

07/08/2020

PLENÁRIO

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.221.446 RIO DE JANEIRO

RELATOR	: MIN. LUIZ FUX
RECTE.(S)	: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL FEDERAL
INTDO.(A/S)	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: GISELE LEMOS KRAVCHYCHYN
RECDO.(A/S)	: MARIA LUIZA DA FONSECA JAEGGE
ADV.(A/S)	: FELIPE DA SILVA SANTIAGO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. DENOMINADO AUXÍLIO-ACOMPANHANTE. ADICIONAL DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) PREVISTO NO ARTIGO 45 DA LEI 8.213/1991 PARA OS SEGURADOS APOSENTADOS POR INVALIDEZ. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE TERCEIRO. CONTROVÉRSIA QUANTO À EXTENSÃO A OUTRAS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA ISONOMIA. GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. CONTRAPOSição AOS LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. SÚMULA VINCULANTE 37. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E NECESSIDADE DE PRÉVIA FONTE DE CUSTEIO. AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO 8.002. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A TODOS OS PROCESSOS, INDIVIDUAIS OU COLETIVOS, EM QUALQUER FASE E EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL QUE VERSEM SOBRE O TEMA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Decisão: O Tribunal, por maioria, reputou constitucional a questão, vencido o Ministro Edson Fachin. O Tribunal, por maioria, reconheceu a

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 2 de 24

RE 1221446 RG / RJ

existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, vencido o Ministro Edson Fachin.

Ministro LUIZ FUX
Relator

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.221.446 RIO DE JANEIRO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. DENOMINADO AUXÍLIO-ACOMPANHANTE. ADICIONAL DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) PREVISTO NO ARTIGO 45 DA LEI 8.213/1991 PARA OS SEGURADOS APOSENTADOS POR INVALIDEZ. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE TERCEIRO. CONTROVÉRSIA QUANTO À EXTENSÃO A OUTRAS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA DO REGIME GERAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA ISONOMIA. GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA. CONTRAPOSição AOS LIMITES DE ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. SÚMULA VINCULANTE 37. PRINCÍPIO DA RESERVA LEGAL E NECESSIDADE DE PRÉVIA FONTE DE CUSTEIO. AGRAVO REGIMENTAL NA PETIÇÃO 8.002. CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A TODOS OS PROCESSOS, INDIVIDUAIS OU COLETIVOS, EM QUALQUER FASE E EM TODO O TERRITÓRIO NACIONAL QUE VERSEM SOBRE O TEMA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO PELA EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

Manifestação: Trata-se de recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social INSS, com arrimo na alínea a do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial 1.720.805, pelo rito dos recursos especiais repetitivos (artigo 1.036 e seguintes do Código de Processo Civil).

O Superior Tribunal de Justiça, em julgamento conjunto do Recurso Especial 1.720.805 e do Recurso Especial 1.648.305, ambos Representativos da Controvérsia relativa ao Tema 982 dos Recursos Especiais Repetitivos, firmou a seguinte tese:

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 4 de 24

RE 1221446 RG / RJ

Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGPS, independentemente da modalidade de aposentadoria.

Por oportuno, transcrevo a ementa do acórdão de que ora se recorre:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. AUXÍLIO-ACOMPANHANTE. ADICIONAL DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) PREVISTO NO ART. 45 DA LEI N. 8.213/91. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE TERCEIRO. COMPROVAÇÃO. EXTENSÃO A OUTRAS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA ISONOMIA. GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (NOVA YORK, 2007). INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DE ACORDO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. FATO GERADOR. BENEFÍCIO DE CARÁTER ASSISTENCIAL, PERSONALÍSSIMO E INTRANSFERÍVEL. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA FONTE DE CUSTEIO. TESE FIRMADA SOB O RITO DOS RECURSOS ESPECIAIS REPETITIVOS. ART. 1.036 E SEGUINtes DO CPC/2015. RECURSO ESPECIAL DO INSS IMPROVIDO.

I Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II Cinge-se a controvérsia à possibilidade de

RE 1221446 RG / RJ

extensão do auxílio-acompanhante, previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91 aos segurados aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social RGPS.

III O auxílio-acompanhante consiste no pagamento do adicional de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o valor do benefício ao segurado aposentado por invalidez, que necessite de assistência permanente de terceiro para a realização de suas atividades e cuidados habituais, no intuito de diminuir o risco social consubstanciado no indispensável amparo ao segurado, podendo, inclusive, sobrepujar o teto de pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

IV Tal benefício possui caráter assistencial porquanto: a) o fato gerador é a necessidade de assistência permanente de outra pessoa a qual pode estar presente no momento do requerimento administrativo da aposentadoria por invalidez ou ser-lhe superveniente; b) sua concessão pode ter ou não relação com a moléstia que deu causa à concessão do benefício originário; e c) o pagamento do adicional cessará com a morte do aposentado, não sendo incorporado ao valor da pensão por morte, circunstância própria dos benefícios assistenciais que, pela ausência de contribuição, são personalíssimos e, portanto, intransferíveis aos dependentes.

V A pretensão em análise encontra respaldo nos princípios da dignidade da pessoa humana e da isonomia, bem como na garantia dos direitos sociais, contemplados, respectivamente, nos arts. 1º, III, 5º, caput, e 6º, da Constituição da República.

VI O Estado brasileiro é signatário da Convenção

RE 1221446 RG / RJ

Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência de Nova Iorque, de 2007, admitida com status de emenda constitucional, nos termos do art. 5º, § 3º, da Constituição da República. Promulgada pelo Decreto n. 6.949/09, a Convenção, em seu art. 1º, ostenta o propósito de (...) promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente, garantindo, ainda, em seus arts. 5º e 28, tratamento isonômico e proteção da pessoa com deficiência, inclusive na seara previdenciária.

VII A 1ª Seção desta Corte, em mais de uma oportunidade, prestigiou os princípios da dignidade da pessoa humana e da isonomia com vista a iluminar e desvendar a adequada interpretação de dispositivos legais (REsp n. 1.355.052/SP, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe de 05.11.2015 e do REsp n. 1.411.258/RS, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, DJe de 21.02.2018, ambos submetidos ao rito do art. 543-C do Código de Processo Civil de 1973).

VIII A aplicação do benefício às demais modalidades de aposentadoria independe da prévia indicação da fonte de custeio porquanto o auxílio-acompanhante não consta no rol do art. 18 da Lei n. 8.213/91, o qual elenca os benefícios e serviços devidos aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e seus dependentes.

IX Diante de tal quadro, impõe-se a extensão do auxílio-acompanhante a todos os aposentados que, inválidos, comprovem a necessidade de ajuda permanente de outra pessoa, independentemente do fato gerador da aposentadoria.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 7 de 24

RE 1221446 RG / RJ

X Tese jurídica firmada: Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGP, independentemente da modalidade de aposentadoria.

XI Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

XII Recurso Especial do INSS improvido. (Doc. 4, p. 17-18)

Os embargos de declaração opostos foram desprovidos, por acórdão assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. PREVIDENCIÁRIO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. OMISSÃO. OBSCURIDADE. CONTRADIÇÃO. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. PRETENSÃO DE REDISCUSSÃO DA MATÉRIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

I Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II Não configurada a omissão em torno do art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, porquanto a fundamentação do julgado embargado espelha que, para a análise da pretensão, foram considerados dados concretos, observadas as consequências práticas da decisão, bem como os princípios envolvidos dignidade da pessoa humana, tratamento isonômico,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 8 de 24

RE 1221446 RG / RJ

garantia dos direitos sociais e legalidade foram devidamente ponderados.

III Ausente omissão quanto à fonte de custeio, tendo a questão sido enfrentada no voto condutor do julgado.

