

CADERNO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TEORIA E PRÁTICA

PREVIDENCIÁRIA

Coordenação:

LILIAN ROSE LEMOS ROCHA

ISRAEL ROCHA LIMA MENDONÇA FILHO

RICARDO VICTOR FERREIRA BASTOS

FERNANDO MACIEL

Coordenação
Lilian Rose Lemos Rocha
Israel Rocha Lima Mendonça Filho
Ricardo Victor Ferreira Bastos
Fernando Maciel

CADERNO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

TEORIA E PRÁTICA

PREVIDENCIÁRIA

Organização
Daniel Ribeiro Dos Santos Correa
José Ramalho Brasileiro Junior

Brasília
2019

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - UniCEUB

Reitor

Getúlio Américo Moreira Lopes

INSTITUTO CEUB DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO - ICPD

Diretor

João Herculino de Souza Lopes Filho

Diretor Técnico

Rafael Aragão Souza Lopes

Diagramação

Biblioteca Reitor João Herculino

Capa

UniCEUB

Documento disponível no link

repositorio.uniceub.br

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Caderno de pós-graduação em direito : teoria e prática previdenciária /
coordenadores, Lilian Rose Lemos Rocha [et al.] – Brasília: UniCEUB :
ICPD, 2019.

124 p.

ISBN 978-85-7267-018-0

1. Direito previdenciário. I. Centro Universitário de Brasília. II. Título.

CDU 368.4

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. (61) 3966-1335 / 3966-1336

SUMÁRIO

O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E AS RELAÇÕES FAMILIARES SEM EXPRESSA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA	04
<i>ANA CRISTINA SÁ DE MELLO</i>	
A MUDANÇA DO CÁLCULO DE BENEFÍCIO E SEU IMPACTO NA APOSENTADORIA POR IDADE NA PEC 06/2019	26
<i>GIULIANNA ALVES SOARES</i>	
IRREPETIBILIDADE DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RECEBIDOS INDEVIDAMENTE	44
<i>LARISSA RODRIGUES DE OLIVEIRA; LUCAS PESSOA DE LIMA</i>	
O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC PARA OS ESTRANGEIROS IDOSOS	66
<i>MÁRCIA GONÇALVES DE ALMEIDA</i>	
A APOSENTARIA RURAL NA REFORMA PREVIDENCIÁRIA	67
<i>MARIA LYDIA REBOUÇAS MONTEZUMA</i>	
UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM FACE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA	106
<i>PATRÍCIA DO NASCIMENTO DELGADO</i>	

O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E AS RELAÇÕES FAMILIARES SEM EXPRESSA PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA

*THE PRINCIPLE OF DIGNITY OF THE HUMAN PERSON AND
FAMILY RELATIONS WITHOUT EXPRESS SOCIAL SECURITY
PROTECTION*

Ana Cristina Sá de Mello¹

RESUMO

Neste artigo, analisa-se a possibilidade de rateio da pensão por morte entre a viúva e a concubina, no sistema previdenciário, considerando-se a evolução do direito de família em nosso ordenamento jurídico, principalmente, por meio do artigo 226 da Constituição Federal de 1988. Aborda-se o princípio da dignidade da pessoa humana como um conceito valioso, que pode cumprir a função central na fundamentação de decisões envolvendo questões moralmente complexas. Demonstra-se por meio de argumentos a favor e contra a importância da proteção social daqueles que realmente necessitam.

Palavras-chaves: Pensão por morte, dignidade da pessoa humana, concubinato.

ABSTRACT

In this article, the possibility of apportionment of post-death pension between the widow and the concubine is analyzed, in the context of the social security system, taking into account the evolution of family law in our legal order, especially, by means of article 226 of the Federal Constitution of 1988. The principle of the dignity of the human person as a valuable concept is approached, what can play the central role in the foundation of decisions involving morally complex questions. The importance of social protection of those that really require it is demonstrated through arguments in favor and against.

Key words: Post-death pension, dignity of the human person, concubinage.

¹ Bacharel em Direito pelo Centro Universitário de Brasília – UniCEUB, E-MAIL: anacris.sa@gmail.com

1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico brasileiro vem tentando se adequar às desafiadoras e instigantes finalidades do Estado Democrático de Direito. Diante das constantes demandas decorrentes de fatos sociais interindividuais complexos e conflituosos, não regulamentados legislativamente, a teoria jurídica teve que se renovar, pois a interpretação das normas legais é hoje justamente influenciada por fatos sociais e valores éticos.

Percebeu-se a insuficiência e o esgotamento dos velhos modelos interpretativos, reprodutivos e subsuntivos dos termos jurídicos. Para superar essas dificuldades, é necessário assimilar e aplicar de forma efetiva o novo modelo adotado pelo Estado Democrático de Direito, com a aplicação da Constituição Federal, que tende a gerar uma orientação transformadora com a consagração de novos valores, na resolução das particularidades de cada caso concreto.

Na atual Carta Magna, encontra-se um novo olhar sobre a família, por meio da consagração da dignidade humana de seus membros, da solidariedade, da afetividade, da igualdade e do pluralismo familiar.

Há diversos processos tramitando na Justiça, que pleiteiam o rateio do benefício da pensão por morte entre a concubina e a viúva, bem como, o reconhecimento da união estável coexistente ao casamento. Na maioria das vezes, a amante consegue uma sentença favorável na primeira instância, todavia, tem a sentença reformada por meio de recursos, quando o processo chega ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal.

As sentenças favoráveis, geralmente, se baseiam nos princípios que dão base ao direito da família, como os princípios da dignidade humana, da afetividade, da solidariedade.

Por outro lado, quando a sentença não é favorável à concubina, ela se sustenta na própria Constituição Federativa brasileira de 1988 e na legislação vigente.

A pensão por morte é o benefício devido aos dependentes do segurado da Previdência Social, no caso de falecimento deste. O referido benefício tem como

finalidade essencial a manutenção econômica da família que teve sua subsistência comprometida pela perda do segurado que auxiliava o sustento familiar e está fundamentado no artigo 201, I, CF/88; artigos 74 a 79 da Lei 8.213/91 (LBPS); e artigos 105 a 115 do Decreto nº 3.048/99 (RPS).

As normas da Previdência Social, bem como da Seguridade Social, são orientadas para a proteção da sociedade, objetivando que seja suprido o necessário para a sobrevivência com dignidade de seus beneficiários.

A Lei 8.213/91, em seu artigo 1º, prescreve a finalidade da Previdência Social, qual seja, assegurar, mediante contribuição, os seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, quando submetidos ao risco social e acometidos de doença, invalidez, desemprego, idade avançada, encargos familiares, prisão ou morte, não tiverem condições de prover seu sustento ou de sua família.

Logo, com base nos princípios da dignidade da pessoa humana, da afetividade, solidariedade, analisar-se-á a possibilidade de rateio da pensão por morte entre a viúva e a amante, no caso de união simultânea de relacionamento conjugal e de concubinato.

2 DOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE HUMANA, DA AFETIVIDADE, DA SOLIDARIEDADE

Os princípios são contribuições importantes para fundamentar racionalmente decisões jurídicas. Em especial aquelas decisões que não podem ser reguladas pelo esquema de subsunção simplesmente, pois estão fundadas em normas cuja estrutura traz a apreciação de valores fundamentais do ordenamento jurídico, dos quais os princípios são vetores. Dessa forma, os princípios cumprem um papel de limite da interpretação, além de serem úteis para preenchimento de lacunas da lei, resolução de conflitos de normas, etc.²

Os princípios passaram a ter relevância ilustre no campo do direito constitucional. A moderna teoria constitucional constatou que eles formam o núcleo

² FARIAS, Edilson Pereira de. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p. 28.

das constituições contemporâneas e, por isso, são dispositivos essenciais para uma apropriada interpretação constitucional.

A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe importantes modificações na lei no que diz respeito ao direito de família, especialmente, no seu reconhecimento como base da sociedade, como também considerou válidas outras formas de entidades familiares, tais como a união estável entre homem e mulher e entre pessoas do mesmo sexo, a família monoparental, o pluralismo familiar.

A doutrina esclarece alguns princípios como sendo norteadores do direito da família, o princípio da dignidade humana, da afetividade e da solidariedade. Porém, importante informar que a doutrina não objetiva conformar um rol taxativo de princípios para o direito de família, muito menos, há consenso na própria doutrina sobre eles.

Um dos fundamentos da República Federativa do Brasil é o princípio da dignidade da pessoa humana. Barroso afirma que a dignidade humana é “um conceito valioso, com importância crescente na interpretação constitucional, e que pode desempenhar um papel central na fundamentação de decisões envolvendo questões moralmente complexas.”³

O princípio da dignidade humana é o princípio mais geral do direito e, como a Carta Maior o eleva a fundamento, nota-se sua importância em nossa sociedade contemporânea. Todo o ser humano é dotado de dignidade, porque este valor moral e espiritual é inerente à pessoa. A dignidade da pessoa humana abrange uma diversidade de valores presentes na sociedade. Quando se adota este princípio, significa que as normas devem atender às necessidades da pessoa, devendo lhe garantir um mínimo de direitos fundamentais com o objetivo de lhe assegurar uma vida digna.

Outrossim, temos o princípio da solidariedade que está fortemente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Ele surge na dinâmica da evolução social, com o Estado Liberal, em que cresceu consideravelmente a desigualdade social. Para

³ BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.11.

conter os conflitos entre as forças do capital e do trabalho, e os excessos do Estado Liberal, surge o Estado de Direito Social, que visa assegurar o bem-estar coletivo que, conseqüentemente, reflete o bem-estar de cada indivíduo.

A solidariedade objetiva um direito ético e uma justiça distributiva, direcionados para o bem comum. A nossa constituição traz expressamente esse princípio no inciso I do artigo 3º, onde consta a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O significado da solidariedade no âmbito previdenciário também está relacionado ao conceito de bem comum, em que todos são responsáveis por todos.

Portanto, temos um princípio inovador que deve ser apreciado não somente pela regulamentação legislativa ou por políticas públicas, mas também na própria aplicação da norma.

Ademais, há o princípio da afetividade, que é um dos princípios do direito de família brasileiro, implícito na Constituição, porém como decorrente direto do princípio da dignidade da pessoa humana e da solidariedade; explícito e implícito no Código Civil e em outras regras do ordenamento.

Para Maria Berenice,

A afetividade é o princípio que fundamenta o direito de família na estabilidade das relações socioafetivas e na comunhão de vida, com primazia em face de considerações de caráter patrimonial ou biológico (...). O afeto não é somente um laço que envolve os integrantes da família. Mesmo que a palavra afeto não esteja ligada no texto constitucional, a constituição enlaçou o afeto no âmbito de sua proteção.⁴

A presença do vínculo afetivo é condição determinante para a existência das relações familiares. A Constituição Federal ao desobrigar o casamento como único meio de constituição familiar juridicamente tutelada, passou a promover esse princípio como parâmetro a todos os membros familiares. Assim, a afetividade teve

⁴ SANTOS, Barbara Nogueira Maciel dos; ROCHA, José Ronaldo Alves; SANTANA, Emanuelle França Vasconcelos. *O pluralismo familiar e os novos paradigmas do afeto*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/58751/o-pluralismo-familiar-e-os-novos-paradigmas-do-afeto> > Acesso em: 20.06.2019.

uma função fundamental na formação das mais variadas organizações familiares e foi apta em esclarecer a necessidade do pluralismo familiar contemporâneo.⁵

Segundo Venosa, “no Direito Romano, assim como no grego, o afeto natural, embora pudesse existir, não era o elo de ligação entre os membros da família”.⁶ Ou seja, a família romana se baseava na religiosidade, na economia, na política e na procriação. Hodiernamente, os vínculos familiares têm como base o afeto, o qual promove o princípio do pluralismo familiar.

No entanto, o Estado vem reconhecendo a existência de variados modelos familiares, como a união estável entre homem e mulher, (artigo 226, §3º, da CRF/88 e CC, artigo 1723), a união estável entre pessoas do mesmo sexo (ADPF 132 e ADI 4277); a família monoparental (artigos 226, § 4º, e 227 da CRF/88); o pluralismo familiar (artigo 227 da CRF/88).

Esse reconhecimento se deve substancialmente aos princípios que norteiam a Constituição Federal de 1988, que estão explícitos, ou seja, expressos na própria constituição e os implícitos ou princípios gerais do Direito, que não estão expressamente recepcionados em textos legais, mas constatados pelos operadores do direito no conjunto do ordenamento jurídico.

Todos esses princípios influenciam a maneira como se apreende a relação entre a família e o Direito que pretende regulá-la. A aceitação de novas formas de entidade familiar é uma questão de tempo.

Contudo, há alguns modelos de família não amparados pelo ordenamento jurídico e que não podem ficar sem atenção e proteção, sob pena de violação da dignidade da pessoa humana. É o caso do concubinato adulterino.

3 O CONCUBINATO E SEUS EFEITOS JURÍDICOS

Manter uma relação paralela ao casamento, mesmo não aceitável socialmente, tem-se mostrado cada vez mais comum nos debates judiciais, o que não quer dizer

⁵ COELHO, Nathalia. A possibilidade do rateio da pensão por morte entre a viúva e a concubina. Disponível em: < <https://nathaliascoelho.jusbrasil.com.br/artigos/360590051/a-possibilidade-do-rateio-da-pensao-por-morte-entre-a-viuva-e-a-concubina> > Acesso em: 20.06.2019.

⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil*: direito de família. 13ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 4.

que essas uniões não existiam desde as origens da humanidade. A unidade familiar, sob o prisma social e jurídico, manteve por longo tempo como fundamento exclusivo o matrimônio, porém hoje ela se estrutura independente das núpcias.

Venosa diz que coube à doutrina o papel de compor posições em favor dos direitos dos concubinos, preparando uma base para a jurisprudência e para a alteração legislativa. Quando a união estável e os companheiros foram considerados na legislação mais recente, essa colocou o concubinato na posição de união de segunda classe, ou aqueles relacionamentos para os quais há impedimento para o matrimônio.⁷

O Código Civil estabelece em seu artigo 1.727 o seguinte: “As relações não eventuais entre homem e mulher, impedidos de casar, constituem concubinato”. Trata-se do concubinato impuro ou adúltero. E os impedimentos para o casamento são elencados no artigo 1.521 do referido Código.

Antes o concubinato e a união estável se confundiam, mas atualmente, a união estável é considerada concubinato puro, onde está presente a boa-fé, enquanto o conceito de concubinato atual é o de impuro, ou seja, baseado na má-fé. O concubinato de boa-fé é aquele em que, normalmente, não há impedimento para casar ou na situação de a mulher não saber que o companheiro possui outra relação estável ou é casado, e por isso acredita que a sua união é única. Por outro lado, o concubinato de má-fé é aquele em que a mulher sabe da existência de união estável ou casamento e, apesar disso, mantém relacionamento com o homem.

Realmente não existe previsão legal que beneficie o concubinato impuro. Grande parte das decisões que concede direitos à concubina, geralmente, atribui àquela de boa-fé, confirmando todos os efeitos jurídicos de uma união estável, realizando analogia com o casamento putativo. Busca-se por meio da jurisprudência a equiparação do concubinato com a união estável, consentindo que a concubina possua os mesmos direitos de companheira.

Segundo Amaral, nossos Tribunais vêm encontrando há algum tempo soluções para o reconhecimento da união estável paralela ao casamento válido, com

⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direito de família*. 13ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 35.

a finalidade de compartilhamento da pensão por morte entre a esposa e a companheira, em partes iguais. Afirma que o entendimento jurisprudencial pátrio é uníssimo quanto à possibilidade de receberem, concorrentemente, ou em igualdade, a viúva, separada de fato ou judicialmente do segurado, e a companheira, assim reconhecida judicialmente ou por meio de escritura de união estável.⁸

O Superior Tribunal de Justiça tem entendido que se tratando de pensão por morte o benefício deve ser dividido entre a companheira e a viúva, conjuntamente, pois com a Constituição Federal de 1988, a união estável foi reconhecida como unidade familiar (artigo 226, § 3º), portanto, a companheira adquiriu o mesmo direito que a esposa separada de fato ou judicialmente, inclusive para fins de recebimento de pensão por morte.

Nesse sentido, Amaral afirma que nenhum regime previdenciário poderá recusar ou embaraçar o rateio da pensão por morte entre viúva e a companheira, quando reconhecida a união estável paralela ao casamento válido. A falta de indicação da companheira como beneficiária junto ao INSS não representa impedimento ao compartilhamento da pensão por morte, sendo suficiente a comprovação da vida em comum e da dependência econômica em relação ao segurado.

Vejamos alguns precedentes jurisprudenciais respectivos:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PENSÃO POR MORTE. RATEIO PROPORCIONAL ENTRE A ESPOSA LEGÍTIMA E A COMPANHEIRA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DA CORTE. RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO.

1. Não se tem como óbice ao reconhecimento de união estável e ao deferimento de pedido de percepção de pensão, a manutenção por quaisquer dos companheiros de vínculo matrimonial formal, embora separado de fato há vários anos. A Constituição da República, bem como a legislação que rege a matéria, têm como objetivo precípuo a proteção dos frutos provenientes de tal convivência pública e duradoura formada entre homem e mulher – reconhecida como entidade familiar –, de forma que não tem qualquer relevância o estado civil dos companheiros. Precedentes do STJ. 2. Reconhecida a união

⁸ AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. *É devido o compartilhamento de pensão por morte entre a viúva e a companheira*. Disponível em: < <http://conteudojuridico.com.br/artigo,e-devido-o-compartilhamento-da-pensao-por-morte-entre-a-viuva-e-a-companheira,56725.html> > Acesso em: 19.06.2019.

estável com base no contexto probatório carreado aos autos, é vedada, em sede de recurso especial, a reforma do julgado, sob pena de afronta ao verbete sumular n.º 07. 3. Comprovada a vida em comum por outros meios, a designação da companheira como dependente para fins de pensão por morte é prescindível. Confira-se: REsp 477.590/PE, rel. Ministro VICENTE LEAL, DJ de 07/04/2003 e REsp 228.379/RS, rel. Ministro FELIX FISCHER, DJ de 28/02/2000.

4. Corretas às instâncias ordinárias quando consideram como termo inicial a data do ajuizamento da ação, pois, na hipótese, afirmou a beneficiária que protocolou requerimento na esfera administrativa, todavia, em face da extinção da SUNAB (órgão que o servidor falecido era vinculado), ficou impossibilitada de comprovar em que data. 5. Recurso especial não conhecido. (REsp 590.971/PE, Rel. Ministra LAURITA VAZ, QUINTA TURMA, julgado em 25/05/2004, DJ 02/08/2004, p. 528).

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. PENSÃO. UNIÃO ESTÁVEL. COMPANHEIRA CASADA, MAS SEPARADA DE FATO. POSSIBILIDADE. 1. A Constituição Federal e a lei ordinária que regulamentou a união livre não fazem qualquer distinção entre o estado civil dos companheiros, apenas exigindo, para a sua caracterização, a união duradoura e estável entre homem e mulher, com objetivo de constituir uma família.

2. Inexiste óbice ao reconhecimento da união estável quando um dos conviventes, embora casado, encontra-se separado de fato. 3. Recurso provido. (REsp 406.886/RJ, Rel. Ministro VICENTE LEAL, Rel. p/ Acórdão Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 29/03/2004, p. 284).

RECURSO ESPECIAL. PREVIDENCIÁRIO. PENSÃO POR MORTE. RATEIO ENTRE VIÚVA E CONCUBINA. SIMULTANEIDADE DE RELAÇÃO MARITAL. UNIÃO ESTÁVEL NÃO CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE.

1. Em razão do próprio regramento constitucional e infraconstitucional, a exigência para o reconhecimento da união estável é que ambos, o segurado e a companheira, sejam solteiros, separados de fato ou judicialmente, ou viúvos, que convivam como entidade familiar, ainda que não sob o mesmo teto, excluindo-se, assim, para fins de reconhecimento de união estável, as situações de concomitância, é dizer, de simultaneidade de relação marital.

2. É firme o constructo jurisprudencial na afirmação de que se reconhece à companheira de homem casado, mas separado de fato ou de direito, divorciado ou viúvo, o direito na participação nos benefícios previdenciários e patrimoniais decorrentes de seu falecimento, concorrendo com a esposa, ou até mesmo excluindo-a da participação, hipótese que não

ocorre na espécie, de sorte que a distinção entre concubinato e união estável hoje não oferece mais dúvida.

3. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 674.176/PE, Rel. Ministro NILSON NAVES, Rel. p/ Acórdão Ministro HAMILTON CARVALHIDO, SEXTA TURMA, julgado em 17/03/2009, DJe 31/08/2009)

Por outro lado, temos a situação do concubinato impuro ou de má-fé, que não é regulamentado por lei, em virtude da proteção ao casamento e ao próprio princípio da monogamia, o qual governa o Direito de Família brasileiro, motivo de estar na esfera jurisprudencial a evolução dos argumentos sobre este tema.

Negar direitos e deveres à concubina adúltera justificando que a lei não disciplina os efeitos jurídicos do concubinato é um tanto injusto, pois existe a situação fática, que incide no caso de dependência econômica, bem como a constituição de patrimônio em comum entre as partes impedidas de se casar.

Coelho ressalta que vale lembrar que o legislador não proibiu o concubinato, mas o omitiu. Logo, para resolver o conflito advindo do caso concreto, a questão deve ser levada aos tribunais. A omissão legal quanto ao regramento do concubinato faz com que as situações que se amoldam a esses casos estejam destituídas de proteção legal, ou seja, à margem do ordenamento jurídico, aparecendo somente quando concorrer com outros institutos já consolidados, como a doação e o testamento.

Outrossim, Coelho relata que a maioria das decisões proferidas em tribunais segue jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, considerando o concubinato como sociedade de fato, adotando desse modo a Súmula 380 do Supremo Tribunal Federal: “comprovada a existência de sociedade de fato entre concubinos, é cabível a sua dissolução judicial, com partilha do patrimônio adquirido pelo esforço comum”.⁹ Não se trata, no entanto, de uma relação exclusivamente patrimonial, há a omissão de outros elementos da relação como a afetividade.

⁹ COELHO, Nathalia. A possibilidade do rateio da pensão por morte entre a viúva e a concubina. Disponível em: < <https://nathaliascoelho.jusbrasil.com.br/artigos/360590051/a-possibilidade-do-rateio-da-pensao-por-morte-entre-a-viuva-e-a-concubina> > Acesso em: 20.06.2019.

No caso de não haver como comprovar a participação da concubina no patrimônio adquirido por ambos ou mesmo quando não há patrimônio, Coelho afirma que a última solução para a concubina é requerer ação de indenização por serviços domésticos prestados, de acordo com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. O que torna humilhante a situação da concubina, pois seria o mesmo que pleitear por serviços de caráter amoroso e sexual. Esse tipo de ação era comum antes da entrada em vigor das Leis 8.971/94 e 9.278/96, e também do próprio Código Civil de 2002, os quais regularam a união estável.

Atualmente, nota-se que apesar da doutrina majoritária tratar o instituto como negócio jurídico, parte da jurisprudência tem admitido a possibilidade de direitos e obrigações no âmbito assistencial e previdenciário.

Há em nossa jurisprudência decisões inovadoras, conferindo direitos à concubina. Uma dessas decisões, proferida pelo Superior Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade de divisão da pensão previdenciária entre a viúva e a amante no julgamento do Recurso Especial 742.685/RJ:

RECURSO ESPECIAL. PENSÃO PREVIDENCIÁRIA. PARTILHA DA PENSÃO ENTRE A VIÚVA E A CONCUBINA. COEXISTÊNCIA DE VÍNCULO CONJUGAL E A NÃO SEPARAÇÃO DE FATO DA ESPOSA. CONCUBINATO IMPURO DE LONGA DURAÇÃO.

“Circunstâncias especiais reconhecidas em juízo”

Possibilidade de geração de direitos e obrigações, máxime, no plano da assistência social.

Acórdão recorrido não deliberou à luz dos preceitos legais invocados.

Recurso especial não conhecido.

Todavia, essa não é uma questão pacificada na doutrina, pois o próprio Tribunal Superior da Justiça tem manifestado decisão contrária quanto ao tema. Coelho afirma que o Superior Tribunal de Justiça tem posição conservadora, em sua maioria, não admitindo o compartilhamento da pensão por morte entre a concubina e a viúva, porque não reconhece o concubinato como união estável paralela ao casamento.

