991, a possibilidade de acréscimo de 25% ao valor percebido pelo segurado, em caso de este necessitar de assistência permanente de outra pessoa, é prevista regularmente para beneficiários da aposentadoria por invalidez.

Contudo, **deve ser feita uma reflexão mais ampliada do sentido da norma e sua finalidade**, bem como a adoção de preceitos constitucionais e internacionais de proteção e concretização dos direitos humanos, em que se incluem os sociais, de natureza previdenciária e assistencial.

Assim, vemos que a redação atual da lei de regência privilegia somente uma das espécies de aposentadoria como destinatária do adicional remuneratório para acompanhamento de terceiro. A sua extensão às demais espécies de aposentadoria é medida que se impõe, a partir de uma análise sistêmica do ordenamento jurídico, sobretudo ao se analisar o preceito da proteção ao segurado insculpido no sistema previdenciário.

Nesse plano, a proteção complementar almejada pela norma é a vida, onde o norte deve ser a doença e suas decorrências, que importam na exigência do apoio de um terceiro para conferir o mínimo de dignidade humana e sobrevivência, segundo o preceito constitucional da cobertura do risco social - art. 201, inciso I, da Carta Federal.

Para tanto, a lei criou um adicional financeiro no benefício previdenciário, objetivando dar cobertura econômica ao auxílio de um terceiro contratado ou familiar para apoiar o segurado nos atos diários que necessite de guarda, quando sua condição de saúde não suporte a realização de forma autônoma.

O fato de a Lei de Benefícios, no seu art. 45, associar o acréscimo de 25% no valor do benefício somente nas situações de invalidez, ignora que a norma não pode ter, em sua literalidade ou na extração de sua interpretação, um caráter restritivo de uma devida proteção da dignidade humana, sob pena



de estar em desconformidade com o conceito de proteção ao risco social previdenciário.

A hermenêutica constitucional adequada impõe à situação uma aplicação sistemática do princípio da isonomia, pois a invalidez ser decorrente de episódio posterior a aposentadoria não pode provocar a exclusão da proteção adicional ao segurado que passa a ser inválido e necessitante do auxílio de terceiro, como forma garantir o direito à vida, à saúde e à dignidade humana.

Nesse sentido, a exclusão dos aposentados especiais, por idade e por tempo de contribuição se revela ofensiva à dignidade da pessoa humana e à isonomia material, posto que estaria se tratando iguais (aposentados, de qualquer espécie, o que já pressupõe uma condição de maior fragilidade, decorrente de doença permanente e/ou incapacitante ou idade, que, como é de conhecimento de todos, traz limitações diversas da condição de saúde dos indivíduos) de maneira desigual, pois concretiza a não garantia material mínima e efetiva que se destina à sobrevivência de alguém que carece do auxílio de terceiros diante da situação de incapacidade física.

Nesse diapasão, merece registro passagem comentada pelo Ministro Peçanha Martins, do Superior Tribunal de Justiça, ao defender a possibilidade de extensão do benefício com proventos integrais a servidor público que sofre de um mal de idêntica gravidade àqueles mencionados no rol do § 1º do 186, da Lei 8.112/90, citando o Ministro José Delgado:

"Não se pode apegar, de forma rígida, à letra fria da lei, e sim considerá-la com temperamentos, tendo-se em vista a intenção do legislador, mormente perante o preceito maior insculpido na Constituição Federal garantidor do direito à saúde, à vida e à dignidade humana e, levando-se em conta o caráter social do Fundo que é, justamente, assegurar ao trabalhador o atendimento de suas necessidades básicas e de seus familiares." (Resp. 942.530-RS, Rel. Ministro Jorge Mussi, Dje 29.03.2010)

Assim, entendemos inequívoca a necessidade de se alterar a lei de regência, estendendo o respectivo adicional às demais espécies de aposentadoria, como medida de justiça atenta à dignidade humana, sobretudo de idosos e pessoas com doenças incapacitantes, e que tenham contribuído durante o tempo legalmente previsto para os cofres da seguridade social,



concretizando ainda uma adequada abordagem do princípio constitucional da igualdade e da proteção a que se propõe o sistema previdenciário.