IV Não há obscuridade na utilização dos conceitos de deficiência e incapacidade, uma vez que houve o reconhecimento do direito ao adicional apontado apenas aos aposentados inválidos e que necessitam de auxílio permanente de terceira pessoa, independentemente da modalidade de aposentadoria; restando claro, portanto, que tal adicional não foi estendido ao deficiente que possua capacidade laborativa e não necessite ajuda de terceiro.

V Não tendo sido objeto do recurso a extensão do adicional a outros benefícios previdenciários ou assistenciais e em razão dos limites impostos ao julgamento pelo acórdão proferido pelo tribunal de origem, não restou demonstrada nenhuma contradição a ensejar a integração do julgado, porquanto a fundamentação adotada no venerando acórdão é clara e suficiente para respaldar a conclusão alcançada.

VI O adicional em foco não foi estendido automaticamente a todos os aposentados do RGP, mas, tão somente, àqueles que, após requerimento administrativo e regular perícia médica, demonstrarem invalidez e necessidade de ajuda permanente de terceira pessoa.

VII A fundamentação adotada no acórdão é suficiente para respaldar a conclusão alcançada, pelo que ausente pressuposto a ensejar a oposição de embargos de declaração, nos termos do art. 1.022 do Código de Processo Civil de 2015.

VIII Embargos de declaração rejeitados. (Doc. 4, p. 144-145)

RE 1221446 RG / RJ

Nas razões do apelo extremo, o Instituto Nacional do Seguro Social INSS sustenta preliminar de repercussão geral e, no mérito, aponta violação aos artigos 1º, III, 5º, 6º, 195, § 5º, 201 e 203 da Constituição Federal, bem como aos artigos 1º, 5º e 28 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Congresso Nacional com a observância do procedimento previsto no artigo 5º, § 3º, da Constituição Federal e promulgada pelo Decreto 6.949/2009 (Doc. 4, p. 179-213).

Alega estar presente o requisito de repercussão geral, pois (i) a extensão de benefício taxativamente previsto na Lei 8.213/1991 extrapola os limites do caso concreto, uma vez que a norma interpretada ou reinterpretada (...) se generaliza e alcança a todos os segurados mormente na presente hipótese, em que houve a fixação de tese, pelo STJ, em regime de julgamento de recursos repetitivos. Ademais, sob o ponto de vista (ii) econômico, o pagamento do adicional de 25% com extensão indiscriminada para todas as espécies de aposentadoria exigiria do INSS o acréscimo expressivo do dispêndio dos recursos necessários à manutenção do sistema de Previdência Social brasileiro, com impacto imediato da ordem de R\$ 7,15 bilhões por ano; (iii) político, a aplicação da tese causaria dificuldades intransponíveis na manutenção de pagamentos dos benefícios da Previdência Pública, tornando ainda mais urgente sua reforma pela via legislativa; (iv) social, a extensão do benefício abrangeeria um gigantesco número de possíveis beneficiários em todo o país, e o direito à previdência social como direito social (artigo 6º da CF) e do sistema de Previdência como componente da

RE 1221446 RG / RJ

Ordem Social (Título VIII, Capítulo II, Seção III, da CF) já implica existência do requisito da repercussão social nos recursos extraordinários interpostos pelo INSS, uma vez que é essa autarquia que tem a finalidade específica de prestar a previdência pública.

No mérito, afirma que houve má aplicação, pelo Superior Tribunal de Justiça, dos princípios da isonomia e da dignidade humana, bem como dos dispositivos constitucionais que protegem a vida e a saúde. Argumenta que o aposentado por invalidez se depara com a incapacidade quando está trabalhando; os demais, quando a invalidez ocorre, já estão aposentados, em razão disso os planos e projetos daqueles sofrem mudança drástica e imprevista. Assim, em nome da isonomia, a fim de nivelar situações desiguais, é que o adicional de 25% se restringe ao benefício de aposentadoria por invalidez.