Outros tribunais, porém, têm concedido o rateio de pensão por morte entre a viúva e a concubina, após a comprovação de dependência econômica dela e da longa duração da relação, é o caso do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONAL. PENSÃO POR MORTE. ESPOSA E CONCUBINA. POSSIBILIDADE. HIPÓTESE CONFIGURADA. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. MANUTENÇÃO. 1. A concepção acerca da família, é consabido, sofreu significantes variações ao longo dos tempos, tendo sido moldada conforme os anseios de cada época. Neste processo evolutivo, algumas de suas características foram preservadas, outras, por não se adequarem mais à realidade social, restaram superadas. Tal processo de adaptação resultou no que hoje se entende por família(...). Neste diapasão, a afetividade, consubstanciada com a estabilidade (relacionamentos duradouros, o que exclui os envoltimentos ocasionais) e a ostentabilidade (apresentação pública como unidade familiar) passa a servir de lastro para a conceituação da família contemporânea (...). Admitida a afetividade como elemento essencial dos vínculos familiares, aqui vista também como a intenção de proteção mútua, resta saber até que ponto os relacionamentos humanos nos quais tal sentimento esteja presente podem vir a ser rotulados de família, sendo, conseqüentemente, abarcados pelas normas jurídicas que tutelam os indivíduos que a constituem (...) o concubinato impuro, por sua vez, refere-se a todo e qualquer envolvimento afetivo que se estabeleça em afronta às condições impostas ao casamento, condições materializadas nos impedimentos matrimoniais (...) o reconhecimento de direitos previdenciários decorrentes de concubinato impuro depende de uma série de requisitos que demonstrem cabalmente a existência de dois relacionamentos (casamento e concubinato) que em praticamente tudo se assemelhem, faltando ao segundo tão-somente o reconhecimento formal. Deve ser levado o efetivo “ânimo” de constituição de uma unidade familiar para fins de proteção mútua e estatal, com suas respectivas variáveis, tais como, eventual dependência econômica, tempo de duração da união, existência de filhos, etc. Do contrário, deve prevalecer o interesse da família legalmente constituída. 10. Na hipótese dos autos, correta a sentença que determinou o rateio da pensão entre esposa e concubina, eis que restou demonstrado pela autora que seu relacionamento duradouro com o de cujus se revestia dos requisitos necessários para a caracterização da união estável constitucionalmente protegida. 11. Atendidos os pressupostos do art. 273 do CPC – a verossimilhança do direito alegado e o fundado receio de dano irreparável -, é de ser mantida a antecipação da tutela deferida na sentença. (AC, Proc. 0000316-54.2011.404.9999, RS, 6ª Turma, Rel. João Batista Pinto Silveira, D. E., 31.01.2012)

Observa-se, neste caso, que a sentença favorável à concubina se apoia na relação de longa duração, com dependência econômica, existência de filhos e de apresentação pública como unidade familiar.

3.1. Direito da concubina à pensão por morte

O que se tem buscado efetivamente é a equiparação do concubinato à união estável e seu conseqüente reconhecimento juntamente ao casamento, resultando assim no que chamamos de pluralismo familiar ou famílias plurais, que têm como estrutura básica o afeto.

Como já mencionado anteriormente os tribunais quando concedem o rateio da pensão por morte entre a viúva e a concubina, na maioria, são para as concubinas ditas de boa-fé, que não conheciam a outra união de seu companheiro. Há casos também que o homem, por muitos anos, mantém uma vida dupla com duas mulheres, em cidades distintas ou não, com o conhecimento delas, sem que haja o sentimento de infidelidade entre elas. Em um caso desses, não seria justo favorecer uma relação em prejuízo da outra, ambas teriam o direito ao compartilhamento da pensão por morte.¹⁰

Há outros julgados que levam em consideração a duração da relação e a formação de uma nova unidade familiar, aprovando dessa forma o rateio do benefício da pensão por morte entre a viúva e o concubinato, sendo que a viúva levou uma porcentagem maior do benefício. Foi o caso do TRF 2 – AGT 200551015164957, Desembargador Federal Messod Azylyay Neto, Segunda Turma Especializada, DJU 30/08/2007).

Como estabelece a Lei 8.213/91 (Lei Geral da Previdência Social), em seu artigo 16, o companheiro e a companheira são beneficiários do regime geral da previdência social desde que mantenham união estável de acordo com o disposto no artigo 226, § 3º, da Constituição Federal de 1988, vejamos:

Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado:

¹⁰ COELHO, Nathalia. A possibilidade do rateio da pensão por morte entre a viúva e a concubina. Disponível em: < <https://nathaliascoelho.jusbrasil.com.br/artigos/360590051/a-possibilidade-do-rateio-da-pensao-por-morte-entre-a-viuv-a-e-a-concubina> > Acesso em: 20.06.2019.

I – o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente;

II – os pais;

III – o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, assim declarado judicialmente.

(...)

§ 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal.

Percebe-se que não há no rol do artigo acima menção à concubina, em razão da proteção ao matrimônio e do princípio da monogamia que rege o nosso ordenamento jurídico.

O benefício da pensão por morte está disciplinado no artigo 74 da mesma lei, o qual também será devido ao rol de segurados listados acima. Nas decisões em que há a concessão do benefício da pensão por morte para a concubina, o juiz faz a sua equiparação à união estável para que ela receba como companheira.

A Lei 8.112/90 disciplina regime jurídico dos servidores públicos e enumera os beneficiários da pensão por morte em seu artigo 217, não fazendo menção à concubina ou ao concubino, conforme se vê:

Art. 217. São beneficiários das pensões:

I – o cônjuge;

III – o companheiro ou companheira que comprove união estável como entidade familiar.

Há doutrinadores que fundamentam a não possibilidade de compartilhamento da pensão por morte entre a viúva e a concubina por meio da própria legislação, como é o caso de Silva, que contesta decisões de primeira instância dos tribunais, afirmando que ao chegar ao Superior Tribunal de Justiça ou ao Supremo Tribunal Federal, a decisão será reformada.

Ao refletir a respeito do artigo 1.723, § 1º, do Código Civil, Silva considera que a lei é de uma clareza solar e não comporta outra interpretação para que exista

união estável, tendo um dos companheiros o estado civil de casado, afirmando que é requisito essencial que seu casamento esteja desfeito no plano dos fatos ou judicialmente.¹¹

A autora insiste em afirmar que a distinção entre união estável e mancebia não foi criada por acaso pela legislação infraconstitucional. Ressalta a evidência dessa constatação no artigo 226, § 3º, da Constituição Federal, que estabelece o número de pessoas que constituem família, duas. Ela conclui que o § 3º determina a natureza monogâmica das uniões caracterizada como família no ordenamento jurídico pátrio e o despropósito do reconhecimento de um casamento e uma união estável simultânea ou de duas uniões estáveis coexistentes.

Traz outros exemplos legislativos como a própria Lei 8.213/91 (Lei Geral da Previdência Social), que em seu artigo 16 estabelece o companheiro e a companheira como beneficiários do regime geral da previdência social, desde que mantenham união estável, o que limita a duas pessoas a composição de uma entidade familiar, conforme disposto no § 3º do artigo 226 da CF/88 supramencionado.

Segundo Silva, a mesma monogamia é imposta pelo Supremo Tribunal de Justiça no acórdão proferido na ADPF 132 e ADI 4.277 sobre união estável entre pessoas do mesmo sexo, conforme se vê:

Min. Rel. Carlos Ayres Brito: “A proposição de que a isonomia entre casais heteroafetivos e pares homoafetivos (DUAS PESSOAS) somente ganha plenitude de sentido se desembocar no igual direito subjetivo à formação de uma autonomizada família...Reconhecimento que é de ser feito segundo as mesmas regras (MONOGAMIA) e com as mesmas consequências da união estável heteroafetiva.”¹²

Silva afirma que as cortes superiores têm entendimento uniforme em não conferir direitos previdenciários para amantes. Os entendimentos contrários geralmente são formulados por instância inferior, o que não se sustentará quando se

¹¹ SILVA, Regina Beatriz Tavares da. Pensão previdenciária para amantes e a jurisprudência do STF e do STJ. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-30/regina-beatriz-pensao-amantes-jurisprudencia-stf-stj>> Acesso em: 20.06.2019.

¹² SILVA, Regina Beatriz Tavares da. Pensão previdenciária para amantes e a jurisprudência do STF e do STJ. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-30/regina-beatriz-pensao-amantes-jurisprudencia-stf-stj> > Acesso em: 20.06.2019.

recorrer da decisão, já que há interpretação consolidada pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

Cita uma jurisprudência pacífica do STF para demonstrar que durante década, as cortes superiores não concordam com a atribuição de direitos a concubinos:

O reconhecimento da ausência de base legal para o rateio da pensão entre as viúvas e as alegadas companheiras está fundado na impossibilidade jurídica de concomitância dessas duas situações... assentada a distinção entre os institutos da união estável e do concubinato, sendo este inadmitido no sistema previdenciário brasileiros. (STF, MS33.555-DF, 2ª T. Rel. Min. Cármen Lúcia, J. 06/10/2015).

A bigamia é crime segundo o Código Penal, Título VII dos Crimes Contra a Família, sendo capitulado dos Crimes Contra o Casamento. Está prescrita no artigo 235:

Art. 235. Contrair alguém, sendo casado, novo casamento:

Pena – reclusão, de dois a seis anos.

§ 1º - Aquele que, não sendo casado, contrai casamento com pessoa casada, conhecendo essa circunstância, é punido com reclusão ou detenção, de um a três anos.

§ 2º - Anulado por qualquer motivo o primeiro casamento, ou o outro por motivo que não a bigamia, considera-se inexistente o crime.

O Código Civil também preconiza esse impedimento em seu artigo 1.521, inciso IV:

Art. 1.521 Não podem casar:

(...)

VI – as pessoas casadas.

Tem-se perante o exposto na legislação infraconstitucional (Código Civil e Código Penal) que o bem jurídico protegido pelo Estado é a ordem jurídica do matrimônio. Portanto, de certo modo, Silva tem respaldo jurídico ao tecer entendimento de que a união entre as pessoas é monogâmica. Seu juízo é que amantes não são membros da família. Se um amante não se iguala a um cônjuge ou a um companheiro na lei civil, para Silva é evidente que não pode ser equiparado na Lei da Previdência Social.

Realmente o tema que trago para esse artigo é bastante polêmico, porém é necessário debater todos os prós e contras, porque sabe-se que a sociedade contemporânea é dinâmica, ela não para no tempo como as legislações. E cabe aos operadores do direito enfrentarem essas questões para que haja a possibilidade de se fazer a justiça social.

4 A PENSÃO POR MORTE COM A REFORMA PREVIDENCIÁRIA

Atualmente o valor do benefício da pensão por morte equivale a 100% (cem por cento) da aposentadoria recebida pelo segurado ou ao valor a que teria direito se fosse o segurado aposentado por invalidez. Se houver mais de um dependente, a pensão será dividida entre eles.

Se Congresso Nacional aprovar a proposta pelo Governo da PEC 06/2019, (Reforma da Previdência) sem alterações, haverá novas regras para o pagamento do benefício para dependentes de servidores públicos, do Regime Próprio de Previdência Privada (RPPS), e para os trabalhadores da iniciativa privada, do Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

A proposta prevê uma limitação no valor da pensão por morte. A família do *de cujus* receberá 50% acrescidos de 10% por dependente, até o limite de 100%. Se não houver filhos, o cônjuge receberá 60% do valor. Em caso de morte por acidente de trabalho ou por doenças profissionais, o benefício será sempre de 100%.

O benefício de menor valor será pago proporcionalmente, dependendo da quantidade de salários mínimos que seja recebido.

Funcionará da seguinte forma:

- Benefícios de até 1 salário mínimo: 80% do valor;
- Benefícios entre 1 a 2 salários mínimos: 60% do valor;
- Benefícios entre 2 a 3 salários mínimos: 40% do valor;
- Benefícios entre 3 a 4 salários mínimos: 20% do valor;
- Benefícios acima de 4 salários mínimos: não será permitida a acumulação.

As pensões concedidas antes da nova lei entrar em vigor não terão seus valores alterados.

O Benefício de pensão por morte não é vitalício em todos os casos. Há regras para o pagamento do valor, que não possuem alteração prevista na reforma da previdência. O tempo em que o benefício será pago depende da idade e do tempo de relacionamento do segurado e seus dependentes. Se o segurado realizar menos de 18 contribuições, ou se o relacionamento matrimonial tiver menos de dois anos, o pagamento do referido benefício será limitado a 4 meses.

Todavia, se o segurado falecer depois de 18 meses de contribuição, ou se o relacionamento matrimonial tiver ultrapassado dois anos, a pensão terá duração de acordo com a idade do beneficiário na data do óbito, conforme a tabela abaixo:

IDADE DO BENEFICIÁRIO	DURAÇÃO DA PENSÃO
Até 20	03 anos
Entre 21 e 26	06 anos
Entre 27 e 29	10 anos
Entre 30 e 40	15 anos
Entre 41 a 43	20 anos
44 ou mais	Vitalícia

Os filhos recebem o valor da pensão até os 21 anos. Se tiverem algum tipo de deficiência, receberão o valor de modo vitalício.

A reforma ainda precisa ser aprovada, portanto, nada muda antes de entrar em vigor.

5 CONCLUSÃO

Com as constantes demandas no Judiciário decorrentes de fatos sociais interindividuais complexos e conflituosos, não regulamentados legislativamente, a teoria jurídica teve que se renovar e os princípios nortearam a interpretação das normas legais, influenciados pelos fatos sociais e valores éticos da nossa sociedade contemporânea.

A concepção de família sofreu transformações ao longo do tempo, tendo sido delineada de acordo com os anseios de cada época. Nessa evolução, algumas de suas peculiaridades foram mantidas, outras, por não se adaptarem à dinâmica realidade social, foram superadas, como é o caso do artigo 240 do Código Penal de 1940, que considerava o adultério um crime contra o casamento.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, consagrou-se a proteção à família no artigo 226, por meio dos princípios da dignidade humana de seus membros, da solidariedade, da afetividade, da igualdade e do pluralismo familiar.

Outro importante momento adveio com o Código Civil de 2002, que na falta de um código privativo do direito da família, trata das relações familiares nos artigos 1.511 ao 1.783.

Constatou-se que o casamento foi por muito tempo a referência de família reconhecida pela Igreja e pela lei, mas que não correspondia mais, pelo menos não totalmente, à realidade social vigente. De certa forma, isso fez com que fossem editadas leis especiais que regulamentassem as novas formas de organização familiar, principalmente em relação aos alimentos, à sucessão e aos bens adquiridos durante a união.

Contudo, essas leis ainda se mostravam pouco eficazes para a crescente demanda de reconhecimento das uniões. Assim, atendendo à Carta Magna, o legislador regularizou os pontos controvertidos da união estável no Código Civil de 2002, equiparando a companheira à esposa.

Diferentemente da união estável, que se denota como uma união livre, o concubinato adulterino apresenta-se como uma união informal, pois não se

reconhece por haver impedimentos, principalmente pelo fato de um ou os dois concubinos serem casados.

Atualmente, há muitas demandas na justiça pelo reconhecimento do concubinato adulterino como relação paralela ao casamento, pleiteando o rateio da pensão por morte do *de cujus*. O que demonstra a necessidade de amparar esses novos modelos familiares, que não podem permanecer sem proteção estatal, sob pena de violação, principalmente, da dignidade da pessoa humana.

As normas da Previdência Social, bem como da Seguridade Social, são orientadas para a proteção da sociedade, objetivando que seja suprido o necessário para a sobrevivência com dignidade de seus beneficiários.

Se a própria Lei nº 8.213/91, em seu artigo 1º, prescreve a finalidade da Previdência Social, qual seja, assegurar, mediante contribuição, os seus beneficiários meios indispensáveis de manutenção, quando submetidos ao risco social e acometidos de doença, invalidez, desemprego, idade avançada, encargos familiares, prisão ou **morte**, não tiverem condições de prover seu sustento ou de sua família, nada mais justo compartilhar a pensão por morte do *de cujus* com quem realmente precisa. Afinal a missão da previdência social é a proteção social.

Contudo, há de se averiguar se o concubinato adulterino é de longa duração, se há dependência econômica, se há filhos, etc. para se evitar golpes e não prejudicar a família legalmente constituída.

Não se quer aqui fazer injustiça à esposa legalmente constituída, mas garantir a quem também viveu essa relação e permaneceu durante longos anos ao lado do *de cujus*. Por fim, o que caracteriza a família não é o nome que se dá a ela, mas a afetividade que une seus membros.

Conceder esse benefício demonstra que a legislação está evoluindo, como é o caso do reconhecimento do companheiro homossexual poder receber o benefício previdenciário da pensão por morte. Portanto, é uma questão de tempo para que as cortes superiores comecem a reconhecer que o benefício da pensão por morte pode ser estendido à concubina.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Carlos Eduardo Rios do. *É devido o compartilhamento de pensão por morte entre a viúva e a companheira*. Disponível em: <<http://conteudojuridico.com.br/artigo,e-devido-o-compartilhamento-da-pensao-por-morte-entre-a-viuva-e-a-companheira,56725.html>> Acesso em: 19.06.2019.

BARROSO, Luís Roberto. *A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p.11.

BELFORT, Christianne Grazielle Rosa de Alcântara. *Os efeitos patrimoniais do concubinato adulterino*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8767> Acesso em: 23/06/2019.

BRASIL. Regime Geral da Previdência Social, Lei nº 8.213/91. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm> Acesso em: 22/06/2019.

BRASIL. Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis, Lei nº8112/90. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18112cons.htm> Acesso em: 23/06/2019.

BRASIL. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm> Acesso em:23/06/2019.

BRASIL. Código Civil 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm> Acesso em: 23/06/2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> Acesso em: 21/06/2019.

CARVALHO, João Deusdete de. O princípio da solidariedade na formulação de políticas públicas para a educação. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/51564/o-principio-da-solidariedade-na-formulacao-de-politicas-publicas-para-a-educacao>> Acesso em: 24.06.2019.

COELHO, Nathalia. *A possibilidade do rateio da pensão por morte entre a viúva e a concubina*. Disponível em: <<https://nathaliascoelho.jusbrasil.com.br/artigos/360590051/a-possibilidade-do-rateio-da-pensao-por-morte-entre-a-viuva-e-a-concubina>> Acesso em: 20.06.2019.

FARIAS, Edilsom Pereira de. *Colisão de direitos: a honra, a intimidade, a vida privada e a imagem versus a liberdade de expressão e informação*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p. 28.

FILHO, Nilson Rodrigues Barbosa. *A pensão por morte em concubinatos de longa duração na visão jurisprudencial*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29143/a-pensao-por-morte-em-concubinatos-de-longa-duracao-na-visao-jurisprudencial>> Acesso em: 24.06.2019.

MALFATTI, Joaquim. *O concubinato e a pensão por morte*. Monografia apresentada no Centro Universitário Univates, sob a orientação da Profa. Bianca Corberllini Bertani. Lajeado-RS, 2009.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de direito previdenciário*. 22 ed. Niterói: Impetus, 2016.

PREVIDÊNCIA SIMPLES. Disponível em: <www.previdenciasimples.com/novas-regras-da-pensao-por-morte/> Acesso em: 26.06.2019.

SANTOS, Barbara Nogueira Maciel dos; ROCHA, José Ronaldo Alves; SANTANA, Emanuelle França Vasconcelos. *O pluralismo familiar e os novos paradigmas do afeto*. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/58751/o-pluralismo-familiar-e-os-novos-paradigmas-do-afeto> > Acesso em: 20.06.2019.

SENADO NOTÍCIAS. *Reforma da Previdência reduz valor de pensão por morte e aposentadoria por invalidez*. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/13/reforma-da-previdencia-reduz-valor-de-pensa>> Acesso em: 25/06/2019.

SILVA, Regina Beatriz Tavares da. *Pensão previdenciária para amantes e a jurisprudência do STF e do STJ*. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-30/regina-beatriz-pensao-amantes-jurisprudencia-stf-stj> > Acesso em: 20.06.2019.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil: direito de família*. 13ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 35.

A MUDANÇA DO CÁLCULO DE BENEFÍCIO E SEU IMPACTO NA APOSENTADORIA POR IDADE NA PEC

06/2019

THE CHANGE IN THE BENEFIT CALCULATION AND ITS IMPACT ON RETIREMENT BY AGE AT PEC 06/2019

Giuliana Alves Soares¹

RESUMO

A atual forma de cálculo dos benefícios previdenciários tem fator principal o salário de benefício, que vem a ser objeto da Reforma Previdenciária. Para se chegar ao salário de benefício é necessário realizar uma média aritmética com os 80% dos maiores salários de contribuição contidos no período básico de cálculo. Após, o salário de benefício é multiplicado pela alíquota correspondente a cada benefício e assim chega-se a renda mensal inicial. Tanto o salário de benefício quanto o período básico de cálculo sofreram alterações legislativas, resultando na Lei 9.876/99, que dá a atual redação do art. 29 da Lei de Benefícios previdenciários. Considerando que a Aposentadoria por Idade é um benefício programável a sua fórmula de cálculo condiz com o resultado da multiplicação do salário de benefício pela alíquota de 70% somados a 1% por grupo de 12 contribuições. Este cálculo também é objeto da Proposta de Emenda Constitucional. A proposta da Reforma da Previdência tem como objetivo alterar o cálculo do salário de benefício e passa a considerar 100% de todo período contributivo para o salário de benefício. Quanto a aposentadoria por idade, a proposta busca reduzir a alíquota de 70% para 60% e ainda, bonificar com 2% de acréscimo por grupo de 12 contribuições que excederem 20 anos de contribuição. A fórmula proposta já sofre críticas e já foi objeto de substituição pela CCJ, mas o novo texto encontra-se confuso e mal escrito. Casos aprovada a nova fórmula de cálculo grandes impactos serão absorvidos pelos pretensos aposentados que terão uma redução no valor de sua aposentadoria.

Palavras-chave: Reforma Previdenciária. Renda Mensal. Aposentadoria por idade.

¹ Advogada, aluna integrante do Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito – Direito do Trabalho e Previdenciário, do Centro Universitário de Brasília - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento. Email: giuliana.soares07@gmail.com

ABSTRACT

The current form of calculation of social security benefits has the main factor the benefit salary, which is the object of the Social Security Reform. To reach the benefit salary it is necessary to perform an arithmetic average with the 80% of the highest contribution salaries contained in the basic calculation period. Afterwards, the benefit salary is multiplied by the rate corresponding to each benefit and thus the initial monthly income is reached. Both the benefit salary and the basic calculation period have undergone legislative changes, resulting in Law 9,876 / 99, which gives the current wording of art. 29 of the Social Security Benefits Act. Considering that Retirement by Age is a programmable benefit, its calculation formula is consistent with the result of multiplying the benefit salary by the rate of 70% added to 1% per group of 12 contributions. This calculation is also object of the Proposal of Constitutional Amendment. The purpose of the Pension Reform proposal is to change the calculation of the benefit salary and to consider 100% of any contribution period for the benefit salary. Regarding retirement by age, the proposal seeks to reduce the rate from 70% to 60% and also to increase by 2% increase per group of 12 contributions that exceed 20 years of contribution. The proposed formula is already criticized and has already been replaced by CCJ, but the new text is confusing and poorly written. Cases approved the new calculation formula large impacts will be absorbed by would-be retirees who will have a reduction in the value of their retirement.

Key words: Social Security Reform. Monthly income. Retirement by age.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo busca analisar as alterações propostas pela PEC 06/2019, quanto a nova fórmula de cálculo de salário de benefício. Será discutido a formula atual das prestações previdenciárias e os principais termos que são considerados para se chegar a Renda que o segurado irá receber como: Salário de Contribuição, Salário de Benefício, Período Básico de Cálculo, Alíquota ou Coeficiente e Renda Mensal especial.

Uma breve análise as alterações legislativas ocorridas desde a promulgação da Constituição de 1988 é feita para esclarecer o histórico da forma de como é calculado o salário de benefício e quais salários são considerados dentro do período básico de contribuição para se obter a média aritmética.

Após, adentra-se na Aposentadoria por Idade como um benefício programável para que seja feita a análise de como a atual regra do cálculo da renda é feita.

Em seguida é exposto o novo texto da PEC/2019 e quais as suas alterações previstas para o cálculo do salário de benefício e nova alíquota da Aposentadoria por idade.

Em virtude de o projeto estar tramitando na CCJ, também será debatido o Relatório apresentado em 13/06/2019 e suas alterações propostas em face do texto da PEC.