Importante destacar, quanto à fonte de custeio do acréscimo de assistência, que a lei não faz menção a contribuição específica, provavelmente pela sua natureza assistencial, que garante a prestação pelo Estado, independentemente de contribuição à seguridade social (art. 203, CF). Oportuna nesse aspecto, o registro anotado no trabalho acadêmico de Maria Eugênia Bento de Melo, produzido junto à Universidade do Sul de Santa Catarina:

"Assim, a aplicação do acréscimo de 25% da aposentadoria por invalidez não pode ser interpretada de forma isolada, vez que a fonte de custeio desse percentual é a mesma para todas as espécies de aposentadoria do RGPS. Neste norte, a medida plausível a se adotada seria a aplicação extensiva. Isto porque, se se entender que não há fonte de custeio para a extensão às demais espécies de aposentadoria, da mesma forma, dever-se-ia entender que não há fonte de custeio para a própria extensão da aposentadoria por invalidez. E assim seria porque, em momento algum a legislação aponta a fonte de custeio para o acréscimo dos aposentados por invalidez". (A Possibilidade de Extensão do Acréscimo de 25% Previsto no Artigo 45 da Lei nº 8.213/91 aos demais Benefícios de Aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social: UNISUL, Tubarão/SC, 2010 - sublinhei).

No mesmo sentido, aponta outro estudo desenvolvido em especialização de Direito Previdenciário:

"Destarte, uma vez evidenciado que o artigo 45 da Lei 8.213/91 tem natureza puramente assistencial, a aplicação deste dispositivo exclusivamente aos aposentados por invalidez, viola não só os princípios da isonomia e o da dignidade da pessoa humana, como também os princípios que regem a assistência social no Brasil, quais sejam, supremacia do atendimento das necessidades sociais, universalização dos direitos sociais respeito à dignidade do cidadão e igualdade de direitos no acesso ao atendimento." (Maurício Pallotta Rodrigues. "Da Natureza Assistencial do Acréscimo de 25% previsto no Artigo 45 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991").

Com isso, também fica afastada a eventual alegação de conflito com o § 5º do art. 195 da Lei nº 8.213/91 da CF: *"Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total"*. Se não existe fonte específica para o custeio do adicional de 25% aos aposentados por invalidez, que só demanda a contribuição para o INSS da mesma forma que todos os segurados fazem, igualmente é desnecessário se falar na necessidade de fonte de custeio para os beneficiários que se pretende estender o adicional. Como já dito, a falta de previsão específica de custeio decorre do caráter assistencial do adicional.



Diante desse enfoque, independente da modalidade em que se tenha aposentado o segurado, uma vez comprovada a condição de inválido e a real necessidade permanente de assistência de outra pessoa, o segurado deve ter direito ao acréscimo previsto no art. 45 da Lei de Benefícios.

Os tribunais pátrios têm apreciado demandas que seriam desnecessárias com a aprovação desta proposição. Vejam-se entendimentos consagrados nos Tribunais Regionais Federais da 1ª e da 4ª Regiões:

