



## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### PROJETO DE LEI Nº 3.506, DE 2019

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para reconhecer como período de carência o tempo de recebimento de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, intercalado com períodos de contribuição ou atividade.

**Autor:** Deputado EDUARDO COSTA

**Relator:** Deputado ALEXANDRE PADILHA

#### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 3.506, de 2019, de autoria do nobre Deputado Eduardo Costa, pretende alterar a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para reconhecer o tempo em que o segurado do Regime Geral de Previdência Social recebe auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez como período de carência, desde que intercalado com períodos de contribuição ou de atividade.

Na justificção, argumenta-se que a legislaço jรก reconhece como tempo de contribuio o perodo em que o segurado esteve em gozo de auxlio-doença ou de aposentadoria por invalidez. Assim, se um segurado recebe auxlio-doença ou aposentadoria por invalidez, esse perodo pode ser computado como tempo de contribuio, desde que intercalado por perodos contributivos. Ocorre que a legislaço ainda nŁo assegura de forma expressa o cŁmputo desse mesmo perodo de recebimento de benefcio intercalado como carência, dificultando, por exemplo, o recebimento de benefcios que exigem um longo perodo de carência, como a aposentadoria por idade, para a qual sŁo necessÁrias 180 contribuioes mensais.

Ressalta o autor que muitos segurados vŁm obtendo na Justiça o direito ao cŁmputo de benefcios por incapacidade como carência e que atŁo o INSS vem reconhecendo tal direito em razŁo do julgamento de aeo civil





pública. A melhor solução seria alterar a legislação para garantir de forma expressa o direito ao cômputo do período de recebimento de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez como carência, desde que intercalado com períodos de atividade laborativa e contribuição.

A proposição tramita em regime ordinário (art. 151, III, RICD) e está sujeita à apreciação conclusiva pela Comissão de Seguridade Social e Família e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, RICD).

Decorrido o prazo regimental, não foram apresentadas emendas à proposição.

É o relatório.

## II - VOTO DO RELATOR

O Projeto de Lei nº 3.506, de 2019, de autoria do nobre Deputado Eduardo Costa, pretende permitir que o período que o segurado do Regime Geral de Previdência Social recebe auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez seja computado como carência, desde que intercalado com períodos de contribuição ou de atividade.

O conceito de carência guarda semelhanças, mas não se confunde com o de tempo de contribuição. A primeira é definida legalmente como o período mínimo de contribuições para que se faça jus a um benefício. Originalmente, a Constituição utilizava o conceito de tempo de serviço, o qual veio a ser substituído pelo tempo de contribuição pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Tal emenda dispôs que, até que lei regulamente a matéria, o tempo de serviço será considerado como tempo de contribuição.

O art. 55 da Lei nº 8.213, de 1991, ainda trata do conceito de tempo de serviço, o qual abarca “o tempo intercalado em que esteve em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez”.

Se a carência é considerada como o período mínimo de contribuições necessárias para o recebimento de benefícios previdenciários e o

Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexandre Padilha

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217218193700>





segurado não contribui para a Previdência Social durante o período de recebimento de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, concluiu a Previdência Social que tal período poderia ser computado apenas como tempo de serviço, mas não como carência. É o entendimento constante do Parecer nº 616, de 2010, da Consultoria Jurídica do antigo Ministério da Previdência Social, o qual transcrevemos em parte:

*(...) entendemos que não poderá ser computado período de recebimento de benefício para fins de carência, por não se tratar de período de contribuição em uma das diversas categorias de segurado, como exige a lei para essa finalidade.*

De fato, é impossível negar que existem diferenças entre carência e tempo de contribuição, como: (i) contribuições recolhidas em atraso antes da primeira recolhida em dia são consideradas para o tempo de contribuição, mas não carência; (ii) a carência é contada em meses independentemente do número de dias trabalhados, enquanto o tempo de contribuição é computado levando em conta as frações;<sup>1</sup> (iii) o período de atividade rural anterior à Lei nº 8.213, de 1991, é computado como tempo de serviço, mas não como carência<sup>2</sup>.

Apesar de não ignorarmos tais diferenças, bem como a lógica da manutenção de algumas regras diferenciadas de contagem, pensamos que não se justifica o cômputo do tempo de auxílio doença ou aposentadoria por invalidez apenas como tempo de contribuição.

1 CARDOSO; O. V.; JÚNIOR, A. J. S. Perda da qualidade de segurado e reaquisição do período de carência no Regime Geral de Previdência Social nas Medidas Provisórias nºs 739/2016 e 767/2017 e na Lei nº 13.457/2017. In: **Revista Síntese Direito Previdenciário**. 80 Set-Out/2017.

2 LEITÃO; A. S.; MACÊDO, J. L. M.; JÚNIOR; M. H. Estudo sobre o período mínimo de contribuição na previdência social. In: **JURIS PLENUM PREVIDENCIÁRIA** - Ano VI - número 21 - fevereiro de 2018





A existência de um período contributivo mínimo, seja sob a forma de carência ou de tempo de contribuição, está calcada no caráter contributivo do Regime Geral de Previdência Social e no equilíbrio financeiro e atuarial desse sistema, que estão previstos no art. 201 da Constituição. Os benefícios previdenciários, como regra, apenas podem ser concedidos após um período mínimo de contribuições. Em algumas situações, no entanto, há justas razões para que a ausência de contribuições seja relevada. É o caso, por exemplo, dos benefícios acidentários, que são isentos de carência. Em outras situações, a legislação optou por reconhecer o tempo de contribuição ou carência, mesmo sem o efetivo recolhimento de contribuições. O § 5º do art. 33 da Lei nº 8.212, de 1991, por exemplo, reconhece que o desconto de contribuição e de consignação legalmente autorizadas sempre se presume feito oportuna e regularmente pela empresa a isso obrigada. Assim, deve ser considerado como tempo de contribuição e carência o período de atividade do empregado, ainda que seu empregador não tenha procedido à retenção e recolhimento das contribuições do empregado, uma vez que tal ônus é de responsabilidade da empresa<sup>3</sup>.