Assim, busca-se verificar o impacto que a nova alteração legislativa em tramitação no Congresso Nacional sobre a da renda da Aposentadoria por Idade.

2 REGRAS ATUAIS

Muitas pessoas sonham com a chegada de sua aposentadoria. Ocorre que com a conquista do direito ao benefício, o susto vem ao perceberem que sua renda inicial não corresponde ao salário recebido enquanto se trabalhava.

A Lei 8.213/91 tem na redação do seu art. 29 a forma do cálculo do salário de benefício, que atualmente consiste na média aritmética dos 80% dos maiores Salários de Contribuição, vertidos desde julho de 1994 em diante, para quem se filiou antes dessa data, ou sobre todo o período contributivo, para aqueles filiados após este marco (chamado de Período Básico de Contribuição).

O salário de benefício é multiplicado pela alíquota de cada benefício e assim é encontrada a Renda mensal inicial;

Tramita no Congresso Nacional a proposta de Reforma da Previdência, cujo objetivo é uma economia de milhões de reais que possibilitaram a manutenção do sistema Brasileiro.

Tal Reforma visa não somente alterar os requisitos para a concessão de benefícios, como também se propõem a alterar a forma como esses benefícios são calculados.

Para a elucidação dos aspectos pertinentes a esse tema é necessário esclarecer alguns termos, como: Salário de Contribuição, Salário de Benefício, Período Básico de Cálculo, Alíquota/Coeficiente e Renda Mensal Inicial.

2.1 Salário de Contribuição

É a base de cálculo declarada pelo contribuinte (segurado). É com base nesse valor que são calculadas as contribuições previdenciárias. Os salários a serem considerados para o cálculo da renda são aqueles constantes no Período Básico de Cálculo – PBC.²

2.2 Salário de Benefício

Trata-se da média dos salários de contribuição calculados conforme previsto no art. 29 da Lei 8.213/91, que consiste na média aritmética dos 80% maiores salários de contribuição constantes dentro do PBC.

Apesar de ser chamado de salário, este não deve ser confundido com a Renda Mensal Inicial, a ser paga ao segurado ou dependente.³

João Batista Lazzari aduz que o “salário de benefício é o valor básico usado para cálculo da renda mensal inicial dos principais benefícios previdenciários de pagamento continuado”⁴. Vejamos como é calculado, por exemplo, a Aposentadoria por Idade⁵:

Art. 29. O salário-de-benefício consiste:

I - para os benefícios de que tratam as alíneas b e c do inciso I do art. 18, na média aritmética simples dos maiores salários-de-contribuição correspondentes a oitenta por cento de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário;

É justamente o cálculo do Salário de benefício que sofrerá mudanças com a aprovação da reforma da previdência, como se verá mais a diante.

2.3 Período Básico de Cálculo

O Regime de repartição que impera no direito brasileiro, faz a previdência ter um caráter solidário. Assim ela se difere do Regime de Capitalização – aquele em

² Lemes, Emerson Costa. Manual de Cálculos previdenciários: benefícios e revisões.2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011. P. 73

³ Lemes, Emerson Costa. Manual de Cálculos previdenciários: benefícios e revisões.2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011. P. 74

⁴ Lazzari, João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 18. ed. Rio de Janeiro. Forense: 2015, p. 554.

⁵ BRASIL. Lei 8.213/91. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 27/06/2019

que se leva em consideração todo valor efetivamente pago, como se fosse uma “conta individual”.⁶

Com base, portanto, no Regime de Repartição é que se considera apenas um período contributivo, a fim de manter o seu poder aquisitivo no momento da aposentação.

Toda contribuição feita a previdência Social é registrada em seu Cadastro Nacional de Informações Sociais -CNIS. Ocorre que nem todas essas contribuições são utilizadas na apuração da sua Renda Mensal. Há um período específico do qual serão retirados os salários de contribuição que entraram no cálculo da Renda. Este período é chamado de Período Básico de Cálculo.⁷

João Batista Lazzari define esse período como o interregno que são apurados os salários de contribuição com os quais se calcula o salário de benefício⁸

A lei atualmente em vigor, 9.876/99, determina que entre no cálculo do salário de benefício todas as contribuições vertidas a partir de julho de 1994.

2.4 Alíquota ou coeficiente

Todo benefício possui uma alíquota correspondente. Esta tem o objetivo de favorecer quem contribuiu mais tempo e até mesmo reter uma contribuição na fonte. É um fator multiplicador do salário de benefício e o seu resultado será a Renda Mensal Inicial.⁹

Estas alíquotas são: 91% para auxílio-doença, 100% para aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial. 70% + 1% por grupo de 12 contribuições até o máximo de 100% na aposentadoria por idade e 50% no auxílio acidente.

⁶ Claudini, Andréa. Revisão de Benefícios e cálculos previdenciários. Leme-SP: Mundo jurídico, 2009. P.35.

⁷ Lemes, Emerson Costa. Manual de Cálculos previdenciários: benefícios e revisões.2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011. P. 72

⁸ Lazzari, João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 18. ed. Rio de Janeiro. Forense: 2015, p. 556.

⁹ Lemes, Emerson Costa. Manual de Cálculos previdenciários: benefícios e revisões.2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011. P. 74

2.5 Renda Mensal Inicial

Corresponde a primeira parcela do benefício. Sua apuração depende do benefício a ser concedido e do valor de salário de benefício.¹⁰

A RMI não pode ter valor inferior ao mínimo e nem ultrapassar o teto do RGPS.

É o valor a ser pago ao segurado ou beneficiário. Resulta no salário de benefício, multiplicado pela alíquota ou coeficiente.

3 HISTÓRICO LEGISLATIVO DO SALÁRIO DE BENEFÍCIO E PERÍODO BÁSICO DE CÁLCULO

Esclarecidos os principais termos em relação ao Cálculo da Renda dos benefícios, necessário é enfatizar que esta forma de cálculo passou por inúmeras alterações legislativas.

Com o advento da Constituição de 1988, houve a inserção do art. 203, § 3º que garantiu que todos os salários de contribuição serão considerados no cálculo de salário de benefício, corrigidos monetariamente.

Antes da CF de 1988, os últimos doze salários vertidos não eram corrigidos. Em tal época, na qual não havia controle da inflação isso acabava por acarretar em evidente perda de renda para os segurados.

Na redação original da Lei 8.213/91, o art. 29 restringia, PBC apenas nas últimas 36 contribuições “consecutivas ou não, tomadas num intervalo nunca superior a quarenta e oito meses (período básico de cálculo), excetuado o 13º salário, corrigidos monetariamente” (art. 29, § 3º, da Lei 8.213/91).

Com a Emenda Constitucional 20/98 houve a revogação da média dos 36 últimos salários de contribuição, alterando o art. 202 da CF.

Assim, o PBC foi sendo elevado gradativamente até a publicação da Lei n. 9.876/99, que deu a nova redação ao art. 29, da Lei 8.213/91. Aduz João Batista Lazari:

¹⁰ Lazzari, João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 18. ed. Rio de Janeiro. Forense: 2015, p. 556.

Como visto, o “período básico de cálculo” – interregno em que são apurados os salários de contribuição com base nos quais se calcula o salário de benefício-, segundo as normas atuais, deixou de ser 36 meses para abranger todo período contributivo do segurado, excluindo-se, quando da realização da média, a quinta parte dos menores salários de contribuição. Com isso, o legislador acolheu os apelos do Governo, no sentido de reduzir o valor dos benefícios, já que, pelas regras anteriores, a tendência era de obtenção de benefícios bem maiores, pois eram considerados para a concessão de aposentadorias, apenas os últimos 36 meses de atividade (quando supostamente o trabalhador está mais bem remunerado, ou no caso dos contribuintes individuais, contribuía sobre o valor-teto). Estendendo-se o cálculo para atingir 80% do tempo de contribuição do segurado, geralmente a média será bem menor, e conseqüentemente, também será o valor de benefício a ser pago.¹¹

Ou seja, as inovações legislativas já demonstram a vontade do legislador em reduzir o valor do salário a ser recebido. Sendo assim, importante frisar que o movimento buscando a redução das prestações a serem pagas pela previdência já não é somente do governo atual, mas já é uma tendência que vem se consolidando no nosso ordenamento Jurídico.

4 BENEFÍCIOS PROGRAMÁVEIS

Com a Reforma da Previdência (PEC 06/2019), a forma de cálculo dos principais benefícios e pensões da previdência será alterado. Isso porque a Reforma propõe alterar o cálculo do salário de benefício e ainda também a alíquota, que atua como fator multiplicador.

A Aposentadoria por Idade é um dos principais alvos da PEC 06/2019. Tanto a carência, quanto a idade são objetos da reforma.

Por serem os requisitos dessa Aposentadoria considerados objetivos, tal benefício é classificado como “programável” por Emerson Costa Lemes. Ao se atingir a carência e a idade já há a existência do Direito Adquirido. A Aposentadoria por idade é uma das prestações do Regime Geral, conforme aduz a Lei 8.213/91¹²:

¹¹ Lazzari, João Batista. Manual de Direito Previdenciário, 18. ed. Rio de Janeiro. Forense: 2015P.556.

¹² BRASIL. Lei 8.213/91. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 27/06/2019

Art. 18. O Regime Geral de Previdência Social compreende as seguintes prestações, devidas inclusive em razão de eventos decorrentes de acidente do trabalho, expressas em benefícios e serviços:

I - quanto ao segurado:

b) aposentadoria por idade;

O texto da Reforma da Previdência encaminhado ao Congresso Nacional apresenta mudanças drásticas quanto a Aposentadoria por idade. Embora o destaque dado aos requisitos que se pretende alterar, outro fator que não está ganhando espaço nos debates, mas é igualmente fator decisivo é a forma de cálculo desde benefício, conforme veremos abaixo.

4.1 Aposentadoria por idade

A aposentadoria por idade é uma prestação da Previdência Social, que está disciplinada nos artigos 48 a 51 da Lei 8.213/91 e exige a presença de dois requisitos: idade e carência.

Quanto a idade, a Lei exige a idade mínima de 60 anos para as mulheres e 65 anos para os homens. Este requisito é reduzido em 5 anos para os segurados especiais (rural) e professores.

A carência para o benefício é definida no art. 24, inciso II, da LBP e requer 180 contribuições mensais.

Para filiados ao sistema até 24 de julho de 1991, a carência a ser observada é a tabela progressiva do art. 142, a ser verificada no ano em que o segurado implementou a idade exigida.

O Cálculo da Renda mensal é feita da multiplicação do salário de benefício, pela alíquota de 70%, somados com mais 1% por ano de contribuição, limitado a 100% do salário de benefício, conforme abaixo¹³:

Art. 50. A aposentadoria por idade, observado o disposto na Seção III deste Capítulo, especialmente no art. 33, consistirá numa renda mensal de 70% (setenta por cento) do salário-de-benefício, mais 1% (um por cento) deste, por grupo de 12

¹³ BRASIL. Lei 8.213/91. *Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 27/06/2019

(doze) contribuições, não podendo ultrapassar 100% (cem por cento) do salário-de-benefício.

Há a possibilidade facultativa da aplicação do fator previdenciário ao cálculo, desde que vá favorecer o segurado.

Assim, o segurado que completa a idade exigida, 65 para homens e 60 para as mulheres e já possuem nessa data as 180 contribuições exigidas, podem se dirigir a Agência da Previdência Social e solicitar seu benefício.

5 A PEC 06/2019

A Proposta de Emenda Constitucional n. 06/2019 foi apresentada ao Congresso pelo Presidente da República em 20/02/2019. Conhecida como Reforma da Previdência, a proposta tem mudanças significativas ao atual cenário Previdenciário no Brasil. Estão contidas nela alterações tanto no Regime Geral quanto no Regime Próprio de Previdência.

A justificativa contida no texto da proposta é a de que o atual cenário da previdência encontra-se em déficit e que se o modelo atual não for alterado futuramente o sistema estará quebrado. Além disso, a população brasileira vem envelhecendo e a pirâmide etária vem se invertendo sendo necessárias medidas para se manter o equilíbrio atuarial.

Em relação a forma de cálculo, a justificativa é que “a média na qual se baseia a aposentadoria refletirá melhor a realidade contributiva de cada trabalhador, o que é necessário para que a Previdência seja equilibrada e financeiramente sustentável”¹⁴

Apesar dos argumentos utilizados pelo Governo, Fabio Zambitte, afirma que o atual modelo previdenciário possui receita suficiente para manter suas despesas e que o modelo é superavitário.¹⁵

¹⁴GOVERNO DO BRASIL. *Nova Previdência*. Disponível <http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/noticias/calculo-da-media-salarial-levara-em-conta-100-dos-salarios-de-contribuicao>. Acesso em 26/06/2019

¹⁵ Ibrahim. Fábio Zambite. A previdência no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação. Niteroi, RJ : Impetus, 2011. P. 168.

O Previdenciарista, contudo, afirma que o modelo brasileiro é perdulário, antigo, principalmente no que concerne o direito de aposentadorias precoces, que colocam em cheque o equilíbrio atuarial. Assim, impõem-se a necessidade de uma reforma observando-se sempre os critérios de justiça distributiva na qual é fundada a previdência.

As principais alterações proposta pela reforma são: A exigência de uma idade mínima para concessão de aposentadorias, aumento no tempo de contribuição, elevação do requisito de idade das mulheres. A proposta também propõem mudanças na forma de cálculo na forma do cálculo do Salário de Benefício e também passa a considerar 100% dos salários de contribuição para a apuração da média, vejamos:

Art. 29. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, para fins de cálculo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, **será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações**, utilizados como base para contribuições aos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 da Constituição e para as pensões decorrentes das atividades militares de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, atualizados monetariamente, **correspondentes a cem por cento de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a competência do início da contribuição, se posterior àquela competência, respeitado o limite máximo do salário de contribuição.** (grifo)

No texto atual da Lei, exclui-se para a apuração da média 20% dos menores salários condidos no PBC e a apuração da média considera os 80% dos maiores salários do período. Isso acaba garantindo que somente os maiores valores entrem no cálculo.

Ou seja, há alteração significativa na base de cálculo da maioria dos benefícios. O salário de benefício, que é essa média, passará a considerar 100% do PBC e ainda será multiplicado pelas alíquotas correspondentes a cada benefício. Abordaremos a mudança da alíquota na Aposentadoria por idade¹⁶:

Art. 24. Até que entre em vigor a nova lei complementar a que se refere o § 1º do art. 201 da Constituição, o segurado filiado

¹⁶PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 06/2019. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências.* Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019 acesso em 18/06/2019.

ao Regime Geral de Previdência Social após a data de promulgação desta Emenda à Constituição será aposentado quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - sessenta e dois anos de idade, se mulher, e sessenta e cinco anos de idade, se homem, reduzidos em dois anos, se mulher, e em cinco anos, se homem, para os trabalhadores rurais de ambos os sexos, inclusive aqueles a que se refere o § 8º do art. 195 da Constituição; e

II - vinte anos de tempo de contribuição.

§ 1º O titular do cargo de professor de ambos os sexos poderá se aposentar com sessenta anos de idade, desde que comprove trinta anos de contribuição exclusivamente em efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

§ 2º O valor das aposentadorias de que trata este artigo corresponderá a sessenta por cento da média aritmética definida na forma prevista no art. 29, com acréscimo de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, exceto para os trabalhadores rurais a que se refere o § 8º do art. 195 da Constituição, cujo valor será de um salário-mínimo.

§ 3º As idades previstas neste artigo serão ajustadas em 1º de janeiro de 2024 e, a partir dessa data, a cada quatro anos, quando o aumento na expectativa de sobrevivência da população brasileira atingir os sessenta e cinco anos de idade, para ambos os sexos, em comparação com a média apurada no ano de promulgação desta Emenda à Constituição, na proporção de setenta e cinco por cento dessa diferença, apurada em meses, desprezadas as frações de mês.

Em relação a Aposentadoria por Idade, verificamos que o Governo manteve o requisito etário para os homens, mas aumentou em 2 anos para as mulheres. Quanto a carência, elevou o tempo de contribuição para 20 anos.

No que tange ao valor da referida aposentadoria, a alíquota baixou para 60% do salário de benefício e só haverá o acréscimo de 2% caso haja tempo que exceda os 20 anos de contribuição. O novo cálculo extinguirá a aplicação do fator previdenciário, que no caso da aposentadoria por idade, é facultativa. O segurado só poderá atingir 100% do salário de benefício, caso tenha contribuído por 40 anos. O Governo alega que dessa forma o segurado poderá exceder o salário de benefício e assim o sistema vai favorecer quem contribuiu por mais tempo.

6 RELATÓRIO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

A Proposta da PEC encontra-se atualmente na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e tem como Relator o Deputado Samuel Moreira.

No Relatório apresentado em 13/06/2019 a Comissão relatou a mudança da forma de cálculo:

No art. 29 consta o conceito da média aritmética dos salários de contribuição, que é a primeira etapa para cálculo dos benefícios previdenciários e que deve abranger 100% de todo o período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde a competência de início da contribuição, incluindo salários de contribuição e remunerações de todos os regimes (RGPS, RPPS e atividades militares). Tal norma substitui a atual regra de cálculo da média salarial que contempla 80% do período contributivo.

A Comissão apresentou proposta substitutiva a PEC, contudo, manteve a proposta no que diz respeito a média a ser considerada. Quanto a aposentadoria por idade, a alíquota de 60% somados a 2 % para anos que exceder os 20 anos, também foi mantida, vejamos¹⁷:

Art. 27. Para fins do cálculo dos benefícios de aposentadoria e pensão aos segurados do Regime Geral de Previdência Social e dos servidores públicos federais será utilizada a média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições a regime próprio de previdência social e ao Regime Geral de Previdência Social, ou como base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, **correspondentes a cem por cento do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.**

§ 1º A média a que se refere o caput será limitada ao valor máximo do salário de contribuição do Regime Geral de Previdência Social para os segurados deste regime e para o servidor que ingressou no serviço público em cargo efetivo após a implantação do regime de previdência complementar ou que tenha exercido a opção correspondente, nos termos do disposto nos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição Federal.

¹⁷COMISSÃO ESPECIAL DE COMISSÃO E JUSTIÇA. *Relatório CCJ à Proposta de Emenda à Constituição* 06/2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codeor=1764444&filename=Parecer-PEC00619-13-06-2019 acesso em 18/06/2019.

§ 2º Salvo disposição em contrário nesta Emenda Constitucional, **o benefício de aposentadoria corresponderá a sessenta por cento da média aritmética definida na forma prevista no caput e no § 1º, com acréscimo de dois por cento para cada ano de contribuição que exceder o tempo de vinte anos de contribuição, podendo, apenas para fins de cálculo, o período de contribuição ser desprezado caso ele resulte em benefício que lhe seja desfavorável.** 114

§ 3º Ressalvado o disposto no § 1º, as regras sobre cálculo de aposentadoria previstas neste artigo e na legislação vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderão ser alteradas na forma do art. 40 da Constituição Federal, em relação a regime próprio de previdência social, e na forma da lei, em relação ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 4º Os benefícios calculados nos termos do disposto neste artigo serão reajustados nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social.

Ressalte-se que o novo texto do Relatório está um tanto confuso quanto a possibilidade de “que apenas para fins de cálculo, o período de contribuição ser desprezado caso ele resulte em benefício que lhe seja desfavorável”.

De acordo com essa nova redação, supõe-se que o período de cálculo a ser considerado para Cálculo de Renda Mensal se limitaria aos 20 anos de contribuição, adentrando no cálculo as maiores verbas. Aqui pode-se verificar uma preocupação do legislador em voltar a restringir a abrangência dos salários de contribuição que serão considerados para o cálculo da média do Salário de Benefício.

Essa alteração pode ser decorrência de um erro atuarial que o cálculo contido na proposta original poderia vir a causar. Veja o que o economista e professor Nelson Barbosa sugeriu em seu blog para este tema, uma vez que de acordo com a redação original haverá erros na concessão do benefício¹⁸:

Minha segunda sugestão é mais uma correção, já detectada por outras pessoas: o cálculo do valor da aposentadoria deve levar em conta todas as contribuições realizadas, mas aplicar a piso de 60% e o prêmio por anos adicionais de contribuição em ordem inversa ao valor do salário de contribuição. Parece complicado, mas é uma questão simples, quando utilizamos um caso concreto como exemplo.

Imagine dois homens, Michel e Luiz, que contribuíram pelo mesmo salário de 5 mil reais por 20 anos. A diferença entre os

¹⁸ FGV. *Blog do IBRE. Nelson Barbosa*. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-tempo-de-contribuicao-e-valor-do-beneficio>. Acesso em 27/06/2019.

dois é que Luiz começou a trabalhar mais cedo do que Michel, fazendo outras contribuições durante 5 anos sobre um salário de mil reais. Qual será a aposentadoria de Michel e Luiz pela regra proposta pelo governo?

No caso de Michel, como ele contribuiu somente por 20 anos sobre 5 mil reais, o benefício será de $60\% \times 5000 = 3000$.

Já no caso de Luiz, como há contribuições sobre 5 mil reais por vinte anos e sobre mil reais por cinco anos, o benefício será de $[60\% + 5 \times 2\%] \times [(20/25) \times 5000 + (5/25) \times 1000] = 70\% \times 4200 = 2940$.

Em outras palavras, apesar de Luiz e Michel terem feito exatamente as mesmas contribuições durante vinte anos, e Luiz ainda ter feito contribuições adicionais por 5 anos, Michel receberá 60 reais a mais do que Luiz! Esta diferença é simplesmente um erro, uma desatenção de quem fez a proposta do governo, pois o princípio básico da reforma da previdência é premiar quem contribuir por mais tempo.

Felizmente há um modo de resolver o problema acima: o benefício deve ser calculado pela soma de dois fatores:

60% da média das 240 maiores contribuições (20 anos)

Média ponderada das contribuições restantes, se elas existirem, com cada ano de contribuição adicional tendo peso de 2%, por ordem inversa de valor.

Traduzindo a sugestão acima em termos do exemplo que utilizamos, isto significa que o benefício de Luiz seria de 3100 reais por mês, calculado da seguinte forma:

O valor gerado pelas contribuições mais altas durante vinte anos (240 meses), isto é, $60\% \times 5000 = 3000$ por mês (igual ao Michel).

O valor gerado pelas contribuições mais baixas durante cinco anos (60 meses) $5 \times 2\% \times 1000 = 100$ por mês.

A metodologia acima evitará os problemas da fórmula do governo, mas obviamente existem outras formas de corrigir o critério proposto na PEC 06-19.

Apesar de incluir a provável sugestão acima, o texto apresentado no relatório é confuso e gera ambiguidade de interpretações.

Em virtude de estar muito recente a divulgação do parecer, não há debate firmado nesse ponto, como também não se pode afirmar que não haverá alteração ao parecer do relator até a sua votação.

7 O IMPACTO DA NOVA FÓRMULA DE CÁLCULO NA APOSENTADORIA POR IDADE

Verifica-se que a mudança no cálculo do salário de benefício causará impacto em todas as aposentadorias e pensões que serão pagas pela Previdência. Contudo, em relação à Aposentadoria por idade há alguns apontamentos importantes a serem considerados:

Mesmo que seja respeitado a não concessão do benefício inferior ao salário mínimo, para o segurado que vir a se aposentar precisará contribuir com um salário médio sempre superior que o mínimo. Se tais regras estivessem valendo hoje, o segurado teria, que nesses 20 anos de contribuição ter contribuído acima de R\$ 1.633,34 para começar a ganhar mais que um salário mínimo na data de sua aposentadoria¹⁹.

Uma vez que o salário de benefício não pode ser menor que o salário mínimo, este novo calculo desestimula as contribuições para quem ganha entre 1 e 1,667²⁰ salários mínimos.

Além do salário de benefício não ter mais o desconto da quinta parte dos menores salários, a alíquota de aumento, que atualmente é de 1% por ano trabalhado, só será aumentada em 2% nos anos que excederem aos 20 exigidos por lei e não mais em cima de todos os anos de contribuição.

Conforme já demonstrado no capítulo anterior, o cálculo não pode não favorecer quem contribuiu por mais tempo, o que vai de encontro com as justificativas da proposta.

Para se chegar aos 100% de benefício, vai ser necessário o segurado dobrar o seu tempo de contribuição. Como para o cálculo do salário de benefício será considerado todos os salários de contribuição, o pretense aposentado só vai conseguir manter a sua renda (caso receba acima do mínimo) se dobrar o tempo trabalhando.