Invoca a Súmula Vinculante 37, aprovada por esta Corte, por entender que o Poder Judiciário, in casu, atuou como legislador positivo estendendo o adicional de grande invalidez para outras espécies de aposentadoria, com fundamento na isonomia.

Menciona, ainda, violação dos artigos 195, § 5º, 201 e 203 da Constituição Federal, pois o acórdão recorrido estende uma vantagem, sem previsão legal e sem a correspondente fonte de custeio total, tentando escapar à regra constitucional por meio da atribuição de natureza assistencial ao benefício, sem a preservação do equilíbrio financeiro e atuarial de toda a seguridade social.

Quanto à Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, salienta que as espécies previdenciárias concretas, ou sua forma de cálculo,

RE 1221446 RG / RJ

não estão previstas na Convenção e nem podem ser extraídas dela e que o conceito de pessoa com deficiência não se confunde com o conceito previdenciário de incapacidade laboral. Dessa forma, o acórdão recorrido, ao igualar o deficiente e o incapaz caminhou em diretriz diametralmente oposta àquela seguida pela convenção, desprovendo de eficácia prática ou normativa o comando constitucional do § 1º do art. 201 da CF/88 e colidindo com o artigo 195, § 5º, da Constituição Federal.

Assevera, também, que o fundamento do acórdão recorrido encontra óbice no princípio da legalidade (artigos 5º, II, 37, caput, e 201, caput, da Constituição), por estender o acréscimo de 25% para todas as espécies de aposentadorias, não obstante expressa previsão legal no sentido de que o adicional se restringe à aposentadoria por invalidez (art. 45 da Lei 8.213/91).

A parte autora, Maria Luiza da Fonseca Jaegge, deixou fluir in albis o prazo para contrarrazões ao recurso extraordinário (Doc. 4, p. 248).

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário IBDP, admitido na origem como amicus curiae, apresentou petição de contrarrazões, na qual requer o não conhecimento do recurso extraordinário por entender que se trataria, na espécie, de matéria infraconstitucional. Superado referido óbice, postula a manutenção do acórdão recorrido (Doc. 4, p. 230-247).

A Vice-Presidência do Superior Tribunal de Justiça proferiu juízo positivo de admissibilidade do recurso como representativo da controvérsia, nos seguintes termos:

RE 1221446 RG / RJ

A questão foi recentemente objeto de análise pela Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, em 12/03/2019, nos autos da Pet 8.002, tendo sido provido o agravo regimental, na forma do artigo 1021, § 2º, do Código de Processo Civil, para suspender todos os processos, individuais ou coletivos, em qualquer fase e em todo o território nacional, que versem sobre a extensão do auxílio acompanhante, previsto no artigo 45 da Lei nº 8.213/91, para todos os segurados aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social. Embora suspensa por força do referido julgado, da relatoria do douto Ministro Luiz Fux, a matéria ainda não foi afetada pelo Excelso Pretório para fins de repercussão geral. Dessarte, tendo em vista sua relevância e considerando que o presente recurso foi manejado em face de precedente qualificado desta Corte, proferido no julgamento de recurso especial representativo de controvérsia, entendo ser de suma importância o envio do apelo extremo ao Supremo Tribunal Federal como representativo de controvérsia. Presentes os pressupostos de admissibilidade, nos termos do artigo 1.036, § 1º, do Código de Processo Civil, admito o recurso extraordinário como representativo de controvérsia e determino o envio dos autos ao Supremo Tribunal Federal. (Doc. 4, p. 256, grifei)

O Instituto Nacional do Seguro Social, por intermédio da Petição STF 41.504/2019, suscitou prevenção deste Recurso Extraordinário 1.221.446 com o Recurso Extraordinário 1.215.714, uma vez que, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, os respectivos recursos especiais foram julgados em conjunto. Ressaltou,

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 13 de 24

RE 1221446 RG / RJ

ainda, que a Primeira Turma desta Corte no julgamento do Agravo Interno na Pet 8.002 concedeu efeito suspensivo ao RE 1.215.714, interposto contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4^a Região, de mesma origem do REsp 1.648.305 (Doc. 7).