No caso do benefício por incapacidade intercalado com períodos de contribuição, entendemos que há relevantes fundamentos para que possa ser considerado não só como tempo de contribuição, mas também como carência. Primeiramente, não pode um segurado ser prejudicado por ter ficado doente e incapacitado de exercer sua atividade habitual, uma vez que estes são fatores alheios à sua vontade. Cumpre ressaltar, ainda, que o auxílio doença corresponde a 91% do salário-de-benefício. Quando em atividade, os empregados contribuem com alíquotas de 8% a 11% sobre o salário de contribuição. Recentemente, tais valores foram modificados pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que criou quatro faixas contributivas, de 7,5% a 14%, de acordo com o salário de contribuição. Caso o legislador tivesse optado por atribuir ao auxílio-doença o valor de 100% do salário-de-benefício, mas com desconto das contribuições previdenciárias, o valor pago seria muito próximo do atualmente recebido.

Nos tribunais superiores, a tese do INSS de que o tempo em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez não poderia ser





computado como carência não encontrou guarida. Para o Superior Tribunal de Justiça:

*“É possível a consideração dos períodos em que o segurado esteve em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez como carência para a concessão de aposentadoria por idade, se intercalados com períodos contributivos.”<sup>4</sup>*

No Recurso Especial nº 1.414.439, o Superior Tribunal de Justiça manteve decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em ação civil pública que obrigou o INSS a computar, como carência, o tempo em que os segurados estão em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, mas restringiu os efeitos da decisão aos Estados da Região Sul. Resta, evidenciada, portanto, a necessidade de a legislação ser adequada para aplicação do entendimento em todo território nacional.

Na Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais (TNU), a Súmula nº 73 pacificou entendimento favorável aos segurados, nos seguintes termos: “O tempo de gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez não decorrentes de acidente de trabalho só pode ser computado como tempo de contribuição ou para fins de carência quando intercalado entre períodos nos quais houve recolhimento de contribuições para a previdência social.”

A TNU entende que o tempo em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez decorrente de acidente de trabalho pode ser contado como carência, seja intercalado ou não com contribuições, uma vez que o inciso IX do art. 60 do Decreto nº 3.048, de 1999, considera como tempo de contribuição o período em que o segurado recebe benefício por incapacidade por acidente de trabalho, intercalado ou não.

Estamos de acordo com esse entendimento. Se deve ser reconhecido como tempo de contribuição o período não intercalado de recebimento de auxílio doença ou aposentadoria por invalidez acidentários, pelos mesmos fundamentos tal período deve ser considerado carência. Para contemplar esse reconhecimento, propomos a adoção do Substitutivo em anexo.





Por fim, cumpre ressaltar que a Emenda Constitucional nº 103, de 2019, passou a vedar, de forma expressa, a contagem de tempo de contribuição fictício para efeito de concessão de benefícios previdenciários no Regime Geral de Previdência Social, o que poderia levantar questionamentos quanto à constitucionalidade da proposta em análise (art. 201, § 14, da Constituição). O tema poderá ser examinado oportunamente pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, mas desde já ressaltamos que o Supremo Tribunal Federal já entendia, antes da recente alteração constitucional, que o caráter contributivo do Regime Geral de Previdência Social (*caput* do art. 201 da Constituição) impede a contagem de tempo ficto de contribuição. Ainda assim, considerou constitucional o § 5º do art. 29 da Lei nº 8.213, de 1991, que considera o benefício por incapacidade como salário-de-contribuição para efeito de cálculo de salário-de-benefício, por considerá-lo exceção razoável à regra proibitiva de tempo de contribuição ficto<sup>5</sup>. Além disso, em diversas oportunidades reconheceu o direito ao cômputo do período de recebimento de auxílio doença ou aposentadoria por invalidez como carência<sup>67</sup>.

Em face do exposto, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 3.506, de 2019, na forma do Substitutivo apresentado em anexo.

Sala da Comissão, em 6 de agosto de 2021.

Deputado ALEXANDRE PADILHA  
Relator

2019-22013

5 RE 583834, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 21/09/2011, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-032 DIVULG 13-02-2012 PUBLIC 14-02-2012 RT v. 101, n. 919, 2012, p. 700-709

6 ARE 1116081, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 04/04/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-072 DIVULG 13/04/2018 PUBLIC 16/04/2018

7 RE 1087101, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 17/11/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-264 DIVULG 21/11/2017 PUBLIC 22/11/2017

Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217218193700>





## COMISSÃO DE SEGURIDADE SOCIAL E FAMÍLIA

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.506, DE 2019

Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, para reconhecer como período de carência o tempo de recebimento de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a contagem do período em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez como carência.

Art. 2º O art. 27 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, fica acrescido do seguinte § 2º:

“Art. 27.....  
.....

§ 2º O tempo em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, intercalado entre períodos de contribuição como segurado obrigatório ou facultativo, e o tempo em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez decorrentes de acidente de qualquer natureza ou causa e de doença profissional ou do trabalho serão considerados para efeito de carência.” (NR)

Art 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, em 6 de agosto de 2021.

Deputado ALEXANDRE PADILHA  
Relator

2019-22013



Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Alexandre Padilha  
Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD217218193700>