¹⁹ FGV. *Blog do IBRE. Nelson Barbosa*. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-tempo-de-contribuicao-e-valor-do-beneficio>. Acesso em 27/06/2019

²⁰ FGV. *Blog do IBRE. Nelson Barbosa*. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-tempo-de-contribuicao-e-valor-do-beneficio>. Acesso em 27/06/2019

8 CONCLUSÃO

A atual forma de cálculo do salário de benefício contido no art. 29, da Lei 8.213/91 já advém de uma Emenda Constitucional aprovada em 98 que ampliou o Período Básico de Contribuição – PBC. Isso porque até a edição da emenda, se considerava as últimas 36 contribuições do segurado.

Essa alteração já teve o objetivo de trazer uma maior correspondência entre o valor contribuído e a prestação a ser paga, considerando todo histórico de contribuições do segurado. Ocorre que ainda que o PBC tenha sido aumentado, a porcentagem a ser considerada para a apuração da média excluía os menores salários.

Assim, o cálculo que considera 80% dos maiores salários de contribuição constantes no período básico de contribuição, multiplicados pela alíquota do benefício visa manter a renda do segurado compatível com sua contribuição.

Ocorre que a Reforma visa considerar todos os salários de contribuição para a apuração do salário de benefício. Sem a exclusão das menores contribuições, para aqueles que contribuem cima do salário mínimo, a média será puxada para baixo, diminuindo o salário de benefício.

Sendo o salário de benefício a base de cálculo para os demais benefícios e pensões (excetuado o salário-maternidade e auxílio-reclusão), tem-se que a sua nova fórmula impactará de grande modo os segurados da previdência social, que já contarão com um salário de benefício reduzido que ainda virá a ser multiplicado pela alíquota correspondente.

Em relação a aposentadoria por idade, a reforma visa aumentar a carência exigida (tempo de contribuição) de 15 para 20 anos. Só aí, obrigatoriamente, o segurado terá que recolher mais 5 anos para alcançar sua aposentadoria, quando atingir a idade requerida.

Apesar de contribuir por mais 5 anos, este tempo não trará “bônus” algum, uma vez que o texto da proposta só adicionará ao cálculo aquilo que exceder a este tempo.

Além disso, a redução da alíquota do referido benefício que era de 70% será reduzida a 60%. Tal fato isolado pode ser considerado como uma “branda” alteração, mas ocorre que somado já a redução do salário de benefício a alteração será considerável na renda do segurado.

Ainda, o fórmula proposta pelo governo não garantirá que quem contribuiu por mais tempo terá a mesma renda de quem contribuiu sobre o mesmo salário durante os anos exigidos.

Correções quanto à esse ponto já foram apresentadas por economistas e parece que foram incluídas no parecer da CCJ, mas a forma como está escrita não define a forma exata de quais os salários ou valores serão considerados, já que a exclusão de períodos será facultativa.

Nesse ponto, a crítica ao parecer da CCJ, que embora tenha a intenção de corrigir o texto da PEC, seja reescrito a fim de não considerar uma faculdade exclusão dos menores salários, mas sim que seja determinado que quando houver mais de 20 anos de contribuição, que seja, para fins de cálculo de Renda Mensal considerado os 240 maiores salários de contribuição.

O Impacto nas Aposentadorias por idade incide principalmente em quem contribui com até 1,67 salário mínimo. Isso porque apesar de contribuir com este valor, sua aposentaria será no valor de um salário mínimo, baixando a renda mensal inicial, o que desestimula a contribuição para essa parcela da população.

Ademais, notadamente, a Reforma da Previdência deseja diminuir o valor pago aos seus aposentados, beneficiários e pensionistas, contudo deixa de observar sua função como pilar social, prejudicando principalmente os que ganham até 2 salários mínimos.

O cálculo proposto precariza o valor das aposentadorias e faz com que a maior parte dos segurados do RGPS venham receber no futuro apenas um salário mínimo, no momento em que mais precisam, que é quando atingem a velhice.

O texto da PEC, se aprovado, será contraditório a justificativa de que o sistema visará bonificar quem contribuiu por mais tempo, sendo que mesmo nesses

casos a renda pode ser inferior a quem contribuiu com o mesmo salário por menos tempo.

Sabe-se que a Reforma é necessária, mas não deve ser aprovada nos moldes propostos, devendo principalmente ser revisado seus pontos quanto aos valores dos benefícios para evitar prejuízos futuros.

REFERÊNCIAS

CLAUDINI, Andréa. *Revisão de Benefícios e cálculos previdenciários*. Leme-SP: Mundo jurídico, 2009.

COMISSÃO ESPECIAL DE COMISSÃO E JUSTIÇA. Relatório CCJ à Proposta de Emenda à Constituição 06/2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1764444&filename=Parecer-PEC00619-13-06-2019>. Acesso em 18/06/2019.

FGV. *Blog do IBRE. Nelson Barbosa*. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/analizando-reforma-da-previdencia-tempo-de-contribuicao-e-valor-do-beneficio>. Acesso em 27/06/2019

GOVERNO DO BRASIL. *Nova Previdência*. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/novaprevidencia/noticias/calculo-da-media-salarial-levara-em-conta-100-dos-salarios-de-contribuicao>>. Acesso em 26/06/2019

IBHRAHIM, Fábio Zambite. *A previdência no estado contemporâneo: fundamentos, financiamento e regulação*. Niteroi, RJ: Impetus, 2011.

LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*, 18 ed. Rio de Janeiro. Forense: 2015.

LEMES, Emerson Costa. *Manual de Cálculos previdenciários: benefícios e revisões*. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2011.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO 06/2019. *Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências*. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em 18/06/2019.

IRREPETIBILIDADE DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RECEBIDOS INDEVIDAMENTE

IRREPETIBILITY OF IMPROPERLY RECEIVED BENEFITS

Larissa Rodrigues de Oliveira¹

Lucas Pessoa de Lima²

RESUMO

Importante questão a ser discutida atualmente na seara previdenciária diz respeito à possibilidade de restituição ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dos valores recebidos indevidamente por segurados e assistidos a título de benefícios, seja por tutela antecipada, decisão provisória ou por sentença não transitada em julgado. As divergências sobre o tema se dão em razão do princípio da irrepetibilidade dos alimentos, já que os valores recebidos a título de benefício previdenciário possuem caráter alimentar e por tal razão não podem ser devolvidos. O presente artigo busca por meio da análise doutrinária e jurisprudencial elucidar os principais aspectos desta discussão, que até o presente momento, tem causado relevante insegurança jurídica àqueles que dependem da previdência social e recorrem à Justiça para requerer a concessão de benefícios.

Palavras-chave: Irrepetibilidade. Benefícios previdenciários. Antecipação de tutela.

ABSTRACT

An important issue currently under discussion in the social security system concerns the possibility of restitution to the National Social Security Institute (INSS)

¹ Mestre em Ciências Jurídico-Empresariais/Menção em Direito Laboral pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Advogada. Aluna do curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito do Trabalho e Previdenciário do Centro Universitário de Brasília – UniCeub/ICPD. E-mail: larissa@rodriguespinheiro.adv.br.

² Graduado em Direito pelas Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central - Faciplac. Advogado, OAB-DF: 57.957, brasileiro, solteiro, residente em Quadra 5, lote 6, casa 7, Setor Anhanguera A, Valparaíso de Goiás, GO. CEP: 72.870-542. Aluno do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito do Trabalho e Previdenciário do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD. Endereço eletrônico: lucaslimalpl@gmail.com.

of the amounts improperly received by insured and assisted as benefits, either through early custody, provisional decision or judged. The divergences on the subject are due to the principle of unrepeatability of food, since the amounts received as social security benefits are food-related and therefore can not be returned. This article seeks to elucidate the main aspects of this discussion, which up to the present moment has caused legal insecurity to those who depend on social security.

Keywords: Irrepetibility. Social security benefits. Preliminary ruling.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, muito tem se discutido no âmbito da doutrina e da jurisprudência sobre a (ir)repetibilidade dos benefícios previdenciários recebidos indevidamente. Isso se deve ao fato da recente mudança de entedimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a matéria. Afinal de contas, os segurados da previdência social devem ressarcir o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) dos benefícios que receberam, por decisão judicial, em caráter de tutela provisória ou na sentença, que por ventura não venham ser confirmados ao final da demanda judicial?

Segundo o INSS, tais valores devem ser ressarcidos por força no disposto no artigo 115, inciso II da Lei 8.213/1991³. Tal artigo teve sua redação alterada recentemente com a conversão da MP nº 871/2019 na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019⁴, passando a vigor com a seguinte redação:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

[...]

II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido,

³ BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Art. 115. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm>. Acesso em: 23 jun. 2019.

⁴ BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento;

Apesar do texto legal não deixar dúvidas de que os benefícios previdenciários e assistenciais são repetíveis, portanto, passíveis de restituição ao INSS, a grande discussão no âmbito doutrinário e jurisprudencial se dá em torno da constitucionalidade desta norma. Para a doutrina, nos casos em que há decisão judicial concedendo benefício, seja em caráter provisório ou em sentença, não há que se falar em pagamento indevido, em razão da boa-fé do segurado ou dependente que pleiteia tal benefício.

Outro importante aspecto a ser analisado diz respeito ao princípio da irrepitibilidade dos alimentos, já que os benefícios previdenciários e assistenciais possuem caráter alimentar. Ao se levar em consideração a natureza alimentar, não é cabível a exigência de restituição desses valores, já que são utilizados para suprir as necessidades mínimas do segurado ou dependente.

Inicialmente, a jurisprudência mantinha entedimento no sentido da impossibilidade de restituição dos valores recebidos a título de benefício previdenciário ou assistencial, devido ao seu caráter alimentar, baseado no princípio da irrepitibilidade dos alimentos. Prevalcia, portanto, no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no Supremo Tribunal Federal (STF), a irrepitibilidade dos benefícios previdenciários recebidos de boa-fé. Entretanto, grande revés no âmbito da jurisprudência do STJ tem causado insegurança jurídica aos segurados que precisam requerer no âmbito judicial determinado benefício previdenciário ou assistencial, já que com o julgamento do REsp 1.401.560/MT, o colendo tribunal passou a admitir a repetibilidade dos benefícios previdenciários e assistenciais, atendendo ao comando legal exarado no artigo 115, inciso II da Lei 8.213/1991.

Considerando o notável conflito existente entre o atual entedimento da matéria pelo STJ, em desacordo com o entendimento firmado pelo STF, o qual ainda não se manifestou sobre a constitucionalidade do artigo 115, inciso II da Lei 8.213/1991, faz-se necessária análise mais aprofundada da doutrina e da jurisprudência pelos operadores do Direito, tendo em vista a incertezas que cercam o tema que é de suma importância para os segurados ou dependentes que precisam de

benefício previdenciário para suprir suas necessidades mínimas, como alimentação e moradia, em respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana.

2 PRINCÍPIO DA IRREPETIBILIDADE DOS ALIMENTOS

Como componente da seguridade social, a previdência social busca assegurar aos seus beneficiários e dependentes proteção nos momentos em que não puderem prover seu próprio sustento por meio do trabalho. A seguridade social no Brasil é fundada no princípio da solidariedade, por isso, os trabalhadores contribuem de forma compulsória, juntamente com os empregadores, e toda a sociedade.

Na realização das atividades do dia-a-dia, e também no exercício das atividades profissionais, todos estão expostos a uma série de perigos e de situações que podem gerar incapacidade de maneira temporária ou permanente para o trabalho. Por isso, a previdência social, por meio do oferecimento de benefícios, exerce importante função para manutenção da vida e da dignidade humana, já que na ocorrência de infortúnios que tirem a capacidade de prover o próprio sustento, por meio de um benefício previdenciário se materializa a moradia, o alimento e tudo aquilo que é fundamental para uma vida digna.

O benefício previdenciário, assim como o salário, possui natureza alimentar, será utilizado para prover as necessidades básicas do cotidiano, por isso o seu recebimento é necessário e urgente.

Sendo concedido um benefício previdenciário, o segurado do INSS ou seus dependentes logo farão uso deste para atendimento de suas necessidades, logo, não se espera que tais valores possam ser restituídos, já que sua utilização é indispensável para subsistência.

Como sustentáculo deste pensamento se apresenta o princípio da irrepetibilidade dos alimentos. Tal princípio, por reconhecer a importância da verba alimentar como forma e garantir a vida e o mínimo existencial preconiza que é impossível exigir sua devolução. No âmbito doutrinário, Maria Berenice Dias traz uma importante consideração sobre este princípio:

Talvez um dos mais salientes princípios que regem o tema dos alimentos seja o da irrepetibilidade. Como se trata de verba

que serve para garantir a vida, destina-se à aquisição de bens de consumo para assegurar a sobrevivência. Assim, inimaginável pretender que sejam devolvidos. Esta verdade é tão evidente que até é difícil sustenta-la. Não há como argumentar o óbvio. Provavelmente por esta lógica ser inquestionável é que o legislador não se preocupou sequer em inseri-la na lei. Daí que o princípio da irrepetibilidade é por todos aceito mesmo não constando do ordenamento jurídico.⁵

Conforme exposto, apesar do princípio da irrepetibilidade dos alimentos não estar inserido na lei, não se pode questionar sua eficácia e aplicabilidade. Não há como se exigir a restituição dos alimentos. Não se pode pleitear a devolução por um segurado, que diante de uma situação que lhe gerou incapacidade para prover seu próprio sustento e de sua família que restitua ao INSS os valores referentes a um benefício que tenha recebido de boa-fé, mesmo que de maneira posteriormente considerada indevida.

Diante de uma situação que gerou incapacidade para o trabalho, estando o segurado necessitado do mínimo para prover seu sustento e de sua família, entendendo ele fazer jus ao recebimento de determinado benefício previdenciário, pleiteia tal benefício judicialmente. Diante da urgência do recebimento do benefício, já que não há outra forma de subsistência da família, são analisados os requisitos para concessão de tutela provisória, e pautado na boa-fé do segurado, é concedido o benefício. Se ao final da demanda judicial se chegar ao entedimento de que o benefício foi concedido indevidamente em caráter provisório, segundo o princípio da irrepetibilidade dos alimentos, não há que se falar na restituição dos valores recebidos ao INSS, já que trata-se de verba de natureza alimentar, tendo o segurado recebido tais valores por decisão judicial, pautada em um pedido realizado de boa-fé. Neste sentido, afirmam Antônio Pereira Gaio Júnior e Flávio Filgueira Nunes:

Em tal contexto é que se debruça sobre a característica de sua irrepetibilidade, ou seja, ao se receber de boa-fé presumida, ainda que precariamente, dado que por via de tutela de urgência, pois que em face do temor do lapso moroso do serviço público da justiça, não há pretensões referentes a alimentos que não tenham o colorido da urgência, os alimentos são voltados a prover conteúdos mínimos e ordinários da vida

⁵ DIAS, Maria Berenice. **Direito das Famílias**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 455.

comum, o que, per si, já demonstrou seu uso, gozo e fruição premente.⁶

Ante o exposto, não há que se exigir a restituição dos valores recebidos de boa-fé a título de benefício previdenciário ou assistencial, pois estes estão envolvidos pelo princípio da irrepetibilidade dos alimentos, que apesar de não estar estampado no texto legal, encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que assegura o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana. Assegurar a irrepetibilidade dos alimentos é garantir o respeito a uma vida digna, com o mínimo necessário para a subsistência, respeitando os princípios basilares de um Estado Democrático de Direito.

3 IRREPETIBILIDADE DOS BENEFÍCIOS RECEBIDOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

Conforme exposto anteriormente, pelo princípio da irrepetibilidade dos alimentos se depreende a impossibilidade de devolução dos valores recebidos a título de benefício previdenciário ou assistencial do INSS, tendo em vista que estes valores possuem natureza alimentar e, portanto, são destinados à manutenção das despesas essenciais e mínimas para uma vida digna, como alimentação, moradia e etc.

Levando em consideração o entendimento doutrinário, apesar das divergências sobre o tema no âmbito jurisprudencial, conforme será exposto adiante, é comum o entendimento de que os benefícios previdenciários e assistenciais são irrepetíveis, em razão do seu caráter alimentar.

Conquanto, o INSS tende a sustentar o entendimento de que deve haver a devolução dos valores recebidos indevidamente a título de benefício previdenciário ou assistencial, amparado pelo artigo 115, inciso II da Lei 8.213/1991⁷, que

⁶ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; NUNES, Flávio Filgueiras. A Irrepetibilidade dos Benefícios Previdenciários em Razão da Reversão da Tutela Antecipada. **Lex Magister**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_26256022_A_IRREPETIBILIDADE_DOS_BENEFICIOS_PREVIDENCIARIOS_EM_RAZAO_DA_REVERSAO_DA_TUTELA_ANTECIPADA.aspx>. Acesso em: 25 jun. 2019.

⁷ BRASIL. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Art. 115. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

recentemente teve sua redação alterada com a conversão da MP nº 871/2019 na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019⁸, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 115. Podem ser descontados dos benefícios:

[...]

II - pagamento administrativo ou judicial de benefício previdenciário ou assistencial indevido, ou além do devido, inclusive na hipótese de cessação do benefício pela revogação de decisão judicial, em valor que não exceda 30% (trinta por cento) da sua importância, nos termos do regulamento;

A tese sustentada pela autarquia federal aduz que sendo concedido benefício previdenciário ou assistencial em sede de tutela provisória ou em sentença pendente de trânsito em julgado, caso haja modificação dessa decisão para entender que o benefício fora concedido de forma indevida, tais valores devem ser ressarcidos, mesmo que o pedido tenha sido realizado de boa-fé pelo segurado ou seu dependente.

Não se pode negar que a pretensão do INSS é legítima, de requerer a devolução de um valor que foi pago de forma indevida, entretanto, o óbice deste argumento se encontra na natureza alimentar da verba concedida. Os benefícios previdenciários, assim como o salário, são destinados à manutenção da vida, por isso diante de uma situação incapacitante para o exercício das atividades laborais e na ausência do salário, o segurado vê-se numa situação desesperadora, de incerteza quanto à capacidade de manter a si mesmo e a sua família, por isso, ao pleitear um benefício previdenciário ou assistencial, de boa-fé, mesmo que de forma precária, a utilização do valor concedido é iminente, já que com estes valores serão custeadas as despesas cotidianas, não sendo cabível exigir do segurado a sua restituição.

⁸ BRASIL. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Índícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm>. Acesso em: 23 jun. 2019.

Ademais, também deve ser levado em consideração o fato de que no âmbito dos juizados especiais, onde a parte pode postular sem a presença de advogado, é comum a concessão de benefício previdenciário ou assistencial de ofício. Nestes casos, não tendo sido solicitada a concessão do benefício em caráter provisório, até mesmo porque a parte que não está assistida por advogado sequer deve conhecer tal instituto e suas regras, como exigir desta a devolução de valores que foram concedidas de maneira precária, sem que os tenha solicitado?

Neste sentido afirmam José Eduardo Carreira Alvim e Luciana Gontijo Carreira Alvim Cabral:

No âmbito dos Juizados Especiais Federais, a admissibilidade da concessão da *tutela antecipada de ofício* resulta a estrutura do próprio sistema, porquanto, podendo a parte postular, por si mesma, a tutela do seu próprio direito (material), com a dispensa de representação judicial por advogado, não tem ela o dever de saber como funciona o sistema das tutelas de urgência e as condições em que podem ser concedidas.⁹

Destarte, a exigência de restituição dos valores recebidos a título de tutela provisória não deve prevalecer em função da natureza alimentar do benefício previdenciário ou assistencial. Apesar do caráter de reversibilidade da tutela provisória, para ser concedida, são analisados a boa-fé do litigante, que é presumida, e a probabilidade do direito.

A doutrina, ao afirmar a tese da irrepetibilidade dos benefícios previdenciários sustenta que tendo sido concedido o benefício previdenciário ou assistencial por decisão judicial, em que foram analisadas a boa-fé do litigante e a probabilidade do direito, não há que se dizer que o recebimento foi indevido. Além disso, deve se levar sempre em consideração o princípio da irrepetibilidade dos alimentos, que conforme exposto alhures, apesar de não estar estampado no texto legal, encontra fundamento na Constituição Federal de 1988, que classifica os benefícios previdenciários e as pensões como verbas de natureza alimentar, atribuindo a elas especial proteção:

⁹ ALVIM, José Eduardo Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. Decifrando um Algoritmo: “Irrepetibilidade de Alimentos no Sistema Previdenciário”. **Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV**. Disponível em: <https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/4252/decifrando_um_algoritmo_irrepetibilidade_d_e_alimentos_no_sistema_previdenciario>. Acesso em: 25 jun. 2019.

A Constituição Federal de 1988 classifica os salários, os vencimentos, os proventos, as pensões e as suas complementações, os benefícios previdenciários e as indenizações por morte ou por invalidez como verbas de natureza alimentar, atribuindo a eles proteção especial, como se observa através da leitura dos arts. 5º, inciso LXVII, 7º, inciso IV, e 100, § 1º. Ainda em leitura ao texto constitucional, em seu art. 194, inciso IV, elenca dentre os seus princípios a proteção do benefício previdenciário contra a redutibilidade em face de sua natureza alimentar, assim como fora feita ao salário no art. 7º, inciso VI.¹⁰

Isto posto, a irrepetibilidade dos benefícios previdenciários e assistenciais encontra fundamento na Carta Magna de 1988 já que esta consagra a natureza alimentar de tais verbas. Além disso, o princípio da dignidade da pessoa humana e o respeito ao mínimo existencial constituem base do Estado brasileiro, por conseguinte, não há que se falar na restituição de tais verbas, devendo haver posteriormente análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade do artigo 115, inciso II, da Lei 8.213/1991, já que ele caminha em sentido contrário do que assegura os princípios e preceitos constitucionais.

4 ANÁLISE JURISPRUDENCIAL SOBRE A IRREPETIBILIDADE DOS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS RECEBIDOS INDEVIDAMENTE

4.1 Superior Tribunal de Justiça

A primeira consolidação jurisprudencial sobre a temática, se deu no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), onde foi uniformizado entendimento no sentido que os benefícios previdenciários, ainda que recebidos indevidamente, não são passíveis de devolução, por se tratarem de verba alimentar.

A título de recorte para abordar o posicionamento inicialmente consolidado pela Corte, utiliza-se o Recurso Especial nº 771.993/RS, relatado pelo Ministro Arnaldo Esteves Lima, julgado em outubro de 2006.

¹⁰ GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; NUNES, Flávio Filgueiras. A Irrepetibilidade dos Benefícios Previdenciários em Razão da Reversão da Tutela Antecipada. **Lex Magister**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_26256022_A_IRREPETIBILIDADE_DOS_BENEFICIOS_PREVIDENCIARIOS_EM_RAZAO_DA_REVERSAO_DA_TUTELA_ANTECIPADA.aspx>. Acesso em: 25 jun. 2019.

Em análise estava apelo especial manejado pelo INSS com objetivo de reformar acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) que havia concedido pensão por morte à dependente de um segurado falecido, até que atingisse 24 anos de idade em razão de ser estudante universitária, e ementa é a seguinte:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. OFENSA AO ART. 535 DO CPC.

INEXISTÊNCIA. PENSÃO POR MORTE. DEPENDENTE DE SEGURADO. FILHA MAIOR DE 21 ANOS DE IDADE. PERDA DA QUALIDADE DE BENEFICIÁRIA. EXTINÇÃO DO BENEFÍCIO. CARÁTER ALIMENTAR. RESTITUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

1. O Tribunal a quo, ao analisar os embargos declaratórios do INSS, apreciou todas as questões relevantes para o deslinde da controvérsia. Ademais, não há confundir decisão contrária ao interesse da parte com a falta de pronunciamento do órgão julgador.

2. É cediço que a concessão de benefício previdenciário rege-se pela norma vigente ao tempo em que o beneficiário preenchia as condições exigidas para tanto. Na esteira desse raciocínio, vê-se que o fato gerador para a concessão da pensão por morte é o óbito do segurado, instituidor do benefício.

3. O art. 16 da Lei 8.213/91, em sua redação original, não admite, como beneficiários, na condição de dependentes de segurado, indivíduos maiores de 21 anos e menores de 60 anos, exceto se comprovadamente inválidos.

4. Não há falar, portanto, em restabelecimento da pensão por morte à beneficiária, maior de 21 anos e não-inválida, uma vez que, diante da taxatividade do diploma legal citado, não é dado ao Poder Judiciário legislar positivamente, usurpando função do Parlamento.