A Presidência desta Corte, ao apreciar o pedido, determinou, com fundamento no artigo 69, caput, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, a distribuição do RE nº 1.221.446/RJ ao Ministro Luiz Fux, por prevenção do RE nº 1.215.714/RS e, em consequência, da Pet nº 8.002/RS (Doc. 9).

É o relatório.

Ab initio, ressalte-se que foram devidamente observados os requisitos de admissibilidade do presente recurso extraordinário. A matéria constitucional está devidamente prequestionada e a solução da controvérsia prescinde de interpretação da legislação ordinária e revolvimento do conjunto fático-probatório.

A questão constitucional trazida à apreciação desta Suprema Corte no presente recurso extraordinário diz respeito à constitucionalidade da extensão do adicional de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no artigo 45 da Lei 8.213/1991, aos segurados do Regime Geral de Previdência Social que comprovarem a invalidez e a necessidade de assistência permanente de outra pessoa, independentemente da espécie de aposentadoria.

In casu, Maria Luiza da Fonseca Jaegge ajuizou demanda em face do Instituto Nacional do Seguro Social, objetivando reverter judicialmente a recusa administrativa de concessão de acréscimo de 25% (vinte

RE 1221446 RG / RJ

e cinco por cento) ao valor da sua aposentadoria por idade. O indeferimento administrativo fundou-se na impossibilidade de concessão do adicional, por não se tratar de aposentadoria por invalidez, nos termos do artigo 45 da Lei 8.213/1991, in verbis:

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.

O caso sub examine se distingue dos casos julgados pelas duas Turmas deste Supremo Tribunal Federal segundo os quais a controvérsia relativa ao adicional de assistência permanente demandaria a análise do artigo 45 da Lei 8.213/1991, configurando ofensa reflexa à Constituição (ARE 872.458-AgR, Rel. Min. Cármén Lúcia, Segunda Turma, DJe de 21/5/2015; ARE 712.009-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 20/5/2015; ARE 889.586-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe de 19/10/2015).

É que a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no acórdão recorrido, procedeu ao exame da causa mediante aplicação direta de normas constitucionais, como os princípios da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III) e da isonomia (artigo 5º, caput), a garantia dos direitos sociais (artigo

RE 1221446 RG / RJ

6º), bem como a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de Nova York, aprovada nos termos do artigo 5º, § 3º, da CRFB/88.

Em reforço, o acórdão recorrido valeu-se também da interpretação de julgamentos proferidos pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal em recursos extraordinários com repercussão geral, para garantir a extensão do referido auxílio-acompanhante aos aposentados por outras modalidades de aposentadoria que comprovarem a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro.

Com efeito, controvertem-se nos autos sobre (i) o princípio da reserva legal no sistema previdenciário, reforçado por esta Corte no julgamento do RE 661.256, Redator para o acórdão o Ministro Dias Toffoli, Tema 503 da Repercussão Geral, no sentido de que, no âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias (...); (ii) os limites de atuação do Poder Judiciário e o princípio da isonomia, considerada a aplicabilidade da Súmula Vinculante 37; e (iii) a legitimidade do critério de discriminem adotado pelo legislador infraconstitucional, tendo em vista o princípio da seletividade na prestação de benefícios previdenciários (artigo 194, parágrafo único, III, da Constituição).

Sob o prisma da dignidade da pessoa humana, do tratamento isonômico e da garantia dos direitos sociais, bem como das normas da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de Nova York, como vetores interpretativos, faz-se presente o sentido e alcance do artigo 45 da Lei 8.213/1991, levando em consideração, in casu, a condição de invalidez e a

RE 1221446 RG / RJ

despesa extraordinária decorrente da assistência permanente de terceiro.