PREVIDENCIÁRIO. ART. 45 DA LEI DE BENEFÍCIOS. ACRÉSCIMO DE 25% INDEPENDENTEMENTE DA ESPÉCIE DE APOSENTADORIA. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE OUTRA PESSOA. NATUREZA ASSISTENCIAL DO ADICIONAL. CARÁTER PROTETIVO DA NORMA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA. PRESERVAÇÃO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. DESCOMPASSO DA LEI COM A REALIDADE SOCIAL. 1. A possibilidade de acréscimo de 25% ao valor percebido pelo segurado, em caso de este necessitar de assistência permanente de outra pessoa, é prevista regularmente para beneficiários da aposentadoria por invalidez, podendo ser estendida aos demais casos de aposentadoria em face do princípio da isonomia. 2. A doença, quando exige apoio permanente de cuidador ao aposentado, merece igual tratamento da lei a fim de conferir o mínimo de dignidade humana e sobrevivência, segundo preceitua o art. 201, inciso I, da Constituição Federal. 3. A aplicação restrita do art. 45 da Lei nº. 8.213/1991 acarreta violação ao princípio da isonomia e, por conseguinte, à dignidade da pessoa humana, por tratar iguais de maneira desigual, de modo a não garantir a determinados cidadãos as mesmas condições de prover suas necessidades básicas, em especial quando relacionadas à sobrevivência pelo auxílio de terceiros diante da situação de incapacidade física ou mental. 4. O fim jurídico-político do preceito protetivo da norma, por versar de direito social (previdenciário), deve contemplar a analogia teleológica para indicar sua finalidade objetiva e conferir a interpretação mais favorável à pessoa humana. A proteção final é a vida do idoso, independentemente da espécie de aposentadoria. 5. O acréscimo previsto na Lei de Benefícios possui natureza assistencial em razão da ausência de previsão específica de fonte de custeio e na medida em que a Previdência deve cobrir todos os eventos da doença. 6. O descompasso da lei com o contexto social exige especial apreciação do julgador como forma de aproximá-la da realidade e conferir efetividade aos direitos fundamentais. A jurisprudência funciona como antecipação à evolução legislativa. 7. A aplicação dos preceitos da Convenção Internacional sobre Direitos da Pessoa com Deficiência assegura acesso à plena saúde e assistência social, em nome da proteção à integridade física e mental da pessoa deficiente, em igualdade de condições com os demais e sem sofrer qualquer discriminação. (TRF4, AC 0017373-51.2012.404.9999, Quinta Turma, Relator Rogerio Favreto, D.E. 13/09/2013) (grifos e negritos nossos)

Aposentadoria por idade. Segurado com deficiência. Fato superveniente. Benefício não programado. Não incidência da prévia fonte de custeio. Extensão do adicional de 25% às outras modalidades de aposentadoria. Revisão do benefício. Recálculo da RMI. Constitucional. Previdenciário. Direitos humanos. Processual civil. Aposentadoria por idade. Adicional de 25%. Segurado com



deficiência proveniente de fato superveniente. Acidente Vascular Cerebral com sequelas graves. Hemiplegia à esquerda e plegia do membro inferior direito. Utilização permanente de cadeira de rodas por parte do segurado. Artigo 45 da lei 8.213/91. “*Ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio*”. “Onde existe a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de direito”. Artigos 5.1 e 28.2.B da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência promulgada pelo Decreto Presidencial nº 6.949/2009. Convenção Internacional com equivalência de Emenda à Constituição. CF/88, artigo 5º, § 3º. Benefício não programado. Não incidência da prévia fonte de custeio. Precedentes da TNU e do TRF da 4ª Região. Extensão do adicional de 25% às outras modalidades de aposentadoria. Revisão do benefício. Recálculo da RMI. Medida Provisória 1.523/97, convertida na lei 9.528/97. Aplicação “ex officio” da decadência decenal. Artigo 103 da lei nº 8.213/91. Precedentes do STF e do STJ. Remessa oficial parcialmente provida. Extinção do feito com resolução do mérito quanto ao pedido de revisão da aposentadoria. Apelação da parte autora prejudicada. Apelação do Inss não provida. I. Cuida-se de remessa oficial e de recursos de apelação interpostos por Gonçalves Ferreira de Carvalho e pelo INSS contra sentença que julgou procedente o pedido de pagamento ao autor do adicional de 25%, previsto no artigo 45 da Lei nº 8.213/91, desde a citação e julgou improcedente o pedido de revisão da renda mensal inicial do benefício de aposentadoria por idade, sob o fundamento da ilegalidade da não aplicação do índice de fevereiro de 1994, o IRSM de 1,3967, bem com atualização e reflexos nos 13º salários pagos. II. Assiste razão à parte autora quando postula o adicional de 25% sobre a renda atual do seu benefício de aposentadoria por idade, tendo em vista que foi acometido de Acidente Vascular Cerebral - AVC e tem sequelas graves, tais como hemiplegia à esquerda e plegia do membro inferior direito, conforme laudo pericial produzido nos autos, circunstância que determinou a utilização de cadeiras de rodas de forma permanente, o que o torna totalmente dependente de terceiros para as atividades cotidianas. III. O argumento do INSS que o adicional de 25%, nos termos do artigo 45 da Lei 8.213/91, está previsto apenas para a aposentadoria por invalidez não pode prevalecer diante do critério hermenêutico-integrativo referente ao ubi eadem ratio, ibi eadem legis dispositio (“onde prevalece a mesma razão fundamental, prevalece a mesma regra de direito”). Com efeito, não se afigura plausível reconhecer tal direito apenas nas hipóteses de aposentadoria por invalidez, tendo em vista, em primeiro lugar, que a carência de tal benefício previdenciário é bem menor do que as outras modalidades de aposentadoria como sucede com a aposentaria por idade urbana. Vale dizer, o equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência está sendo atendido pela elementar circunstância de que o segurado contribuiu, de forma mais rigorosa, com os cofres do RGPS. Por se tratar de um benefício não programado - o adicional de 25% -, mesmo porque causado por um infortúnio cuja característica da imprevisibilidade lhe é inerente, não se lhe aplica o princípio constitucional da prévia fonte de custeio. IV. De mais a mais, outro fundamento autônomo também conduz à plena procedência do pedido nesta parte, qual seja, a aplicabilidade, no caso concreto, dos enunciados fundamentais da Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência, promulgada pelo Decreto Presidencial nº 6949/2009, sendo a primeira Convenção sobre direitos humanos com equivalência de Emenda à Constituição, tendo em vista que foi aprovada, na fase legislativa dos tratados internacionais, com o quórum qualificado a que se refere o artigo 5º, § 3º, da CF/88. Em seu artigo 5.1, o Diploma Internacional estabelece que “Os Estados Partes reconhecem que todas as pessoas são iguais perante e sob a lei e que fazem jus, sem qualquer discriminação, a igual proteção e igual benefício da lei”. Por sua vez, o art. 28.2.e, estabelece que os “Estados Partes reconhecem o direito das pessoas com deficiência à proteção social e ao exercício desse direito sem discriminação baseada na deficiência, e tomarão as