5. A Terceira Seção desta Corte, no âmbito da Quinta e da Sexta Turma, firmou entendimento no sentido da impossibilidade da devolução, em razão do caráter alimentar dos proventos percebidos a título de benefício previdenciário. Aplica-se, in casu, o princípio da irrepetibilidade dos alimentos.

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, provido.¹¹

¹¹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REsp 771.993/RS, Quinta Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Julgado em 03/10/2006, DJ 23/10/2006, p. 351.

O Tribunal deu parcial provimento ao recurso interposto pela autarquia previdenciária, para reconhecer como indevido o pagamento de pensão por morte após 21 anos de idade, em plena observância ao princípio da legalidade, já que a Lei 8.213/91 é explícita quanto ao limite de idade do dependente capaz e válido. Contudo, no tocante à devolução dos valores recebidos, foi expressamente convalidado o princípio da (ir)repetibilidade dos alimentos em razão de sua natureza, fundado em precedentes anteriores proferidos pela Corte, que firmaram idêntico entendimento.¹²

Em razão das diversas decisões judiciais sobre o tema – sobretudo em primeira instância – e da expoente consolidação jurisprudencial acerca da (ir)repetibilidade dos benefícios previdenciários, no ano 2012, a Turma Nacional de Uniformização (TNU) editou a Súmula 51, para definir a tese, *in verbis*, de que “os valores recebidos por força de antecipação dos efeitos de tutela, posteriormente revogada em demanda previdenciária, são irrepitíveis em razão da natureza alimentar e da boa-fé no seu recebimento.”¹³

A edição da referida súmula decerto veio a harmonizar o entendimento então prevalecente acerca da matéria, além de conferir maior segurança jurídica para as decisões proferidas em sede de tutela antecipada e assegurar maior proteção aos segurados litigantes que, em maior parte, são cidadãos em condição de hipossuficiência econômico-financeira.

Em que pese a ausência de tese fixada em sede de repercussão ou recursos repetitivos, o fato é que o cenário jurisprudencial se desenvolveu e perdeu nessa diretriz, especialmente a partir do início da vigência da súmula 51 da TNU.

Contudo, e talvez até de modo (in)esperado, em 2014 o STJ promoveu radical alteração na jurisprudência até então firmada nos tribunais pátrios, e fixou, em sede de recurso repetitivo, o tema 692 para determinar que “a reforma da decisão que

¹² Dentre diversos julgados pelo STJ: AgRg no REsp 601052/RS; REsp 179032/SP; REsp 30260/SP.

¹³ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Súmula nº 51. **Súmula 51**. Brasília, 15 mar. 2012. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=51&PHPSESSID=3go9li2s89jaiuft6a2ta v39>>. Acesso em: 25 jun. 2019.

antecipa a tutela obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos.”¹⁴.

Tal tese decorreu do julgamento do Recurso Especial (REsp) 1.401.560/MT, afetado em 03/09/2013, no âmbito da Primeira Seção. Tratava-se de recurso interposto pelo INSS para pugnar a reforma de acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que reformou a sentença proferida em primeira instância para julgar improcedente os pedidos formulados pela segurada, revogar a tutela antecipada anteriormente concedida e afastar a devolução dos benefícios previdenciários recebidos por força da decisão que concedeu a tutela, então considerados indevidos.

A tese recursal sustentada pela autarquia previdenciária estava arrimada em dois pontos específicos: a precariedade e reversibilidade da tutela antecipada e a vedação do enriquecimento sem causa, supostamente provocado pelo pagamento de benefícios posteriormente revogado.

O recurso em questão teve como relator o Ministro Sérgio Kukina, que ao proferir seu voto, manteve o mesmo entendimento já consolidado no âmbito do STJ, reforçando a predominante condição hipossuficiente dos segurados contemplados com antecipações de tutela, bem como a natureza alimentar dos benefícios recebidos. No voto proferido, o Ministro Relator rechaçou eventual possibilidade de devolução dos valores, tendo em vista que o artigo 115 da Lei 8.213/91, - nos termos redação vigente à época, mas recentemente alterada – não previa a possibilidade de cobrança ou desconto de valores recebidos por força de tutela antecipada e posteriormente revogada. Assim, elucidou:

[...] ao se deparar com uma decisão concessiva da antecipação da tutela, o beneficiário deposita a sua firme confiança na legitimidade da prestação, porquanto amparada em decisão judicial favorável ao seu pleito (boa-fé subjetiva), e, ainda que não desconheça a precariedade do decisum, detém a justa expectativa de que se o magistrado, conhecedor do direito, identificou a presença dos requisitos necessários ao deferimento da antecipação, a cassação dessa decisão traria como consequência a tão só suspensão/cancelamento da

¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema nº 692**. Brasília. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1401560>. Acesso em: 25 jun. 2019.

respectiva parcela paga a título de benefício (boa-fé objetiva), mas não a obrigatoriedade de devolução de valores anteriormente (indevidamente) recebidos, porquanto a sua condição de hipossuficiência, professada na Lei de Benefícios, impede a restituição das parcelas que, por serem de cunho alimentar, são de fruição imediata. Portanto, a justa expectativa não surge da ausência de conhecimento da norma processual mas sim por crer o beneficiário que o magistrado, ao deferir a antecipação da tutela, não lhe estaria sujeitando à devolução de valores, porquanto a norma previdenciária não contempla especificamente tal exigência, primando, antes, pela observância dos seus fins sociais.

Em que pese a fundamentação do entendimento proferido pelo Relator em conformidade com a jurisprudência prevalecente ao nível nacional, em apertado julgamento, por maioria (4 votos a favor da tese e 3 votos contra), predominou o voto proferido pelo Ministro Ari Pargendler que acolheu a tese sustentada pela autarquia previdenciária, dando origem a ementa nos seguintes termos:

PREVIDÊNCIA SOCIAL. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REVERSIBILIDADE DA DECISÃO.

O grande número de ações, e a demora que disso resultou para a prestação jurisdicional, levou o legislador a antecipar a tutela judicial naqueles casos em que, desde logo, houvesse, a partir dos fatos conhecidos, uma grande verossimilhança no direito alegado pelo autor. O pressuposto básico do instituto é a reversibilidade da decisão judicial. Havendo perigo de irreversibilidade, não há tutela antecipada (CPC, art. 273, § 2º). Por isso, quando o juiz antecipa a tutela, está anunciando que seu decisum não é irreversível. Mal sucedida a demanda, o autor da ação responde pelo recebeu indevidamente. O argumento de que ele confiou no juiz ignora o fato de que a parte, no processo, está representada por advogado, o qual sabe que a antecipação de tutela tem natureza precária.

Para essa solução, há ainda o reforço do direito material. Um dos princípios gerais do direito é o de que não pode haver enriquecimento sem causa. Sendo um princípio geral, ele se aplica ao direito público, e com maior razão neste caso porque o lesado é o patrimônio público. O art. 115, II, da Lei nº 8.213, de 1991, é expresso no sentido de que os benefícios previdenciários pagos indevidamente estão sujeitos à repetição. Uma decisão do Superior Tribunal de Justiça que viesse a desconsiderá-lo estaria, por via transversa, deixando de aplicar norma legal que, a contrario sensu, o Supremo Tribunal Federal declarou constitucional. Com efeito, o art. 115, II, da Lei nº 8.213, de 1991, exige o que o art. 130, parágrafo único na redação originária (declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal - ADI 675) dispensava.

Orientação a ser seguida nos termos do art. 543-C do Código de Processo Civil: a reforma da decisão que antecipa a tutela obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos.

Recurso especial conhecido e provido.¹⁵

A alteração jurisprudencial realizada nesta oportunidade, sem dúvidas, rompeu por completo com o posicionamento até então consolidado. Vê-se que, à luz da fundamentação do julgado, a hipossuficiência dos segurados e a natureza alimentar dos benefícios previdenciários não se sobrepuseram ao instituto da reversibilidade das tutelas antecipadas.

Outrossim, convalida a repetibilidade dos benefícios recebidos a partir de interpretação do artigo 115 da Lei 8.213/91, ao entender que a previsão normativa vigente deveria alcançar as decisões judiciais proferidas.

A brusca alteração jurisprudencial certamente veio a desencadear uma esfera de insegurança jurídica, além de provocar severos reflexos para os segurados litigantes que, mesmo em condições de hipossuficiência econômico-financeira e agindo de boa-fé, passaram a ser condenados a devolver para o INSS a integralidade dos valores recebidos até a revogação da tutela antecipada.

O resultado prático desse cenário pode ser assim ilustrado: o segurado litigante começava a receber benefício previdenciário por força de tutela antecipada, contudo, ao final da ação judicial, sendo o mérito julgado improcedente e a tutela revogada, o segurado estava obrigado a efetuar a devolução de todos os valores recebidos, ou seja, elevado montante.

Surge nesse contexto um acentuado paradoxo.

De um lado verifica-se que a concessão da tutela antecipada impõe a verificação de dois elementos cruciais: a probabilidade do direito e o perigo de dano, de modo que sua concessão cabe somente ao magistrado julgador no exercício do seu livre convencimento. Também, o caráter alimentar dos benefícios

¹⁵ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 1.401.560/MT**. Primeira Seção. Relator: Ministro Sérgio Kukina, Relator para acórdão: Ministro Ari Pargendler. Julgado em 12/02/2014, DJe 13/10/2015.

previdenciários é algo incontestável, quer no âmbito normativo, quer no âmbito jurisprudencial.

De outro lado, conceber a repetibilidade dos alimentos concedidos por força de tutela antecipada e condenar os segurados litigantes à devolução, sob o argumento de que esses devem ter conhecimento sobre possível reversão de entendimento, claramente viola e ignora a finalidade precípua do instituto da tutela antecipada, que visa proteger o direito alegado e afastar o perigo do dano, quando comprovados. Nesse contexto paradoxal, imperioso sopesar ainda a capacidade financeira dos segurados e a condição de hipossuficiente, em geral verificada. Isso porque, sendo o segurado condenado a efetuar a devolução integral de benefícios previdenciários, como esperar que o faça se já utilizou os valores recebidos para a manutenção de seu sustento e, naturalmente, trata-se de beneficiário que indis põe de capacidade financeira suficiente para arcar com tal obrigação, sem prejudicar sua subsistência.

Estabelecida a tese do tema 692/STJ instaurou-se no âmbito das lides previdenciárias relevante insegurança jurídica, tanto para os magistrados quanto para os segurados demandantes, com destaque para o cancelamento da Súmula nº 51 da TNU, anteriormente referida.

A esse propósito, é o que se verifica no âmbito do Tribunal Regional Federal da 1ª Região onde, ato contínuo a aprovação da tese, a homogeneidade jurisprudencial até então verificada foi desarranjada e diversos órgãos passaram a acolher o pleito do INSS para condenar os segurados a efetuar a devolução integral dos valores recebidos por força de tutela antecipada anteriormente revogada, enquanto outros mantiveram firme o posicionamento acerca da (ir)repetibilidade.

PREVIDENCIÁRIO. SALÁRIO MATERNIDADE. SEGURADO ESPECIAL. AUSÊNCIA DE INÍCIO RAZOÁVEL DE PROVA MATERIAL. CARÊNCIA NÃO CUMPRIDA. DEVOLUÇÃO DE VALORES RECEBIDOS A TÍTULO DE TUTELA ANTECIPADA. DEVOLUÇÃO. POSSIBILIDADE. SENTENÇA REFORMADA. 1. De acordo com o regramento contido no art. 55 da Lei nº. 8.213/91, a comprovação do tempo de serviço só produzirá efeito quando baseada em início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal, salvo na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito. Precedentes. 2. A Autora não apresenta razoável início de prova material da alegada condição de segurada especial em

regime de economia familiar, tendo acostado, para esse fim, os seguintes documentos: Certidão de Casamento do pai, constando a qualificação como lavrador (1974); Declaração de Posse Mansa e Pacífica de propriedade rural pelo pai da Autora, desde 1974, perante o Cartório do Ofício de Notas (2007); e guias de recolhimento de ITR (2001 e 2007), também em nome do genitor; e, por fim, carteira de filiação da Autora ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Minas Novas/MG, admitida em 2007. 3. Há prova documental nos autos de que a autora afastou-se da atividade rurícola, exercendo atividade urbana como doméstica entre junho de 2000 e julho de 2001; caso em que se faz necessária a apresentação de documento próprio que comprove o retorno à atividade campesina no período o qual se pretende comprovar. O primeiro documento juntado data de 2007, dois anos após o nascimento do filho (2005). 4. Inexistente início de prova material contemporâneo à prestação de atividade rural, e inadmissível a comprovação de tempo rural mediante prova exclusivamente material, não faz jus a Autora ao benefício pleiteado. 5. Os valores de benefícios previdenciários recebidos por força de tutela antecipada posteriormente revogada devem ser devolvidos, ante a reversibilidade da medida antecipatória e a vedação do enriquecimento sem causa, nos moldes da decisão proferida no julgamento do REsp 1.401.560/MT. 6. Apelação do INSS a que se dá provimento.¹⁶

CONSTITUCIONAL E PREVIDENCIÁRIO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO OU ASSISTENCIAL. NATUREZA ALIMENTAR. PERCEPÇÃO DO BENEFÍCIO POR DECISÃO JUDICIAL PROVISÓRIA POSTERIORMENTE REVOGADA. IRREPETIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO STF. JUÍZO DE RETRATAÇÃO. 1. Cuida-se de decisão proferida na regência do CPC de 1973, sob o qual também foi manifestado o recurso, e conforme o princípio do isolamento dos atos processuais e o da irretroatividade da lei, as decisões já proferidas não são alcançadas pela lei nova, de sorte que não se lhes aplicam as regras do CPC atual, inclusive as concernentes à fixação dos honorários advocatícios, que se regem pela lei anterior. 2. Em face do julgado no REsp 1.401.560/MT quanto à dispensa da parte autora da repetição das parcelas recebidas até a cessação dos efeitos da tutela antecipada, a Vice-Presidência desta Corte determinou o retorno dos autos a esta 1ª Turma para o fim previsto no art. 543-C, § 7º, inciso II e § 8º, do CPC. 3. No referido paradigma o Superior Tribunal de Justiça firmou o posicionamento no sentido de que o benefício previdenciário recebido em casos de antecipação de tutela posteriormente revogada, obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos (REsp 1.401.560/MT, Rel. Ministro

¹⁶ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. AC 0071775-75.2011.4.01.9199. Primeira Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora. Relator: Juiz Federal Marcelo Motta de Oliveira. Julgado em 18/12/2017, e-DJF1 18/12/2017.

SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministro ARI PARGENDLER, Primeira Seção, julgado em 12/02/2014). 4. O Superior Tribunal de Justiça, em julgado submetido à sistemática dos recursos repetitivos (art. 543-C do CPC/1973), firmou o posicionamento no sentido de que o benefício previdenciário recebido em casos de antecipação de tutela posteriormente revogada, obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos (REsp 1401560/MT, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, Rel. p/ Acórdão Ministro Ari Pargendler, Primeira Seção, julgado em 12/02/2014). 5. O Supremo Tribunal Federal, depois do referido julgamento do STJ, adotou orientação diversa no que se refere aos benefícios previdenciários, estabelecendo que A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado, em decorrência de decisão judicial, não está sujeito à repetição de indébito, em razão de seu caráter alimentar. Precedentes. 2. Decisão judicial que reconhece a impossibilidade de descontos dos valores indevidamente recebidos pelo segurado não implica declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei nº 8.213/1991. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 734242 agR, relator Ministro ROBERTO BARROSO, 1ª T,DJe-175, pub. 08/09/2015). 6. Em juízo de retratação, aditam-se os fundamentos do acórdão recorrido, sem alteração do resultado, que fica ratificado quanto à não reposição pelo segurado dos valores do benefício previdenciário recebidos em decorrência de decisão judicial; devolução dos autos para exame de admissibilidade dos recursos, nos termos do art. 1.041 do CPC/2015 (art. 543-C, § 8º, do CPC/1973).¹⁷

Os julgados transcritos atestam os reflexos provocados após a brusca alteração de entendimento pelo STJ. Ao passo em que determinados órgãos e magistrados passaram a acolher integralmente a tese fixada, outros órgãos do mesmo Tribunal rechaçaram por completo sua aplicação, para manter a (ir)repetibilidade dos benefícios recebidos à luz dos fundamentos anteriormente uniformizados.¹⁸

Mais à frente, a análise da (ir)repetibilidade dos benefícios previdenciários volta à pauta do STJ para revisão do Tema 692. Em dezembro de 2018 foi

¹⁷ BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. AC 0041479-46.2006.4.01.9199. Primeira Turma. Relator: Desembargador Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira. Julgado em 08/11/2017, e-DJF1 24/11/2017.

¹⁸ Confira-se outros julgados em sentidos divergentes no mesmo Tribunal: AC 0004348-56.2014.4.01.9199, Desembargador Federal Francisco de Assis Betti, TRF1 - 1ª Câmara Regional Previdenciária de Juiz De Fora, e-DJF1 18/12/2017; AC 0040679-03.2015.4.01.9199, Juiz Federal Ubirajara Teixeira, TRF - 1ª Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora, e-DJF1 07/12/2017; AC 0004262-26.2004.4.01.3803, Juiz Federal Rodrigo Rigamonte Fonseca, TRF1 - 1ª Câmara Regional Previdenciária de Minas Gerais, e-DJF1 20/11/2017; AC 0031890-47.2014.4.01.3800, Juíza Federal Luciana Pinheiro Costa (Conv.), TRF1 - 1ª Câmara Regional Previdenciária De Minas Gerais, e-DJF1 09/11/2017.

apresentada e acolhida questão de ordem proposta pelo Ministro Og Fernandes nos autos do REsp nº 1.734.627/SP, que pronunciou:

Do que se verifica, a par da variedade de situações que ensejam dúvidas quanto à persistência da orientação firmada pela tese repetitiva relacionada ao Tema 692/STJ, considerando a jurisprudência do STF e os fundamentos acima elencados, há de se considerar, ainda, a necessidade de explicitação sobre a via adequada para reaver tais valores: se por ação própria ou mediante requerimento nos próprios autos.

A questão de ordem foi acolhida pelos ministros pares e atualmente a tese fixada no Tema 692 está sob procedimento de revisão pela Corte, que poderá ratificá-la ou proceder as alterações que entenderem cabíveis. Para tanto, foram afetados seis recursos especiais cujo objeto consiste na (ir)repetibilidade dos benefícios previdenciários recebidos por força de decisão judicial posteriormente revogada¹⁹.

Conforme reconhecido pela Corte, dentre outras especificidades, a rediscussão do tema é medida que se impõe, especialmente em razão do entendimento consolidado pelo STF, abordado adiante.

4.2 Supremo Tribunal Federal

Concomitante ao desenvolvimento jurisprudencial no âmbito do STJ, o Supremo Tribunal Federal (STF) também veio edificando seu posicionamento sobre o tema, até que em 2015, nos autos do Agravo em Recurso Extraordinário (ARE 734.242), o princípio da (ir)repetibilidade dos benefícios previdenciários foi convalidado e estabilizou-se o entendimento no sentido de que por se tratar de verba alimentar, recebida de boa-fé, não é possível realizar a devolução. A ementa do acórdão proferido, dispôs:

EMENTA: DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO. NATUREZA ALIMENTAR. RECEBIMENTO DE BOA-FÉ EM DECORRÊNCIA DE DECISÃO JUDICIAL. TUTELA ANTECIPADA REVOGADA. DEVOLUÇÃO. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado, em

¹⁹ REsp nº 1.734.641/SP; REsp nº 1.734.647/SP; REsp nº 1.734.656/SP; REsp nº 1.734.685/SP; REsp 1.734.698/SP; REsp 1.734.703/SP.

decorrência de decisão judicial, não está sujeito à repetição de indébito, em razão de seu caráter alimentar. Precedentes. 2. Decisão judicial que reconhece a impossibilidade de descontos dos valores indevidamente recebidos pelo segurado não implica declaração de inconstitucionalidade do art. 115 da Lei nº 8.213/1991. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.²⁰

Tratava-se de agravo regimental interposto pelo INSS, contra decisão monocrática que negou seguimento ao Recurso Extraordinário manejado pela autarquia previdenciária, por alegada violação constitucional. O recurso foi relatado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, que no acórdão proferido, destacou:

O recurso extraordinário é inadmissível. Com efeito, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já assentou que o benefício previdenciário recebido de boa-fé pelo segurado, em decorrência de decisão judicial, não está sujeito à repetição de indébito, em virtude de seu caráter alimentar. Precedentes: AI 841.473-RG, Rel. Min. Presidente; e ARE 638.548-AgrR, Rel. Min. Luiz Fux.

Ao julgar a matéria e pacificar o entendimento, o STF, em julgado diverso, afastou a possibilidade de realizar controle de constitucionalidade do artigo 115 da Lei 8.213/91, nos termos do Tema 799, onde foi fixada a seguinte tese:

A questão acerca da devolução de valores recebidos em virtude de concessão de antecipação de tutela posteriormente revogada tem natureza infraconstitucional e a ela atribuem-se os efeitos da ausência de repercussão geral, nos termos do precedente fixado no RE 584.608, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJe 13/3/2009.

Como se viu a propósito da jurisprudência construída no STJ, parte dos fundamentos para viabilizar a devolução dos valores recebidos em razão de decisões judiciais revogadas ou reformadas, procederam da interpretação extensiva do artigo 115 da Lei 8.213/91, realizada por aquele Corte. Em que pese as sucessivas tentativas intentadas pelo INSS para levar a matéria até o STF, por força do referido tema, tem prevalecido entendimento no sentido de que, os reflexos constitucionais eventualmente provocados pelo artigo 115, seriam apenas indiretos, e, portanto, incabível o controle difuso de constitucionalidade para debater a matéria e o reconhecimento de repercussão geral.

²⁰ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARE 734242 AgR**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 04/08/2015, DJe-175, divulgado em 04/09/2015. Publicado em 08/09/2015.

Observe-se que, em período aproximado, o STF e o STJ definiram posicionamentos absolutamente divergentes entre si. Ao passo que a Suprema Corte zelou pela preservação e continuidade do posicionamento que vinha sendo concebido, no sentido de ratificar o princípio da (ir)repetibilidade dos benefícios previdenciários recebidos por força de decisão judicial reformada ou revogada; a Corte Especial rompeu com o continuísmo em torno da matéria, e firmou entendimento oposto.

Nesse cenário, vale dizer, quando do início das divergências jurisprudenciais entre Suprema Corte e Corte Especial, passou-se a verificar considerável grau de insegurança jurídica para julgadores e partes demandantes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio da (ir)repetibilidade dos alimentos desponta na esfera previdenciária e tende a se consolidar como sustentáculo, não apenas para proteger o segurado que pleiteou determinado benefício em juízo, mas também para fazer jus ao caráter solidário do sistema previdenciário brasileiro.

Não se rechaça a legitimidade da pretensão sustentada pela autarquia previdenciária, que assevera a necessidade de reaver os valores pagos a título de benefícios concedidos e posteriormente revogados judicialmente, sob pena de enriquecimento sem causa do segurado e elevado ônus econômico-financeiro para o sistema previdenciário. Inclusive, o entendimento fixado pelo STJ no tema 692, aponta para a plausibilidade da devolução de valores recebidos, à luz das regras processuais vigentes que parecem viabilizar o pleito do INSS, nessas condições.

Entretanto, nos parece certo que a jurisprudência predominante assenta em três premissas objetivas: natureza alimentar dos benefícios pagos, boa-fé do recebedor e necessidade de assegurar a subsistência do segurado, que constituem evidente óbice ao pleito do INSS, especialmente à luz dos preceitos constitucionais.

Vale dizer, ainda que os benefícios sejam concedidos de forma considerada precária e venham a ser revogados, fuge à razoabilidade exigir que um segurado ou assistido devolva tudo aquilo que lhe foi pago a título de benefício destinado à sua subsistência.

Ora, tendo o beneficiário ido ao juízo pleitear determinado benefício previdenciário ou assistencial, presumidamente, o fez em razão de necessidade e subsistência. E, portanto, nesse contexto, uma simples leitura da Constituição Federal, nos conduz a vislumbrar evidente violação à dignidade da pessoa humana, quando este venha a ser condenado a devolver o montante recebido ao erário. Por outro lado, à luz da exegese processual, exigir a devolução de algo que foi recebido legitimamente por decisão judicial e de boa-fé, tende a retirar a efetividade do provimento jurisdicional desde o momento do seu surgimento, pois, admitindo que, mesmo verba alimentar deverá ser devolvida, por cautela e prevenção de evidente risco econômico ao segurado demandante, parece por bem evitar a concessão de tutelas provisórias.