Desse modo, compete a esta Corte definir a existência de plausibilidade na discriminação entre aposentados por invalidez e os aposentados por outras espécies de aposentadoria que comprovarem, igualmente, situação de invalidez e a necessidade de assistência permanente de outra pessoa.

Na hipótese, o Tribunal a quo tomou de empréstimo a ratio decidendi do acórdão proferido no RE 580.963, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tema 312 da Repercussão Geral no qual foi declarada a constitucionalidade, por omissão parcial, do parágrafo único do artigo 34 da Lei 10.741/2003 (Estatuto do Idoso), haja vista a não exclusão dos benefícios assistenciais recebidos por deficientes e de previdenciários, no valor de até um salário mínimo, percebido por idosos, para fins do cálculo da renda familiar per capita a que se refere a LOAS.

Ainda sobre o juízo quanto à validade da discriminação prevista em favor apenas dos aposentados por invalidez, evocou-se, no presente caso, entendimento adotado no RE 778.889, Rel. Min. Roberto Barroso, Tema 782 da Repercussão Geral, em que se fixou a seguinte tese: Os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada.

Convém assinalar, por oportuno, que o acórdão recorrido conferiu ao adicional de grande invalidez uma natureza assistencial, razão pela qual assentou a desnecessidade de indicação da correspondente fonte de custeio (artigo 195, § 5º, da Constituição Federal), o

RE 1221446 RG / RJ

que remete ao orçamento da Seguridade Social a responsabilidade pela preservação do equilíbrio financeiro e atuarial de todo o sistema.

Como se vê, a matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral, assim como envolve um número elevado de segurados do Regime Geral de Previdência Social potencialmente alcançados pela decisão tomada pelo Superior Tribunal de Justiça no regime dos Recursos Especiais Repetitivos.

Releva notar que a Primeira Turma desta Corte, no julgamento do Agravo Interno na Petição 8.002, Rel. Min. Luiz Fux, decidiu suspender todos os processos, individuais ou coletivos, em qualquer fase e em todo o território nacional, que versem sobre a extensão do auxílio-acompanhante, previsto no artigo 45 da Lei 8.213/1991 para os segurados aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social. Eis a ementa do referido julgado:

PETIÇÃO PARA CONCESSÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUXÍLIO-ACOMPANHANTE. ART. 45 DA LEI N.º 8.213/1991. APLICAÇÃO DIRETA DE NORMAS CONSTITUCIONAIS. FUMUS BONI IURIS QUANTO À ADMISSÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PERICULUM IN MORA CONFIGURADO. RISCO DE IMPACTO BILIONÁRIO SOBRE AS CONTAS PÚBLICAS. SUSPENSÃO DE TODOS OS PROCESSOS QUE VERSEM SOBRE O TEMA EM TERRITÓRIO NACIONAL. POSSIBILIDADE. ARTS. 1.029, § 5º, I, 1.035, § 5º, 301 e 932, II, DO CPC/2015. AGRAVO REGIMENTAL PROVIDO.

1. O Art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (incluído pela Lei n.º 13.655/2018) dispõe, verbis: Nas esferas administrativa, controladora e

RE 1221446 RG / RJ

judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

2. O Magistrado tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social, porquanto, ao exercer seu poder de decisão nos casos concretos com os quais se depara, os Juízes alocam recursos escassos. Doutrina: POSNER, Richard. Law, Pragmatism and Democracy. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64.

3. A segurança jurídica prevista no Código de Processo Civil de 2015, representa o cânones que consagra diversos mecanismos para o sobrerestamento de causas similares com vistas à aplicação de orientação uniforme em todos eles (art. 1.035, § 5º; art. 1.036, § 1º; art. 1.037, II; art. 982, § 3º), juntamente com a estabilização da jurisprudência, a isonomia e a economia processual.