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Gabinete do Deputado Federal Dr. Sinval Malheiros - PODEMOS/SP

medidas apropriadas para salvaguardar e promover a realização desse direito, tais como: Assegurar igual acesso de pessoas com deficiência a programas e benefícios de aposentadoria". Precedentes da TNU e do TRF da 4ª Região. V. Ora, se a norma convencional, que ostenta status de norma constitucional, está acima dos comandos infraconstitucionais da lei 8.213/91, não se cuida, na espécie, de controle de constitucionalidade em sentido estrito do artigo 45 da Lei 8.213/91 ou muito menos da chamada "sentença aditiva" da doutrina constitucional italiana, diante da elementar circunstância de que está sendo confrontada com uma Convenção Internacional com equivalência de Emenda à Constituição e não com a própria Constituição Federal. Ademais, com base nos artigos 5.1 e 28.2.e da Convenção Internacional Sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que é mais abrangente sob o pálio da isonomia, a interpretação do artigo 45 da Lei 8.213/91 está sendo conjugada com os dispositivos convencionais fundamentais que lhe são hierarquicamente superiores. Remessa oficial parcialmente provida. Apelação do INSS não provida. Apelação da parte autora prejudicada. (TRF1, AC 0070300-50.2012.4.01.9199 / MG, Rel. Juiz Federal Márcio Barbosa Maia (convocado), Primeira Turma, Unânime, e-DJF1 de 14/01/2016.) (grifos nossos)

Assim, o que se constata é que tribunais têm atuado para corrigir injustiças decorrentes da omissão da lei, sobretudo porque princípios de nossa Constituição Cidadã e de tratados e convencionais internacionais incorporados em nossa legislação interna, até mesmo com *status* de norma constitucional, têm sido violados por essas omissões.

Por tais razões, apresento a presente proposição e conclamo os nobres pares a aprova-la, na convicção de se tratar de matéria relevante e fundamental para protegermos aqueles que mais precisam ser protegidos em nosso país.

Sala das Sessões, de de 2018.

DR. SINVAL MALHEIROS

Médico e Deputado Federal (PODEMOS/SP)