REFERÊNCIAS

ALVIM, José Eduardo Carreira; CABRAL, Luciana Gontijo Carreira Alvim. Decifrando um Algoritmo: “Irrepetibilidade de Alimentos no Sistema Previdenciário”. .. **Instituto de Estudos Previdenciários - IEPREV**. Disponível em: https://www.ieprev.com.br/conteudo/categoria/3/4252/decifrando_um_algoritmo_o_irrepetibilidade_de_alimentos_no_sistema_previdenciario. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 28 abr. 2019.

_____. **Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8213cons.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

_____. **Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019**. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13846.htm. Acesso em: 23 jun. 2019.

_____. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Súmula 51**. Brasília, 15 mar. 2012. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=51&PHPSESSID=3go9li2s89j1aiuft6a2tav390>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO. **AC 0041479-46.2006.4.01.9199**. Primeira Turma. Relator: Desembargador Federal Jamil Rosa De Jesus Oliveira. Julgado em 08/11/2017, e-DJF1 24/11/2017.

_____. _____. **AC 0071775-75.2011.4.01.9199**. Primeira Câmara Regional Previdenciária de Juiz de Fora. Relator: Juiz Federal Marcelo Motta de Oliveira. Julgado em 18/12/2017, e-DJF1 18/12/2017.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp 771.993/RS**, Quinta Turma. Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima. Julgado em 03/10/2006, DJ 23/10/2006, p. 351.

_____. _____. **REsp 1.401.560/MT**. Primeira Seção. Relator: Ministro Sérgio Kukina, Relator para acórdão: Ministro Ari Pargendler. Julgado em 12/02/2014, DJe 13/10/2015.

_____. _____. **Tema nº 692**. Brasília. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=T&sg_classe=REsp&num_processo_classe=1401560>. Acesso em: 25 jun. 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARE 734242 AgR**. Primeira Turma. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Julgado em 04/08/2015, DJe-175, divulgado em 04/09/2015 Publicado em 08/09/2015.

DIAS, Maria Berenice. **Direito das Famílias**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira; NUNES, Flávio Filgueiras. A Irrepetibilidade dos Benefícios Previdenciários em Razão da Reversão da Tutela Antecipada. **Lex Magister**. Disponível em: <http://www.lex.com.br/doutrina_26256022_A_IRREPE_TIBILIDADE_DOS_BENEFICIOS_PREVIDENCIARIOS_EM_RAZAO_DA_REVERSAO_DA_TUTELA_ANTECIPADA.aspx>. Acesso em: 25 jun. 2019.

O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC PARA OS ESTRANGEIROS IDOSOS

THE BENEFIT OF CONTINUED PROVISION – BPC FOR ELDERLY FOREIGNERS

Márcia Gonçalves de Almeida¹

RESUMO

A assistência social faz parte da seguridade social e rege-se pelos mesmos princípios e objetivos. Diferentemente da previdência social que depende do pagamento de contribuições, a assistência social não possui tal necessidade sendo devida a quem dela necessitar. O Benefício de Prestação Continuada possui caráter assistencial, portanto, sem necessidade de contrapartida, conforme previsão constitucional artigo 203, inciso V. O intuito de tal benefício é garantir o mínimo existencial aos idosos (65 anos ou mais) e as pessoas com deficiência (Lei nº 8.742/1993), o presente trabalho trata da concessão do Benefício de Prestação Continuada aos estrangeiros idosos.

Palavras-chave: assistência social; benefício de prestação continuada; estrangeiro.

ABSTRACT

Social assistance is part of social security and is governed by the same principles and objectives. Unlike the social security that depends on the payment of contributions, social assistance does not have such a need and is due to those who need it. The Benefício de Prestação Continuada – BPC (Cash Transfer Program) is of an assistance nature, therefore, without the need for compensation, as provided for in article 203, item V. The purpose of this benefit is to guarantee the existential minimum for the elderly (65 years or more) and people with disabilities (Law No. 8.742 / 1993), the present study deals with the granting the Benefício de Prestação Continuada – BPC for the foreigners elderly.

Keywords: social assistance; benefício de prestação continuada; foreign.

¹ Aluna de Pós-Graduação *lato sensu* em Direito do Trabalho e Previdenciário do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD. Advogada da Confederação Nacional das Cooperativas – CNCoop – Setor de Autarquias Sul, Quadra 4, Bloco I, CEP 70070-936 – Brasília-DF. E-mail: marcia0604@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A assistência social está prevista nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e na Lei nº 8.742/1993, tendo a seguinte conceituação:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

A abrangência da assistência social é diversa da previdência social, porquanto não depende de contribuição à seguridade social para sua concessão, sendo prestada a quem dela necessitar. Um dos seus objetivos é de garantir um salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e à pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais.

Para regulamentar a assistência social, foi publicada a Lei nº 8.742/1993. A referida lei trata dos objetivos da assistência social, principalmente com relação a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, ou seja, deixa claro que a assistência social tem o intuito de proteger os idosos e os deficientes em situação de pobreza.

Visando essa proteção o legislador incluiu na Lei nº 8.742/1993, o benefício de prestação continuada – BPC.

Os artigos 20 e 21 da referida lei disciplinam esse Benefício especificando os requisitos para a sua concessão, principalmente, com relação a verificação da miserabilidade (renda mensal per capita inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo).

Cabe ressaltar que o BPC não poderá ser cumulado com outro benefício no âmbito da seguridade social, com exceção dos benefícios de assistência à saúde e pensões especiais, conforme previsão constante do §4º do artigo 20 da Lei nº 8.742/1993. O Doutrinador Faustino² com relação ao tema, apresenta o seguinte entendimento:

O benefício de prestação continuada é intransferível, não gera direito a pensão e não está sujeito a desconto de qualquer natureza, além de não gerar direito a pagamento de abono

² PAULA, Sebastião Faustino de. Curso de Direito Previdenciário. Brasília: Vesticon, 2008. p. 196.

anual. Porém, o valor não recebido em vida gera pagamento de resíduo a herdeiros ou sucessores na forma da lei civil, mediante alvará judicial.”

A legislação que criou o benefício, não tratou da possibilidade de concessão dele ao estrangeiro idoso residente no Brasil em condição de miserabilidade.

Contudo, diante da falha legislativa, o Decreto nº 8.805, de 7 julho de 2016, que alterou o regulamento do Benefício de Prestação Continuada, ampliou o rol de beneficiários do BPC, no seguinte sentido:

Art. 7º O Benefício de Prestação Continuada é devido ao brasileiro, nato ou naturalizado, e às pessoas de nacionalidade portuguesa, em consonância com o disposto no Decreto nº 7.999, de 8 de maio de 2013, desde que comprovem, em qualquer dos casos, residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos neste Regulamento. (NR)

No artigo citado acima, é possível constatar que a concessão do benefício foi estendida para o brasileiro naturalizado e os portugueses. Contudo, não se verifica a concessão do benefício aos demais estrangeiros residentes no País.

Observa-se que a Constituição Federal, não faz qualquer distinção entre nacionais ou estrangeiros, sendo necessário apenas que o beneficiário preencha os requisitos estipulados em lei, para ter direito ao recebimento.

Assim, verifica-se a possibilidade da concessão do BPC ao estrangeiro desde que preencha os requisitos estipulados na legislação brasileira. É importante saber que o Supremo Tribunal Federal analisou tal questão e, entendeu que o estrangeiro residente no País é beneficiário da assistência social.

2 A SEGURIDADE SOCIAL E OS SEUS PRINCÍPIOS

A seguridade social foi incluída na Constituição Federal de 1988 e sua definição está presente no artigo 194 do referido diploma legal, assegurando à todos os direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social, no seguinte sentido:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento;
- VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.”

O parágrafo único do artigo 194 relaciona os objetivos/princípios que devem ser observados, quando da organização da seguridade social pelo Poder Público. Verifica-se a grande importância do primeiro objetivo que trata da universalidade da cobertura e do atendimento. Nas palavras dos eméritos e prestigiados magistrados e professores Carlos Alberto e João Batista³ extrai-se que:

I – Universalidade da cobertura e do atendimento – Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social. Conjuga-se a este princípio aquele que estabelece a filiação compulsória e automática de todo e qualquer indivíduo trabalhador no território nacional a um regime de previdência social, mesmo que “contra a sua vontade”, e independentemente de ter ou não vestido contribuições; a falta de recolhimento das contribuições não caracteriza ausência de filiação, mas inadimplência tributária, é dizer, diante do ideal de universalidade não merece prevalecer a interpretação de que, “ausente a contribuição, não há vinculação com a Previdência”. Como será visto adiante, a filiação decorre do exercício de atividade remunerada, e não do pagamento da contribuição.

³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 78.

Assim, com base no princípio da universalidade, a assistência social deve ser entre a todos que precisem, visando a proteção social.

Conforme visto acima, a assistência social integra a seguridade social e está prevista no artigo 203 da Constituição Federal, dispõe que “*a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social*”.

O artigo informado acima, bem como o artigo 2º da Lei nº 8.742/1993 trata dos objetivos da assistência social. Esses objetivos norteiam a assistência social e delimitam a forma de atuação do Estado Brasileiro, senão vejamos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art. 2o A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;

c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;

d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e

e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a

ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.”

O ex-Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Patrus Ananias no prefácio da LOAS Lei Orgânica de Assistência Social Anotada⁴ elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tratou da seguinte maneira da assistência social:

A construção do direito da Assistência Social é recente na história do Brasil. Durante muitos anos a questão social esteve ausente das formulações de políticas no país. O grande marco é a Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, que confere, pela primeira vez, a condição de política pública à assistência social, constituindo, no mesmo nível da saúde e previdência social, o tripé da seguridade social que ainda se encontra em construção no país. A partir da Constituição, em 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no 8.742, que regulamenta esse aspecto da Constituição e estabelece normas e critérios para organização da assistência social, que é um direito, e este exige definição de leis, normas e critérios objetivos.

Ou seja, a partir da inclusão da assistência social na Constituição Federal, houve o entendimento de ser a assistência social um direito e, portanto, necessária sua regulamentação.

A Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, que estabeleceu a organização da assistência social e deu outras providências, também, apresentou os princípios basilares e as diretrizes da assistência social que devem servir de parâmetros para o Estado Brasileiro:

Art. 4º A assistência social rege-se pelos seguintes princípios:

I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

⁴ BRASIL. Loas Anotada. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. (Lei nº 8.742/1993). Brasília-DF. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Art. 5º A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.”

Por todo o exposto, é possível verificar que a assistência social foi incluída na Constituição Federal, com a intenção de proteção, concedendo benefício a quem dele necessitar, sempre observado os princípios e diretrizes constantes da legislação que trata do tema.

3 A ASSISTÊNCIA SOCIAL – BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC

Como dito anteriormente, a assistência social é parte integrante da seguridade social e, dentro da assistência social temos o Benefício de Prestação Continuada que visa assegurar o mínimo existencial ao indivíduo que se encontre em situação de vulnerabilidade.

O Doutrinador Tsutiya⁵ trata da assistência social, no seguinte sentido:

Em vista da necessidade de reverter o quadro social, a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 203 e 204,

⁵ TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de Direito da Seguridade Social. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.422.

reconhece a Assistência Social como dirieto componente do sistema de Seguridade Social. Fundado nas ideias de Barroso Leite, o relator Senador Almir Gabriel afirma que “o conceito de Seguridade Social envolve a ideia de cobertura da população inteira em relação aos direitos sociais, considerados dever do Estado, independentemente da capacidade contributiva do individuo.

Ou seja, a assistência social será prestada independentemente de contribuição, esse inclusive é o entendimento apresentado pelos professores Carlos Alberto e João Batista⁶ que deixam claro que os benefícios serão assegurados independentemente de contribuição à seguridade social:

No âmbito da Assistência Social, são assegurados, independentemente de contribuição à Seguridade Social, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação profissional das pessoas portadoras de deficiência; e a renda mensal vitalícia – de um salário mínimo – à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de subsistência, por si ou por sua família (art. 203).

Visando a regulamentação do Benefício de Prestação Continuada - BPC foi sancionada a Lei nº 8.742/1993, que com seus 42 artigos dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. A doutrinadora Lilian Castro⁷ assim dispõe quanto a concessão do benefício:

Os benefícios de prestação continuada serão devidos após o cumprimento pelo requerente de todos os requisitos legais e regulamentares para sua concessão, devendo seu pagamento ser efetuado em até 45 dias após o cumprimento das exigências previstas na legislação, sendo devida a correção monetária se ultrapassado este prazo.

O Benefício de Prestação Continuada está contido nos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.742/1993. Como pode ser observado nos referidos artigos, o benefício é mensal, no montante de um salário mínimo é concedido por prazo indefinido à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, no seguinte sentido:

⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 39.

⁷ SOUZA, Lilian Castro de. Direito previdenciário. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2006. p. 22.

Art. 20. O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.

§ 1o Para os efeitos do disposto no caput, a família é composta pelo requerente, o cônjuge ou companheiro, os pais e, na ausência de um deles, a madrasta ou o padrasto, os irmãos solteiros, os filhos e enteados solteiros e os menores tutelados, desde que vivam sob o mesmo teto.

§ 2o Para efeito de concessão do benefício de prestação continuada, considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

§ 3o Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário-mínimo.

§ 4o O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.

§ 5o A condição de acolhimento em instituições de longa permanência não prejudica o direito do idoso ou da pessoa com deficiência ao benefício de prestação continuada.

§ 6º A concessão do benefício ficará sujeita à avaliação da deficiência e do grau de impedimento de que trata o § 2o, composta por avaliação médica e avaliação social realizadas por médicos peritos e por assistentes sociais do Instituto Nacional de Seguro Social - INSS.

§ 7o Na hipótese de não existirem serviços no município de residência do beneficiário, fica assegurado, na forma prevista em regulamento, o seu encaminhamento ao município mais próximo que contar com tal estrutura.

§ 8o A renda familiar mensal a que se refere o § 3o deverá ser declarada pelo requerente ou seu representante legal, sujeitando-se aos demais procedimentos previstos no regulamento para o deferimento do pedido.

§ 9o Os rendimentos decorrentes de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão computados para os fins de cálculo da renda familiar per capita a que se refere o § 3o deste artigo.

§ 10. Considera-se impedimento de longo prazo, para os fins do § 2o deste artigo, aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

§ 11. Para concessão do benefício de que trata o caput deste artigo, poderão ser utilizados outros elementos probatórios da condição de miserabilidade do grupo familiar e da situação de vulnerabilidade, conforme regulamento.

§ 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - Cadastro Único, conforme previsto em regulamento.

§ 13. O requerimento, a concessão e a revisão do benefício ficam condicionados à autorização do requerente para acesso aos seus dados bancários, nos termos do disposto no inciso V do § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001.”

Conforme consta na legislação, os beneficiários são pessoas idosas com 65 (sessenta e cinco anos) ou mais e as pessoas com deficiência. Os doutrinadores Castro e Lazzari⁸ dispõe quanto aos beneficiários do BPC, nestes termos:

Os beneficiários são as pessoas idosas, assim consideradas aquelas com mais de 65 anos de idade, e as pessoas com deficiência que não possuam meios para prover sua subsistência nem de tê-la provida por sua família.

Quanto à pessoa com deficiência, o INSS adota o critério que pode ser de qualquer idade, desde que apresente impedimentos de longo prazo (mínimo de dois anos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.

O INSS reconhece também como beneficiário o brasileiro, naturalizado ou nato, que comprove domicílio e residência no Brasil e atenda a todos os demais critérios estabelecidos para a concessão dessa prestação.

Quanto ao estrangeiro residente no Brasil, o direito à concessão foi reconhecido pelo STF em recurso extraordinário com repercussão geral, sendo fixada a seguinte tese:

Tema 173: Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais legais.

Cabe observar que o benefício deverá ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação quanto a persistência ou não dos fatos alegados quando da concessão, conforme previsão constante do artigo 21 da Lei nº 8.742/1993:

⁸ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 820.

Art. 21. O benefício de prestação continuada deve ser revisto a cada 2 (dois) anos para avaliação da continuidade das condições que lhe deram origem.

§ 1º O pagamento do benefício cessa no momento em que forem superadas as condições referidas no caput, ou em caso de morte do beneficiário.

§ 2º O benefício será cancelado quando se constatar irregularidade na sua concessão ou utilização.

§ 3º O desenvolvimento das capacidades cognitivas, motoras ou educacionais e a realização de atividades não remuneradas de habilitação e reabilitação, entre outras, não constituem motivo de suspensão ou cessação do benefício da pessoa com deficiência.

§ 4º A cessação do benefício de prestação continuada concedido à pessoa com deficiência não impede nova concessão do benefício, desde que atendidos os requisitos definidos em regulamento.”

É importante ressaltar, ainda, que o BPC não necessita de contrapartida (contribuição), assim, mesmo que a pessoa com deficiência ou a pessoa idosa nunca tenha contribuído ela terá direito de receber o benefício, sendo necessário apenas comprovar situação de miserabilidade econômica (renda mensal per capita inferior a ¼ do salário-mínimo).

4 O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA PARA OS ESTRANGEIROS IDOSOS

Como já verificado, o Benefício de Prestação continuada é concedido para a pessoa com deficiência e a pessoa idosa com 65 anos ou mais, sendo que a legislação não trata da concessão desse benefício ao estrangeiro idoso residente no País. A análise, no presente trabalho, se restringe a verificação da concessão do benefício a essa parcela da população presente no Brasil.

Necessário observar que o artigo 203 da Constituição Federal garante que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”, ou seja, não faz distinção entre brasileiros e estrangeiros.

A legislação brasileira sempre que entendeu necessário fez a distinção entre nacionais e estrangeiros; contudo, não é o que se verifica no presente caso.

Analisando os preceitos constitucionais depreende-se que os estrangeiros, residentes no País, terão os mesmos direitos sociais garantidos aos nacionais.

Constatando que os estrangeiros idosos possuem os mesmos direitos que os nacionais, resta verificar quais seriam os pontos a serem observados para que o estrangeiro possa ter direito ao BPC.

Primeiramente, é necessário comprovar que o estrangeiro idoso (que vive regularmente no Brasil), possui renda per capita bruta inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo e não possui condições financeiras de se manter, bem como que seu grupo familiar (desde que vivam sob o mesmo teto), também, não possuem tal condição.

Importante observar que o Artigo 5º da Constituição Federal garante aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade; dessa forma, observa-se a equiparação dos direitos entre brasileiros e estrangeiros (residentes no País).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Existindo essa equiparação de direitos, não há que se falar em tratamento desigual, tendo o estrangeiro idoso residente no País direito ao BPC. Cabe esclarecer que a ausência de tratamento não pode ser considerada como recusa de concessão do benefício.

A Constituição Federal garante igualdade de direitos entre brasileiros e estrangeiros residentes no País, bem como deixa claro que a assistência social será prestada a quem dela necessite em observância ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana.

Esse assunto gerava tanta dúvida, que chegou até o Supremo Tribunal Federal – STF, que analisando o Recurso Extraordinário nº 587.970/SP do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, decidiu a questão:

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, apreciando o tema 173 da repercussão geral, negou

provimento ao recurso, fixando a seguinte tese: “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais”. Ausentes, justificadamente, os Ministros Roberto Barroso, Gilmar Mendes e Celso de Mello. Presídiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 20.4.2017.

Importante destacar o trecho do voto do Ministro Relator Marco Aurélio ao analisar o caso concreto:

A questão mostra-se das mais relevantes. Está em jogo definir se a nacionalidade brasileira deve ser considerada requisito para a concessão do benefício assistencial previsto no artigo 203, inciso V, da Carta da República. Discussão afeta à matéria foi travada por este Tribunal quando do julgamento do recurso extraordinário nº 567.985/MT, no qual se examinou a constitucionalidade do critério estabelecido pela Lei nº 8.742/1993 para aferição da condição de hipossuficiência. Visando a coerência de entendimento, lanço argumentos veiculados no voto proferido na oportunidade.

(...)

O benefício de assistência social tem natureza estrita: não basta a hipossuficiência; impõe-se, igualmente, a demonstração da incapacidade de buscar a solução para tal situação em decorrência de especiais circunstâncias individuais. Essas pessoas, obviamente, não podem ser colocadas em patamar de igualdade com os demais membros da sociedade. Gozam de prioridade na ação do Estado, determinada pelo próprio texto constitucional.

Como já consignado, somente o estrangeiro com residência fixa no País pode ser auxiliado com o benefício assistencial, porquanto inserido na sociedade, contribuindo para a construção de melhor situação social e econômica da coletividade. Considere-se que somente o estrangeiro em situação regular no País, residente, idoso, portador de necessidades especiais, hipossuficiente em si mesmo e presente a família, pode se dizer beneficiário da assistência em exame. Nessa linha de ideias, os estrangeiros em situação diversa não alcançam a assistência, tendo em vista o não atendimento às leis brasileiras, fato que, por si só, demonstra a ausência de noção de coletividade e de solidariedade a justificar a tutela do Estado. Ante o quadro, desprovejo o recurso extraordinário interposto pelo Instituto Nacional do Seguro e Social. Fixo a seguinte tese: “Os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais.”

A decisão foi esclarecedora ao afirmar que “os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social”, desde que atendidos os requisitos da lei. Ou

seja, os estrangeiros residentes no País, encontrados em condições de risco à vida, tem direito a concessão do BPC, pois a assistência social visa a proteção à vida e cabe ao Estado brasileiro proteger a vida do estrangeiro residente no País.

Então, até que venha legislação quanto ao tema, regulamentando tal concessão, o Estado Brasileiro deverá conceder o BPC para o estrangeiro idoso residente no País e que comprove estar em condição vulnerável.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho abordou-se a assistência social, e a existência de um benefício que visa assegurar o mínimo existencial ao indivíduo que se encontre em situação de vulnerabilidade. Esse benefício é conhecido como BPC – Benefício de Prestação Continuada destinado a pessoa com deficiência e a pessoa idosa com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais.

A análise se restringiu, principalmente, a concessão de tal benefício ao estrangeiro idoso residente no País e que demonstre não ter condição de se manter. Cabe observar que a legislação é omissa quanto a essa concessão.

Entretanto, não há razão para discriminar o estrangeiro idoso residente no País, no que se refere a concessão do benefício de prestação continuada, vez que a própria assistência social deverá ser concedida a quem dela necessitar, principalmente aos idosos e deficientes em condição de vulnerabilidade.

Assim, comprovando o estrangeiro idoso a necessidade de receber o BPC, cabe ao Estado Brasileiro conceder o benefício a esse idoso vulnerável.

Embora não haja legislação quando a concessão do benefício ao estrangeiro idoso residente no País, pode-se verificar que, também, não temos legislação proibindo tal prática.

Importante esclarecer que o Estado Brasileiro não pode ser omissa a ponto de dar proteção apenas a alguns idosos, ignorando outros que estão na mesma situação, porquanto isso violaria o princípio da dignidade da pessoa humana.

Cabe ressaltar que a legislação brasileira garante aos brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida.

Dessa forma, o estrangeiro idoso possui direito a concessão do BPC, desde que residente no País e comprovado os requisitos constantes da legislação.

O STF analisou a questão e entendeu pela concessão do BPC ao estrangeiro idoso, pois encontra-se inserido na sociedade e é dever do Estado Brasileiro proteger à vida.

Sendo assim, o BPC, que é um benefício assistencial, que não demanda contrapartida (contribuição), poderá ser concedido ao estrangeiro idoso residente no País e que comprove a necessidade de tal concessão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal Federal - STF. Relator Ministro: Marco Aurélio, Data de Julgamento: 19/4/2017, Data de Publicação: DEJT 22/9/2017. Brasília, DF. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312785203&ext=.pdf>>. Acesso em: 06 de junho de 2019;

BRASIL. Loas Anotada. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. (Lei nº 8.742/1993). Brasília-DF. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/LoasAnotada.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019;

PAULA, Sebastião Faustino de. Curso de Direito Previdenciário. Brasília: Vesticon, 2008;

SOUZA, Lilian Castro de. Direito Previdenciário. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A, 2006;

TSUTIYA, Augusto Massayuki. Curso de Direito da Seguridade Social. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

A APOSENTARIA RURAL NA REFORMA PREVIDENCIÁRIA

RURAL RETIREMENT IN THE PREVENTIONAL REFORM

Maria Lydia Rebouças Montezuma¹

RESUMO

O enfoque do presente artigo é analisar os pontos da Aposentadoria Rural que pretendem ser alterados com a Proposta de Emenda à Constituição Federal n° 6 de 2019, denominada de Reforma da Previdência, bem como as possíveis controvérsias sobre essas mudanças para a categoria, adentrando nos objetivos da Previdência Social, nas disposições básicas sobre a Aposentadoria Rural atual e como esta modalidade ficará quando aprovada a Reforma.