4. A doutrina sobre o tema assevera que, verbis: trata-se de uma preocupação central do Código, cujo art. 926 impõe aos Tribunais a uniformização de sua jurisprudência para mantê-la estável, íntegra e coerente. Repise-se que a segurança jurídica quanto ao entendimento dos Tribunais pauta não apenas a atuação dos órgãos hierarquicamente inferiores, mas também o comportamento extraprocessual de pessoas envolvidas em controvérsias cuja solução já foi pacificada pela jurisprudência. (FUX, Luiz; BODART, Bruno. Notas sobre o princípio da motivação e a uniformização da jurisprudência no novo Código de Processo Civil à luz da análise econômica do Direito. In: Revista de Processo, v. 269, jun. 2017, pp. 421-432).

5. O julgamento dos embargos de declaração opostos em

RE 1221446 RG / RJ

face de acórdão do Superior Tribunal de Justiça no bojo de Recurso Especial autoriza a remessa dos autos ao Supremo Tribunal Federal para apreciação do Recurso Extraordinário, na forma do art. 1.031, § 1º, do CPC/2015.

6. O efeito suspensivo conferível ao Recurso Extraordinário pode envolver a antecipação da eficácia de todos os consectários processuais de seu processamento, inclusive a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional (art. 1.035, § 5º, do CPC/2015), no exercício judicial do poder geral de cautela (arts. 301, *in fine*, e 932, II, do CPC/2015).

7. In casu: (i) os acórdãos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal da 4ª Região invocaram os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB) e da isonomia (art. 5º, *caput*, CRFB), bem como os direitos sociais (art. 6º CRFB), para estender o adicional de assistência permanente previsto no art. 45 da Lei nº 8.213/91 a beneficiários diversos dos aposentados por invalidez, indicando o *fumus boni iuris* quanto à admissão do Recurso Extraordinário; (ii) o risco de lesão grave a ser afastado com a suspensão dos processos que versem sobre a controvérsia debatida nos autos consiste no impacto bilionário causado aos já combalidos cofres públicos.

8. Agravo Regimental a que se dá provimento, na forma do art. 1.021, § 2º, do CPC/2015, para suspender todos os processos, individuais ou coletivos, em qualquer fase e em todo o território nacional, que versem sobre a extensão do auxílio-acompanhante, previsto no art. 45 da Lei n.º 8.213/1991 para os segurados aposentados

RE 1221446 RG / RJ

por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social. (Pet 8.002-AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe de 1º/8/2019, grifei)

Destarte, a vexata quaestio transcende os limites subjetivos da causa, porquanto o tema em apreço sobressai do ponto de vista constitucional, especialmente em razão da interpretação extensiva conferida ao artigo 45 da Lei 8.213/1991, para permitir a concessão do auxílio-acompanhante não somente aos aposentados por invalidez, mas a qualquer tipo de aposentadoria pelo Regime Geral de Previdência Social.

Demais disso, a temática revela potencial impacto em outros casos, tendo em vista a expressividade do julgamento da presente causa pelo regime dos recursos especiais repetitivos, conforme bem salientou a Vice-Presidência do Superior Tribunal de Justiça ao admitir o presente recurso extraordinário como representativo da controvérsia, sem mencionar a multiplicidade de casos no âmbito dos Juizados Especiais, os quais vinham observando precedente da Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência.

Em termos de repercussão econômica, há informação nos autos de que a utilização imoderada desse adicional de grande invalidez levaria a um possível impacto bilionário causado aos já combalidos cofres públicos, revelando-se particularmente preocupante no cenário de crise fiscal e econômica vivenciado. De se rememorar, também, os esforços para a recente reforma da previdência, a qual consome progressivamente o orçamento público e impede investimentos em áreas essenciais, como a segurança, a saúde e a educação.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 21 de 24

RE 1221446 RG / RJ

Configura-se, assim, a relevância da matéria sob as perspectivas social, econômica e jurídica (artigo 1.035, § 1º, do Código de Processo Civil), bem como a transcendência da questão cuja repercussão geral ora se submete ao escrutínio desta Suprema Corte.