Palavras-chave: Aposentadoria Rural. Proposta de Emenda à Constituição Federal n° 6/2019. Alterações Normativas.

ABSTRACT

The focus of the present article is to analyze the points of the Rural Retirement that intend to be changed with the Proposal of Amendment to the Federal Constitution n° 6 of 2019, denominated of Reform of the Social Security, as well as the possible controversies on these changes for the category, entering into the objectives of the Social Security, the basic provisions on the current Rural Retirement and how this modality will be when the Reform is approved.

Keywords: Rural Retirement. Proposed Amendment to the Federal Constitution n° 6/2019. Solution. Regulatory Changes.

¹ Aluna do curso de pós-graduação lato sensu do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD; Advogada; e-mail: mah.montezuma@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Os direitos sociais, acompanhando a trajetória dos direitos fundamentais, surgiram como os direitos de segunda geração, demandando uma atuação efetiva do Estado, vez que as liberdades e o Estado não intervencionista se mostraram insuficientes para garantir os anseios sociais.

Nesse cenário de valorização dos direitos sociais surgem as ideias de proteção contra os riscos sociais, exercido em um primeiro momento pelo setor privado e posteriormente pelo setor público, vez que a regulação particular enfrentava as arbitrariedades dos que detinham maior poder aquisitivo e, por conseguinte, maior poder de mando.

A Previdência Social busca, então, proteger a população dos possíveis riscos sociais advindos de eventos naturais ou causados pelo próprio homem, a fim de garantir o equilíbrio da sociedade e melhores condições de vida.

O presente trabalho adentrará brevemente na caminhada percorrida pelo sistema previdenciário brasileiro, desde as suas ideias iniciais até a sua concretização legislativa, de modo que seja possível compreender melhor os objetivos da previdência.

O enfoque é a aposentadoria rural ou especial e suas particularidades. Desse modo, será feita uma breve análise da previdência rural, em especial a por idade, suas características e requisitos para concessão, passando para uma reflexão sobre a reforma da previdência pretendida com a Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) nº 6 de 2019, e situação dessa modalidade de aposentaria até o momento do parecer da Comissão Especial.

O objetivo é entender e refletir sobre os argumentos e princípios pontos da reforma da previdência que visam alterar ou manter a aposentadoria rural nos mesmos moldes, observando a sua legalidade e os seus fundamentais para a melhor avaliação dos possíveis resultados práticos dessa PEC.

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O presente capítulo busca analisar os aspectos fundamentais do sistema previdenciário brasileiro, sua evolução histórica, o objetivo da Previdência Social e realizar breves considerações sobre a Proposta de Emenda à Constituição Federal n° 6/2019, denominada de Reforma da Previdência.

2.1. Aspectos Históricos da Previdência Social

O presente tópico se propõe a analisar a evolução histórica da previdência social com abordagem dos aspectos mais essenciais de cada período para entender melhor a fase previdenciária atual.

A previdência foi precedida por movimentos assistenciais, nos quais prevaleciam a atuação da iniciativa privada para estes serviços em um primeiro momento. Em 1543 foi fundada a Santa Casa de Misericórdia de Santos no Brasil com objetivos assistenciais e com algumas ações voltadas à saúde dos necessitados.²

A Constituição de 1824 continha pequenas disposições sobre tratamentos públicos para a população carente apenas para preencher ideais de liberdade e igualdade, sem qualquer aplicação prática.³ O Direito Previdenciário encontrou as primeiras disposições normativas em 1888, pelo Decreto 9.912/1888, o qual regulava a aposentadoria dos empregados dos correios, seguida da criação da Caixa de Socorros para os trabalhadores das estradas de ferro do Império.⁴

A primeira Constituição Federal a tratar do tema foi a de 1891, dispondo sobre a aposentadoria dos servidores públicos em caso de invalidez. Em 1919 foi instituído o Decreto Legislativo n° 3.724 dispondo sobre a obrigatoriedade do

² MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

³ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

⁴ HOMCI, Arthur Laércio. *A evolução histórica da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

pagamento de indenização pelos empregadores em caso de acidente de trabalho sofrido por seus empregados.⁵

O Decreto Legislativo nº 4.682 de 1923, denominado de Lei Eloy Chaves, foi um marco no desenvolvimento da Previdência Social do Brasil, criando as caixas de aposentadorias e pensões para empregados ferroviários no âmbito nacional, em razão da importância do setor e das reivindicações sociais, prevendo também a aposentadoria por tempo de serviço, pensão por morte e assistência médica⁶. No mesmo ano ainda foi criado o Conselho Nacional do Trabalho, órgão responsável pelo desenvolvimento da proteção do operário no plano estatal⁷

Novas caixas de aposentadorias e pensões foram criadas para outras categorias de trabalhadores, com origem e regulamentação pelo Estado mas com administração pelo setor privado, mais especificadamente por cada empresa. A Lei Eloy Chaves foi estendida aos portuários e marítimos em 1926, e aos telégrafos e radiotelégrafos em 1928. Essas caixas de aposentadoria e pensão previam, na grande maioria, a forma de custeio da previdência de sua classe, bem como os benefícios por elas concedidos, a exemplo da aposentadoria integral e da pensão por morte.⁸

Na década de trinta o sistema previdenciário foi tomando concretude como um direito social, deixando de ser organizado por cada empresa e abrangendo categorias profissionais.⁹ O Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, criado em 1930, ficou responsável pela supervisão da previdência social no âmbito nacional e pelo julgamento de recursos interpostos em face das decisões das caixas de

⁵ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

⁶ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

⁷ HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

⁸ HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

⁹ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

aposentadorias e pensões espalhadas pelo país, mas sem competências para administração.¹⁰

A Constituição de 1934 foi a primeira a prever os direitos previdenciários expressamente em seu texto, estabelecendo o tripé que sustentava a previdência social brasileira, formado por contribuições do Estado, dos empregadores e dos empregados, e de vinculação obrigatória com gestão estatal.¹¹ Observou-se uma mudança mais efetiva nos ideais assistencialista ideais de seguro social. No mesmo período foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos, primeira instituição de âmbito nacional volta à previdência social.¹²

A Constituição Federal de 1937 não trouxe grandes mudanças, como o uso do “seguro social” como sinônimo de previdência social, sem diferenciação teórica ou prática, bem como estabeleceu alguns seguros nos casos de acidente de trabalho. Durante a sua vigência, contudo, foram editados inúmeros Decretos Legislativos criando o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado, a Câmara e o Departamento de Previdência Social, o Departamento Nacional de Previdência Social e outras inovações em relação às caixas de aposentadoria e pensões, ampliando as categorias por elas protegidas, o regime de filiação previdenciária, dentre outros.¹³

Já a Constituição de 1946 organiza a matéria previdenciária juntamente com o direito do trabalho, com previsão da expressão “previdência social” ao invés do “seguro social”¹⁴. Em 1960 foi editada a Lei Orgânica de Previdência Social

¹⁰ HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹¹ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹² HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹³ HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹⁴ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

unificando e uniformizando as normas infraconstitucionais existentes sobre a previdência social.¹⁵

A Constituição de 1967 trouxe em seu texto disposições muito semelhantes à de 1946. No mesmo ano foi editada norma prevendo a concessão do seguro desemprego. No ano seguinte foi editado decreto legislativo sobre a contagem do tempo de serviço dos funcionários públicos União e autarquias. Depois foram editados decretos e leis sobre a regulamentação da proteção dos trabalhadores rurais, dos empregados domésticos, de amparo a idosos, e outros.¹⁶

A Constituição Federal de 1988 dispôs pela primeira vez sobre a Seguridade Social, abarcando tanto à Previdência, quanto a Saúde e a Assistência¹⁷. Ficou mantido o custeio tripartite da previdência e em 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social - DATAPREV, seguido da edição de duas Leis, a de nº 8.212 e a de nº 8213, dispondo, respectivamente, sobre a organização da seguridade social com seu plano de custeio e sobre os planos de benefícios da previdência social.¹⁸

Em 1998 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 20, estabelecendo a aposentadoria por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço, exigindo o mínimo de trinta e cinco anos para homens e de trinta anos para mulheres, dentre outras premissas, considerada reforma da previdência.¹⁹

Por tudo isso, é possível observar uma evolução gradativa e constante da previdência social brasileira, de forma que os ideais dos direitos sociais foram

¹⁵ HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹⁶ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹⁷ HOMCI, Arthur Laércio. A evolução histórica da previdência social no Brasil. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹⁸ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

¹⁹ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

inicialmente materializados como assistência privada aos necessitados, na esfera privada e posteriormente passando para a iniciativa estatal, na qual foi melhor estruturada a ideia de previdência como espécie do gênero seguridade social, separando-a da assistência social e da saúde, que é justamente a fase atual desse sistema.

2.2 Objetivos da Previdência Social

Desde que o Homem se organizou em sociedade surgiu a necessidade de proteção dos agrupamentos populacionais contra acontecimentos danosos, sejam os naturais, sejam os que decorrem da ação humana. A medida que as comunidades evoluíram, os riscos também evoluíram e se agravaram, necessitando de ações interventivas para prevenir e até remediar esses acontecimentos, que foram inicialmente pensadas e realizadas pela iniciativa privada e posteriormente pela iniciativa estatal. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão foi fundamental nesse contexto de valorização da pessoa humana e proteção contra os riscos sociais que possam lhe atingir.²⁰

Da própria evolução dos direitos fundamentais é possível compreender a atuação da previdência na garantia dos direitos sociais, inicialmente tutelado pela esfera privada e depois pela pública. Dentre os direitos fundamentais, os de primeira geração estavam pautadas na liberdade, pela qual se concluía que o Estado deveria intervir o mínimo possível nas relações entre particulares. Depois, vendo que a não intervenção do Estado propiciava um ambiente de abuso dos mais ricos sobre os menos abastados, surgiram os direitos de segunda geração, os direitos sociais. Seguindo na história, apenas tutelar os direitos sociais dos indivíduos não era por si só suficiente, surgindo a demanda por direitos coletivos, com a tutela voltado aos valores de solidariedade e fraternidade.²¹

É possível compreender que a idealização de ações previdenciárias estiveram presentes em vários momentos da história, mas com um forte enraizamento de suas ideias na Revolução Industrial, em que os trabalhadores foram substituídos por

²⁰ SILVA, Divino Jose. *Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62810/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²¹ NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3 ed., 362/364.

máquinas e os trabalhadores que continuaram trabalhando operavam estas, o que gerou inúmeros acidentes de trabalho e, por conseguinte, inúmeras reivindicações por melhores condições de trabalho e garantias pelos riscos e contra estes.²²

A tutela dos riscos sociais é justamente o objeto do Direito Previdenciário, o qual visa a cobertura dos riscos sociais que acarretem situações de impossibilidade de sustento próprio ou da família. Não se busca uma indenização após o dano, mas sim prevenir seu surgimento, a exemplo do desemprego e da incapacidade para o trabalho, protegendo as necessidades sociais.²³

Como se tratam de questões que afetam toda a coletividade, com reflexos e consequência para toda a sociedade, esse ramo do direito passou a ser tutelado pelo Estado, não mais por iniciativa exclusivamente privada²⁴, acompanhando a tendência geracional já abordada dos direitos fundamentais, sob pena de vigorar a vontade do mais abastados sobre os mais desfavoráveis.

Apesar da Saúde e da Assistência Social apresentarem um caráter não-contributivo, ou seja, a utilização desses sistemas independe de efetiva contribuição do usuário, a Previdência apresenta caráter contributivo, ou seja, há obrigatoriedade do segurado efetuar o recolhimento da contribuição, respeitando, assim, o equilíbrio financeiro e atuarial.²⁵

A Constituição Federal/88, em seu artigo 194, elencou alguns objetivos norteadores da Previdência Social, como a universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação

²² MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

²³ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

²⁴ MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

²⁵ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

no custeio; diversidade da base de financiamento; e caráter democrático e descentralizado da administração, sendo esta quadripartite.²⁶

Da estrutura constitucional brasileira é possível concluir que a previdência está contida no sistema de seguridade social, constituído sob a forma de benefícios e serviços, os quais demandam uma contraprestação dos segurados e que garante a estes a manutenção ou uma quantidade equivalente a sua renda em caso de ocorrência dos riscos sociais, em razão de doença, invalidez, acidente, prisão, morte, velhice, maternidade ou desemprego involuntário. É protegido por esse seguro social tanto o trabalhador urbano, quanto o rural, devendo haver equivalência entre as prestações dos segurados e o benefício a eles concedido. A manutenção da previdência é garantida pelas contribuições do Estado, empregado e empregadores, podendo aderir pessoas constitucionalmente não obrigadas como segurado facultativo, respeitando, assim, o aspecto democrático desse sistema.²⁷

2.3 Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019

Os valores despendidos com as áreas de Previdência, Trabalho e Assistência Social correspondem a quase a 60% do Orçamento Federal, motivo pelo qual o Estado está empenhado em reduzir os gastos com essas áreas, dependendo, para isso, de mudanças nos ditames legais de concessão e manutenção de benefícios²⁸. É nesse contexto que surgiu a Proposta de Emenda à Constituição nº 6/2019, denominada de reforma da previdência.

O déficit do Regime Geral de Previdência Social dobrou de 2014 para 2016, projetando situações economicamente insustentáveis para o futuro do país. Dados semelhantes, mas não tão alarmantes, foram apurados em relação ao Regime Próprio de Previdência Social, destinado aos servidores públicos²⁹. Em relação a 2017, 2018 apresentou um aumento de 7% no déficit da Previdência, superando os cento de

²⁶ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²⁷ BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²⁸ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

²⁹ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

noventa milhões de reais³⁰. Com base nisso, é que surge a efetiva necessidade de implementar mudanças no sistema previdenciário atual para que este sistema consiga ser sustentável ou pelo menos não prejudicial para o país.

O Regime Geral foi programado para se sustentar através dos trabalhadores ativos, ou seja, os inativos são mantidos pelos ativos (repartição simples). Acontece que o Brasil, acompanhando uma tendência mundial evolutiva, está mudando sua pirâmide etária de tal forma que as taxas de natalidade estão diminuindo e a expectativa de vida aumentando, levando à insuficiência dos recolhimentos em relação aos benefícios prestados.³¹

Há uma propensão de que essa situação se agrave, desequilibrando ainda mais esse sistema. Em 1960 a média de filhos por mulheres era de 6,3, já em 2010 esse média passou a 1,86. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) prevê que o número de idosos em 2050 será superior a sessenta milhões, enquanto que em 2000 representava menos de quinze milhões. Dessa forma, o número de contribuintes tende a declinar ainda mais, seguido do aumento significativo dos beneficiários desse sistema.³²

Assim, uma reforma no sistema previdenciário para garantir sua sustentabilidade é uma medida urgente, sob pena de se permitir um desequilíbrio tamanho que os riscos sociais não possam mais ser prevenidos, nem remediados, causando um prejuízo para toda a população, pois quando a sociedade não está equilibrada, as pessoas passam a cometer mais crimes, passam a viver em piores condições, demandando ações mais complicadas pelo Estado, o qual possui recursos limitados e por isso não consegue garantir todos os direitos reivindicados, "quebrando" a sociedade e gerando um estado de calamidade ou guerra. Por isso, é preciso remediar os problemas organizacionais do sistema previdenciário enquanto há tempo, para evitar um dano maior.

³⁰ BORGES, Ligia. *Previdência Social teve déficit de R\$ 195,2 bilhões em 2018*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018/>>. Acesso em 19 jun. 2019.

³¹ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

³² ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

3 A APOSENTADORIA RURAL

O presente capítulo busca sintetizar as características principais da Aposentadoria Rural no atual sistema previdenciário e como ela restará quando aprovada a Reforma da Previdência. O objetivo é comparar os aspectos essenciais da aposentadoria rural com a proposta inicial da reforma, refletindo sobre esta modalidade no cenário internacional.

3.1 Aspectos da Aposentadoria Rural antes da Reforma da Previdência Social

A previdência rural precisa ser analisada levando-se em conta suas particularidades. É evidente que o modelo contributivo tradicional foi projeto para atender os trabalhadores urbanos, assalariados e com ganhos regulares, muito diferente do trabalhador que atua no campo. Para este trabalhador os ganhos são obtidos em periodicidade diversa (muitas vezes trimestral, semestral e até anual), com ganhos irregulares e formas de ocupação diferentes (agricultura familiar, posse e etc.). Desse modo, a agricultura é vulnerável quanto a geração de renda pois a maior parte da mão de obra advém dos pequenos produtores, os quais não possuem a capacidade contributiva do trabalhador urbano, devendo haver adaptações em sua previdência.³³

Os trabalhadores rurais brasileiros, em princípio, estavam vinculados ao Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (FUNRURAL), um regime assistencial, ou seja, sistema não contributivo, com requisitos mais favoráveis para a concessão de aposentadoria, como a redução de idade em função do desgaste notório do trabalho rural, mas com menos garantias e com proteção reduzida.³⁴

Atualmente, a aposentadoria rural observa uma redução de 5 anos na idade do trabalhador para auferir o benefício, de forma que os homens podem obtê-lo com 60 anos e as mulheres com 55 anos. Além da idade essa modalidade tem por requisito a

³³ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019

³⁴ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

comprovação do efetivo exercício da atividade rural e o cumprimento do período de carência.³⁵

A característica de rurícola pode se dar de inúmeras formas, como por relação de emprego, que pressupõe o exercício de atividade rural remunerada não eventual, sob subordinação da empresa, mesmo que o ramo da empresa por ventura não seja rural, podendo o empregado ter uma categoria profissional diversa do seu empregador. Ainda pode ser contribuinte individual rural, que é a pessoa física que explora a atividade agropecuária independente de ser proprietária ou não da terra, em caráter permanente ou temporário, podendo ser o produtor rural ou pescador artesanal que não se qualifique como segurado especial³⁶. O trabalhador rural também pode ser eventual, que exerce atividade agrícola por demanda, ou avulso, aquele que presta serviço a uma ou mais empresas por intermédio de uma entidade de classe ou instituição semelhante mas sem relação de emprego com estas³⁷. Por fim, ainda pode receber a aposentadoria rural a pessoa física que reside no imóvel rural ou aglomerado rural próximo a ele, em regime e de economia familiar ou individual, mesmo com auxílio eventual de terceiro, explorando atividade agropecuária, seringueira, extrativista vegetal, pescador artesanal ou assemelhado, seu cônjuge ou companheiro e filhos menores de dezesseis anos que comprovadamente trabalhem nesse grupo familiar.³⁸

A comprovação do exercício da atividade rural pode se dar de diversas maneiras, dispondo o INSS sobre um rol aberto de documentos, como a declaração fundamentada do sindicato que represente o trabalho rural homologada pelo Instituto, o cadastro no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA por meio do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural - CCIR ou até o bloco

³⁵ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

³⁶ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

³⁷ MINUCI, Raquel. *Espécies de trabalhadores e o vínculo empregatício*. Disponível em: <<https://raquelminuci.jusbrasil.com.br/artigos/141292161/especies-de-trabalhadores-e-o-vinculo-empregaticio>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

³⁸ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

de notas do produtor rural³⁹. Apesar do rol ser exemplificativo, é certo que as provas devem ser capazes de formar a convicção de que houve a efetiva prestação da atividade rural.

O trabalhador deve ter cumprido seu período rural imediatamente anterior ao requerimento da aposentadoria rural por no mínimo cento e oitenta meses, que é o período de carência do benefício, mesmo que a totalidade dos meses sejam prestados de forma descontínua⁴⁰. Por disposição do artigo 26 da Lei nº 8.213/91, há concessão da prestação de benefícios aos segurados especiais independente do cumprimento do período de carência, limitados a um salário mínimo, comprovando-se o efetivo exercício da atividade rural, mesmo que descontínuo, imediatamente anterior ao requerimento do benefício⁴¹. Desta forma, o segurado especial ou trabalhador rural, para obter a aposentadoria por idade, a qual depende do cumprimento do período de cento e oitenta meses a título de carência para os demais segurados, basta comprovar o efetivo exercício da atividade rural para o recebimento do benefício de até um salário mínimo.

Por fim, o segurado especial que se afastar da atividade rural antes do implemento da idade mínima para a aposentadoria perde o direito ao benefício, dispondo a legislação que a comprovação dessa atividade deve ser do período imediatamente anterior ao requerimento, evitando que pessoas afastadas da atividade rural por um longo período, ou seja, não submetidas às condições desgastantes dessa atividade, recebam a aposentadoria rural por idade.⁴²

³⁹ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Documentos - Trabalhador rural*. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-trabalhador-rural/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁴⁰ BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Carência*. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/orientacoes/carencia/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁴¹ BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

⁴² ASSUMPTÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

3.2 Considerações sobre a Aposentadoria Rural na Proposta Inicial da Reforma Previdenciária

Acredita-se que o maior prejuízo do sistema previdenciário esteja ligado às concessões de aposentadoria aos trabalhadores rurais⁴³, seja em virtude do menor período contributivo, justificado pelas condições laborativas, seja pela condição de isenção das contribuições para a concessão de benefícios em caso de demonstração da efetiva prestação de atividade rural.

Apesar do êxodo rural crescente nas últimas décadas, ou seja, migração da população para os centros urbanos, ainda há um número considerável de benefícios rurais ativos e de requerimentos. Em 2013, haviam mais de 6 milhões de trabalhadores recebendo a aposentadoria especial por idade sem nunca terem contribuído para o sistema, apenas atendendo aos requisitos da idade e comprovação da efetiva atividade rural por 180 meses.⁴⁴

Um dado preocupante é que em 2013 existiam cerca de cinco milhões de mulheres e homens residindo no campo com idade para o recebimento da aposentadoria rural, mas o número de aposentadorias chegou a mais de seis milhões de concessões e aproximadamente dois milhões de pensionistas rurais, ou seja, dos mais de oito milhões de benefícios concedidos aos que se declaravam aptos à aposentadoria rural apenas cinco milhões seriam efetivamente para os moradores desse meio. Para piorar essa situação, o êxodo rural não é um processo realizado com intensidade pelos idosos, sendo assim, desses quase nove milhões de beneficiados mais de três milhões sequer residiam no campo.⁴⁵

Dessa forma, pode-se concluir pela irregularidade de muitos benefícios rurais concedidos, ou seja, além dos gastos excessivos que a previdência despense com esse setor, afinal, é uma categoria em que há a possibilidade de isenção de contribuições, ainda existem inúmeras concessões ilegais, gerando um custo excessivo para a população que arcará com essas concessões.

⁴³ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁴⁴ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁴⁵ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

Outra questão que merece ponderação é o fato da comprovação do período rural se dar de diversas formas, não havendo uma rigidez específica quanto aos documentos, bastando que seja capaz de concluir pela prestação do serviço rural. E mesmo quando os documentos do trabalhador rural não possam comprovar os quinze anos de serviço prestados no campo, há a flexibilidade para a concessão da aposentadoria por idade nestes caso, em respeito às condições informais do meio rural.⁴⁶

É certo que a aposentadoria rural por idade com isenção do período de contribuições buscou valorizar as condições peculiares do campo, mas não se pode ignorar a fragilidade da concessão desse benefício, sob pena de se perpetuar fraudes contra o sistema previdenciário já deficitário.