Nesse sentido, tenho que a controvérsia constitucional em apreço ultrapassa os interesses das partes, avultando-se relevante do ponto de vista econômico, político, social e jurídico.

Ex positis, nos termos do artigo 1.035 do Código de Processo Civil e artigo 323 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, manifesto-me pela EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL SUSCITADA e submeto a matéria à apreciação dos demais Ministros da Corte.

Brasília, 18 de junho de 2020.

Ministro LUIZ FUX

Relator

Documento assinado digitalmente

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.221.446 RIO DE JANEIRO

MANIFESTAÇÃO

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO –
AUXÍLIO-ACOMPANHANTE – ARTIGO
45 DA LEI Nº 8.213, DE 1991 – EXTENSÃO
A APOSENTADORIAS DIVERSAS
DAQUELA POR INVALIDEZ –
REPERCUSSÃO GERAL
CONFIGURADA.**

1. O assessor David Laerte Vieira prestou as seguintes informações:

Eis a síntese do discutido no recurso extraordinário nº 1.221.446, relator ministro Luiz Fux, inserido no sistema eletrônico da repercussão geral em 19 de junho de 2020, sexta-feira, sendo o último dia para manifestação 9 de julho, quinta-feira:

O Instituto Nacional do Seguro Social interpôs recurso extraordinário, com alegada base na alínea “a” do inciso III do artigo 102 da Constituição Federal, em face de acórdão por meio do qual a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do especial de nº 1.720.805/RJ, em incidente repetitivo, assentou a seguinte tese: “Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGPS, independentemente da modalidade de aposentadoria”.

RE 1221446 RG / RJ

Aponta má aplicação dos artigos 1º, inciso III, 5º, 6º, 195, § 5º, 201, 203 da Lei Maior, 1º, 5º e 28 da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Diz ser possível que determinada pessoa exposta a agentes nocivos possua saúde equivalente à de outra que não trabalhou submetida a condições adversas. Conforme argui, nem por isso deve ser invocada a isonomia visando passar à inatividade com o mesmo tempo de contribuição. Ressalta que a renda inicial da parcela alusiva à aposentadoria por invalidez, resultante de fato inesperado, é de 100% do salário de benefício – sem incidir o fator previdenciário – ao passo que, em outras circunstâncias, o percentual varia. Sublinha errônea a alusão aos princípios da isonomia e da dignidade humana, bem assim aos direitos à vida e à saúde, enfatizando o risco de cancelamento de despesas relacionadas a políticas públicas essenciais a toda população. Diz da necessidade de previsão de fonte de custeio para majorar verba previdenciária. Assinala não configurada afronta à Convenção, tendo em vista que pessoa com deficiência não é incapaz. Assevera inobservado o princípio da legalidade, o qual inviabiliza o deferimento de parcelas não versadas em lei. Realça ultrapassar a questão interesse subjetivo, mostrando-se relevante dos pontos de vista econômico, social e político.

O extraordinário foi admitido na origem. O Relator submeteu o processo ao Plenário Virtual, manifestando-se pela repercussão geral do tema.

2. Tem-se matéria de envergadura constitucional, circunstância a reclamar o crivo do Supremo. Cumpre definir a compatibilidade, ou não, com a Carta da República, da extensão, considerado o Regime Geral de Previdência Social, do auxílio previsto no artigo 45 da Lei nº 8.213/1991, a aposentadoria diversa daquela por invalidez.
3. Pronuncio-me no sentido de estar configurada a repercussão maior.

Supremo Tribunal Federal

Inteiro Teor do Acórdão - Página 24 de 24

RE 1221446 RG / RJ

4. À Assessoria, para acompanhar a tramitação do incidente.

5. Publiquem.

Brasília, 22 de junho de 2020.

Ministro MARCO AURÉLIO