Diante dessas dificuldades e fragilidades dessa aposentadoria especial é que a reforma da previdência pretendeu, na proposta inicial de Emenda, enrijecer as condições para sua concessão, dispondo que a idade mínima passasse para sessenta anos, tanto para os homens, quanto para as mulheres, em razão do aumento gradativo da expectativa de vida da população brasileira. Ademais, previa que a contribuição sobre a comercialização da produção rural observasse um valor transitório de seiscentos reais por ano enquanto não fosse editada lei fixando seu valor. Do mesmo modo, a proposta inicial reforma previdenciária dispunha que o segurado, caso não tenha comercializado sua produção ou o valor não tenha sido suficiente para alcançar o mínimo de contribuição, deveria complementar a diferença ou arcar com o valor integral, sob pena de perder sua qualidade de segurado no Regime Geral, o cômputo do tempo de contribuição e a carência.⁴⁷

Contudo, essas alterações estavam contidas na proposta inicial da emenda à Constituição. O Deputado Samuel Moreira, relator da Comissão Especial destinada a proferir parecer sobre a reforma da previdência, se manifestou no sentido de que as mudanças deverão ocorrer de forma gradativa para evitar impactos negativos na

⁴⁶ ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁴⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 6/2019, de 20 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

economia e na sociedade⁴⁸, decidindo em parecer do dia 13/06/2019 pela exclusão das normas inseridas na Propostas que previam alterações na previdência dos segurados especiais e trabalhadores rurais, permitindo que estes tenham direito a contagem de tempo sem recolhimento de contribuições.⁴⁹

Vale pontuar que a Proposta primeiramente é encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, analisando sua admissibilidade, seguido pelo exame do mérito da proposição realizado pela Comissão Especial, para só depois o Plenário da Câmara submetê-la a dois turnos de discussão e votação, e em caso positivo, encaminhamento ao Senado Federal.⁵⁰

3.3 A Aposentadoria Rural no Cenário Internacional

No mundo existem diferentes modelos de cobertura da previdência rural, a exemplo do Modelo Universal Básico, do Modelo Contributivo Diferenciado, do Modelo Contributivo Indiferenciado ou Estrito e do Modelo Assistencial.⁵¹

O Modelo Universal Básico é aplicado, por exemplo, na Finlândia e no Canadá. Na Finlândia a aposentadoria é nacional e concedida aos 65 anos, podendo variar de acordo com o tempo de residência no país, objetivando garantir uma renda mínima e evitar casos de privação de renda. Os trabalhadores rurais assalariados e seus empregadores contribuem normalmente para a previdência com base em seus rendimentos anuais, atingindo o setor rural finlandês, devido ao êxodo, um número de aposentadorias inferiores às urbanas. Mesmo assim, o Estado busca garantir o

⁴⁸ BENITES, Afonso. *Os pontos da reforma da Previdência que devem ser alterados na Câmara*. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/04/politica/1559606467_397200.html>. Acesso em: 13 jun. 2019.

⁴⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 6/2019, de 20 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Entenda a tramitação da proposta de reforma da Previdência*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/572634-ENTENDA-COMO-SERA-A-TRAMITACAO-DA-PROPOSTA-DE-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.html>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

⁵¹ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

mínimo a todos, contribuindo ou não com a previdência, para evitar prejuízos sociais maiores.⁵²

O Canadá, em sentido similar, oferece também um benefício básico universal mantido pelo regime contributivo e abrangendo tanto o setor urbano, quanto o setor rural. Esse regime é administrado e financiado pelo governo federal. O que difere do modelo finlandês é que o benefício canadense não está condicionado aos rendimentos do segurado, pautando-se o Canadá basicamente em um sistema que evite a pobreza mas não visando o enriquecimento do aposentado.⁵³

No Modelo Contributo Diferenciado é possível destacar a atuação da Alemanha, da França e da Argentina. A política rural da Alemanha ultrapassa a esfera de apenas um seguro de renda do agricultor, preocupando-se com a gestão do espaço rural como um todo. Essa política se justifica pelas diferenças de rendimento com o setor urbano, bem como pela importância da agricultura e pela modernização tecnológica que garante a produção de alimentos. Os assalariados rurais participam obrigatoriamente do regime geral acompanhados de uma suplementação de caixa em virtude dos rendimentos desse grupo serem inferiores aos valores urbanos. Outro ponto a ser considerado é que o agricultor não perde sua condição de segurado caso permaneça longo período sem contribuir, diferente do trabalhador urbano. A idade para se aposentar nesse sistema é sessenta e cinco anos de idade com quinze anos de contribuição. Por fim, para os agricultores que não atinjam a renda mínima para contribuir, lhes é assegurado o acesso a diversos auxílios assistenciais.⁵⁴

A França adota um Regime Agrícola de Proteção Social, no qual todos os agricultores autônomos que explorem áreas iguais ou superiores ao limite mínimo fixado por cada região do país são obrigados a contribuir para o sistema. Os agricultores que exploram áreas menores às mencionadas, podem contribuir para o regime como segurado facultativo. Cada estado francês pode particularizar o seu

⁵² SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

⁵³ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

⁵⁴ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

regime, sendo todos coordenados pelo Ministério da Agricultura da França. A contribuição para este sistema incidia, inicialmente, sobre os produtos agrícolas, passando por uma mudança que transferiu a incidência das contribuições para a renda do trabalho rural prestado. Para os trabalhadores autônomos a incidência das contribuições recaí sobre uma média feita pelo governo sobre os seus rendimentos durante os três últimos anos. As alíquotas de contribuição no decorrer dos anos foram se aproximando das alíquotas urbanas, ocorrendo, porém, um abatimento ou descontos decrescentes nas contribuições devidas como estímulo à ocupação da área rural.⁵⁵

Na Argentina, o sistema previdenciário rural inicialmente foi incorporado ao regime dos segurados do setor privado da economia, com as mesmas alíquotas contributivas e normas aplicáveis aos segurados urbanos, de forma que o sistema permanecia superavitário, pois quaisquer déficits eram cobertos pelos segurados da indústria e do comércio. O benefício dos trabalhadores rurais correspondia, em média, a 80% do benefício médio urbano. Com o aumento da expectativa de vida dos argentinos e diante de regras permissivas para acesso aos benefícios previdenciários, ocorreu um grave desequilíbrio econômico-financeiro no país, necessitando de ajustes na previdência por parte do governo. Diante disso, o governo argentino realizou convênios com sindicatos para melhoria da cobertura dos segurados rurais. Dentre os acordos realizados, ficou previsto que a contribuição se daria com parte da comercialização da produção rural, bem como que os sindicatos se responsabilizassem por cadastrar os rurícolas em seus convênios, o que resultou em certa efetividade quanto aos empregados, contudo, os rurícolas autônomos continuavam desassistido no setor previdenciário. Pouco tempo depois a Argentina passou por uma crise hiperinflacionária que levou o sistema previdenciário ao colapso pela insuficiência financeira para o cumprimento dos benefícios, levando o país a realizar uma grande reforma previdenciário, unificando os sistemas previdenciários e introduzindo um regime misto (traços do regime público e do regime privado), além de todos participarem de um módulo de previdência básica com benefício pré-fixado (garantindo o básico para todos), podendo optar por um

⁵⁵ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

módulo completar público ou privado, sem distinções quanto a categoria ocupacional.⁵⁶

No Modelo Contributivo é possível pontuar as experiências dos Estados Unidos e da Itália. No Modelo americano, o setor rural aplica basicamente as mesmas regras do setor urbano, estando os rurícolas obrigados a contribuir para o seguro social e para a assistência médica quando ganharem cento e cinquenta dólares ou mais ao ano, incluindo os autônomos. A aposentadoria ocorre aos sessenta e cinco anos de idade ou antes com um abatimento no valor do benefício. O benefício final leva em conta a média dos rendimentos laborais do segurado durante a vida e a condição financeira familiar, para efeitos dos dependentes. Ainda há, em caso de ausência de renda suficiente para garantir a subsistência, um suplemento securitário.

A Itália, por fim, adota um sistema de contribuições que cria uma conta individual registrando cada contribuição do segurado. No final, calcula-se o benefício com base no saldo acumulado atualizado por um taxa de juros pré-fixada e pela expectativa de vida do segurado no momento da aposentadoria. Nesse modelo, não há diferenças entre o trabalhador rural e o urbano, aplicando conceitos de justiça distributiva, em que os segurados devem ser tratados da mesma maneira, criando uma esfera mínima de segurança.⁵⁷

Diante disso, é possível ver a variação das aposentadorias e do sistema previdenciário rural em alguns países do mundo, observando-se que grande parte dos rurícolas ainda recebem tratamento diferenciado em razão das particularidades do labor por eles exercido, e aos que não recebem é garantido um benefício mínimo.

4 ANÁLISE DOS ASPECTOS CONTROVERTIDOS DO MODELO PROPOSTO DE APOSENTADORIA RURAL

A Proposta inicial de Reforma da Previdência, apresentada em 20/02/2019, previa inúmeras alterações na previdência, dentre elas as mudanças na aposentadoria

⁵⁶ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

⁵⁷ SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

rural já enunciadas no presente trabalho. Ocorre que, como supramencionado, o Relator da Comissão Especial na Câmara dos Deputados, Samuel Moreira, emitiu parecer em 13/06/2019 pela exclusão das alterações quanto aos trabalhadores rurais e segurados especiais da respectiva PEC⁵⁸. Desse modo, aprovado o parecer, seguirá a proposta para o Plenário da Câmara sem as mudanças na aposentadoria rural, sejam as mais polêmicas, sejam as mais brandas.

É importante pontuar que o sistema previdenciário gastou com o trabalhador rural em 2018 mais de cem bilhões de reais em aposentadorias, em contrapartida à arrecadação de apenas dez bilhões de reais, ou seja, valor muitos distoantes, reforçando o deficit desse modelo.⁵⁹

A intenção da reforma é justamente garantir o futuro da previdência e o equilíbrio do sistema econômico e financeiro do país. O alvo da Proposta está diretamente relacionado com a restrição das despesas, mesmo quando o governo poderia tomar outras medidas no sentido de amenizar as despesas e garantir o equilíbrio a longo prazo, a exemplo do reequilíbrio do sistema rural por meio da majoração da tributação sobre o agronegócio super rentável e do destinado à comercialização externa (exportação)⁶⁰. Dessa forma, a reforma da previdência não tem o condão de reequilibrar todas as contas do país, ao contrário da melhoria da gestão dos recursos que pode ter impactos mais positivos para o sistema econômico e financeiro.

De todo modo, é notório a necessidade de mudanças no sistema previdenciário. As regras de transição da aposentadoria rural previstas inicialmente eram, em partes, brandas, de forma que a idade da mulher seria aumentada em seis meses sobre os 55 anos atualmente previstos a cada ano que passar, até completar os 60 anos inicialmente propostos. Do mesmo modo, o período de contribuição seria aumentado seis meses sobre os 15 anos atuais para cada ano que passar, a partir de

⁵⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 6/2019, de 20 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁵⁹ CASTRO, José. *A pequena arrecadação e o deficit*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expreso/2019/05/01/É-justo-alterar-regras-de-aposentadoria-do-trabalhador-rural>>. Acesso em 18 jun. 2019.

⁶⁰ QUEIROZ, Antônio. *PEC 6/2019 - A nova Reforma da Previdência*. Disponível em: <http://frenteparlamentardaprevidencia.org/wp-content/uploads/2019/03/DIAP-pec_9_2019_nova_reforma_previdencia.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

2020, até atingir 20 anos⁶¹. Assim, as mudanças não seriam tão abruptas, mostrando-se razoáveis para o reequilíbrio do Sistema.

Vale lembrar que de acordo com o modelo previdenciário atual, os rurícolas podem se aposentar preenchendo os requisitos de cinquenta e cinco anos de idade para as mulheres ou sessenta anos de idade para os homens com a comprovação de quinze anos de atividade rural. Já no modelo inicial da reforma previdenciária a aposentadoria rural por idade aumentaria progressivamente, chegando para ambos (mulheres e homens) aos sessenta anos de idade com vinte anos de contribuição.⁶²

Um ponto polêmico da proposta inicial estava justamente na idade mínima de sessenta anos para aposentar, desconsiderando as precárias condições de muitos rurícolas, vez que no Brasil há tanto agricultores com alto poder aquisitivo quanto agricultores em situação de pobreza extrema, ou seja, a condição da idade não pode ser generalizada no país como se não houvesse particularidades regionais.

Outra questão para se refletir era a previsão de contribuição mínima anual inicial, com posterior fixação em lei, o que pode gerar certo conflito quando vivemos em um país com relevante desigualdade social. Uma alternativa seria prever, ao invés de um mínimo fixo, uma porcentagem sobre os lucros, de forma que os grandes produtores, em virtude do seu grande faturamento, arcariam com mais despesas, respeitando as particularidades dos pequenos e desafortunados produtores.

Por fim, de acordo com o relator, serão excluídas da PEC às principais mudanças inicialmente previstas aos rurícolas, mantendo-se, todavia, a previsão de acréscimo do período de contribuição apenas para os homens, que deverá ser de vinte anos⁶³. Essa previsão no parecer é importante por preservar a isonomia, princípio constitucional que deve reger essas situações de desigualdade de

⁶¹ QUEIROZ, Antônio. *PEC 6/2019 - A nova Reforma da Previdência*. Disponível em: <http://frenteparlamentardaprevidencia.org/wp-content/uploads/2019/03/DIAP-pec_9_2019_nova_reforma_previdencia.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

⁶² BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 6/2019, de 20 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

⁶³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 6/2019, de 20 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

tratamento para pessoas em desigualdade de situação, já que as mulheres historicamente exercem dupla jornada de labor, em casa e no trabalho.

Observa-se, com isso, que as propostas iniciais de reforma na previdência rural caminham em sentido similar aos países desenvolvidos, devendo observar as particularidades dessa categoria por meio da garantia de um benefício mínimo, sem deixar que seus requisitos permaneçam flexíveis a tal ponto de viabilizar fraudes em desfavor do sistema previdenciário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até a entrega do presente trabalho as mudanças na aposentadoria rural estão no limbo entre a aprovação e a exclusão na proposta de reforma da previdência. As mudanças para os rurícolas são importantes, pois como visto, se tratam de segurados que oneram bastante o sistema previdenciário. Ao mesmo tempo, como demonstrado com a análise da aposentadoria rural em outros países, é preciso estar atento às particularidades e os desgates dessa atividade.

Assim, apesar da necessidade de tratamento peculiar em se tratando dos segurados rurais, é necessário mudanças no sistema, pois pela fragilidade dos requisitos, existem muitas fraudes nesta modalidade de aposentadoria, como demonstrado pelo número de benefícios concedidos em condição de rurícola superar o quantitativo de pessoas morando no campo.

Dessa forma, é preciso que os deputados estejam atentos às necessidades de adaptar o sistema previdenciário às novas demandas populacionais, mesmo que estas causam descontentamento na população, sem desconsiderar as características de cada grupo de segurados.

REFERÊNCIAS

ASSUMPÇÃO, Paula. *Previdência Social: Disposições Constitucionais e Princípios*. Disponível em: <https://livrodireitoprevidenciario.com/diposicoes_contitucionais/>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BENITES, Afonso. *Os pontos da reforma da Previdência que devem ser alterados na Câmara*. Disponível em:

<https://brasil.elpais.com/brasil/2019/06/04/politica/1559606467_397200.html>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BORGES, Ligia. *Previdência Social teve déficit de R\$ 195,2 bilhões em 2018*. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/2019/01/previdencia-social-teve-deficit-de-r-1952-bilhoes-em-2018/>>. Acesso em 19 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Entenda a tramitação da proposta de reforma da Previdência*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/572634-ENTENDA-COMO-SERA-A-TRAMITACAO-DA-PROPOSTA-DE-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.html>>. Acesso em: 18 jun. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 6/2019, de 20 de fevereiro de 2019*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712467&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Carência*. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/orientacoes/carencia/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. *Documentos - Trabalhador rural*. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/servicos-do-inss/atualizacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-para-comprovacao-de-tempo-de-contribuicao/documentos-trabalhador-rural/>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 12 jun. 2019.

CASTRO, José. *A pequena arrecadação e o déficit*. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/05/01/É-justo-alterar-regras-de-aposentadoria-do-trabalhador-rural>>. Acesso em 18 jun. 2019.

HOMCI, Arthur Laércio. *A evolução histórica da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/12493/a-evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil/1>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

MEIRELLES, Mário. *A evolução histórica da seguridade social - aspectos históricos da previdência social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.oabpa.org.br/index.php/2-uncategorised/1574-a-evolucao-historica-da-seguridade-social-aspectos-historicos-da-previdencia-social-no-brasil-mario-antonio-meirelles>>. Acesso em: 9 jun. 2019.

MINUCI, Raquel. *Espécies de trabalhadores e o vínculo empregatício*. Disponível em: <<https://raquelminuci.jusbrasil.com.br/artigos/141292161/especies-de-trabalhadores-e-o-vinculo-empregaticio>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

NOVELINO, Marcelo. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Método, 2009, 3 ed., 362/364.

QUEIROZ, Antônio. *PEC 6/2019 - A nova Reforma da Previdência*. Disponível em: <http://frenteparlamentardaprevidencia.org/wp-content/uploads/2019/03/DIAP-pec_9_2019_nova_reforma_previdencia.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

SCHWARZER, Helmut. *Paradigmas de Previdência Social Rural: um Panorama da Experiência Internacional*. Disponível em: <www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/74/84>. Acesso em 13 jun. 2019.

SILVA, Divino Jose. *Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/62810/evolucao-historica-da-previdencia-social-no-brasil-e-no-mundo>>. Acesso em: 11 jun. 2019

UMA ANÁLISE DO BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA EM FACE DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA

AN ANALYSIS OF THE CONTINUOUS BENEFIT BENEFIT IN THE FACE OF PENSION REFORM

Patrícia do Nascimento Delgado¹

RESUMO

O propósito do presente estudo é examinar as particularidades que circundam o Benefício de Prestação Continuada, disciplinado na Lei Orgânica da Assistência Social. Esta análise se faz necessária porque o referido benefício é importante instrumento de garantia de condições mínimas de dignidade para idosos e pessoas com deficiência que vivam em situação de pobreza. A temática se torna ainda mais relevante pois o texto original da PEC 06/2019 propõe mudanças de grande impacto para o tema.

Palavras-chave: Benefício de Prestação Continuada. Análise. Reforma.

ABSTRACT

The purpose of the present study is to examine the particularities that surround the Continuous Benefit Benefit, disciplined in the Organic Law of Social Assistance. This analysis is necessary because this benefit is an important instrument for guaranteeing minimum conditions of dignity for the elderly and people with disabilities living in poverty. The theme becomes even more relevant as the original text of PEC 06/2019 proposes changes of great impact to the theme.

Keywords: Continuous Benefit Benefit. Analyze. Reform.

¹ Advogada, formada pelo Centro Universitário de Brasília - UniCEUB e aluna do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito do Trabalho e Previdenciário, no Centro Universitário de Brasília – UniCEUB/ICPD. E-mail: patriciandelgado@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A Seguridade Social é um conjunto de políticas sociais cujo objetivo é proteger os indivíduos de certas contingências de modo a preservar o mínimo de sua dignidade. Ela está prevista na Constituição Federal e abarca as iniciativas nas áreas da saúde, previdência e assistência social. O acesso à proteção da assistência social dispensa prévia contribuição, sendo direcionada para os indivíduos que dela necessitarem.

No âmbito da assistência social o Benefício de Prestação Continuada – BPC merece destaque, uma vez que se destina ao combate de situações de desamparo social e de pobreza das camadas da sociedade que estejam em particular condição de vulnerabilidade, sendo especialmente destinado aos idosos e às pessoas com deficiência de baixa renda.

Estima-se que atualmente o BPC possua mais de 4,5 milhões de beneficiários e que represente, em média, 79% da renda das famílias destinatárias, fator que constata sua importância social e confirma seu valor como um pilar da redução das desigualdades sociais. Porém, não obstante sua relevância, o acesso ao benefício pela via administrativa é dificultoso.

Uma vez incontestada sua pertinência na promoção da dignidade das pessoas idosas e com deficiência, se faz necessário examinar as particularidades deste instrumento de proteção social que na atualidade é objeto de debates nos termos da PEC 06/2019 (Reforma da Previdência), cujo texto original traz propostas de grande repercussão para seus beneficiários.

2 BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA – BPC

A Assistência Social, disciplinada nos art. 203 e 204 da Constituição Federal, tem caráter não contributivo e será prestada a quem dela necessitar. O Benefício de Prestação Continuada, também conhecido como BPC - LOAS, está inserido neste contexto nos seguintes termos:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: (...)

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

O BPC é regulamentado pela Lei 8.742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS c/c Decreto 6.214/07. Nos termos da LOAS, a Assistência Social é um dever a ser prestado pelo Estado e um direito de todo cidadão, consubstanciado através da reunião de projetos públicos e sociais voltados ao provimento de condições mínimas de vida às pessoas carentes.

Este benefício assistencial é direcionado às pessoas idosas e pessoas com deficiência (PcD) que comprovem não possuir meios de prover sua manutenção nem de tê-la provida por sua família.

O BPC está previsto nos art. 20 e seguintes da LOAS, os quais estabelecem os requisitos legais cumulativos para sua concessão: quem pode ser beneficiário, renda familiar mínima exigida, momento de início e de cessação do benefício e a possibilidade de cumulação do BPC com outros benefícios.

2.1 Beneficiários

Poderão pleitear o BPC, desde que cumpridos todos os requisitos normativos, os brasileiros natos, naturalizados ou portugueses desde que, em qualquer caso, sejam residentes no Brasil. Sobre a situação do estrangeiro, o STF pacificou o tema ao fixar a tese de que a assistência social também será devida ao estrangeiro residente no país, uma vez que satisfaça todos os requisitos normativo².

Para fins de concessão do BPC será considerada pessoa idosa, homem ou mulher, que possua 65 (sessenta e cinco) anos de idade ou mais. Já a pessoa com deficiência deverá demonstrar a existência de barreiras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, de longo prazo, os quais incapacitem a pessoa para o trabalho e para a vida independente, com prazo mínimo de dois anos e, que associadas a outros tipos

² CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

de barreiras, obstaculizem sua inserção efetiva na sociedade em condição isonômica com os demais³.

2.2 Comprovação de hipossuficiência

Também é necessário que o idoso ou a pessoa com deficiência que pleiteie o BPC demonstre que não possui meios de se manter ou de ser mantido por seus familiares, situação que evidencia a necessidade de demonstração de uma situação de miserabilidade/ hipossuficiência econômica.

Para observância deste quesito, nos termos da LOAS, requer-se a comprovação da renda familiar inferior a ¼ de salário mínimo per capita familiar. Não obstante este requisito objetivo previsto no art.20, §3º da LOAS, vale destacar que o Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, declarou a inconstitucionalidade parcial deste dispositivo, sem pronúncia de nulidade, de modo a também serem admitidos outros elementos comprobatórios da miserabilidade e da condição de vulnerabilidade do idoso ou do deficiente⁴.

Neste sentido, em 2015 foi incluído o § 11 no art. 20 da LOAS, o qual passou a prever a aceitação de outros elementos comprobatórios de condição de miserabilidade. A Turma Nacional de Uniformização – TNU trata destes elementos na Súmula 79:

Nas ações em que se postula benefício assistencial, é necessária a comprovação das condições socioeconômicas do autor por laudo de assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou, sendo inviabilizados os referidos meios, por prova testemunhal.

Ademais, neste ponto, faz-se necessário destacar o conceito de família para fins de cálculo da renda per capita familiar. Nos termos da LOAS, a família aqui considerada abarca o requerente, cônjuge ou companheiro, pais (incluídos a

³ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

⁴ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

madrasta ou padrasto, quando ausente o pai/mãe biológicos), irmãos solteiros, filhos solteiros, enteados solteiros e menores tutelados, desde que residam na mesma casa⁵.

Outro ponto de relevância no que toca à comprovação da hipossuficiência dos beneficiários é discriminar as verbas que são consideradas ou não no cálculo da renda mensal bruta familiar. As verbas que integram a renda familiar estão discriminadas no art. 4º, VI do Decreto 6.214/07⁶.

Por outro lado, merece maior destaque as verbas que não serão contabilizadas, a exemplo da bolsa de estágio supervisionado e da renda oriunda de contrato de aprendizagem, nos termos da LOAS, art. 20, §9º.

O Decreto 6.214/07 em seu art.4º, §2º também exclui do referido cálculo os seguintes rendimentos: benefícios e auxílios assistenciais de caráter eventual e temporário; recursos advindos de programas sociais de transferência de renda; pensões especiais de natureza indenizatória e benefícios de assistência médica, assim como outros proventos eventuais ou sazonais, a serem regulamentados pelo Ministério do Desenvolvimento Social em conjunto com o INSS.

Destaca-se também que a disposição normativa do Estatuto do Idoso, Lei 10.741/03, a qual estabelece em seu art. 34, parágrafo único que caso outro idoso, membro da mesma família, já seja beneficiário do BPC, este provento também não será considerado no cálculo da renda familiar para concessão de igual benefício também foi estendido às pessoas com deficiência através de julgado com repercussão geral decidido no Supremo Tribunal Federal⁷.

⁵ LEITÃO, André Studart. *Manual de Direito Previdenciário*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.856-869.

⁶ Disciplina o Decreto 6.214/07 em seu art. 4º Para os fins do reconhecimento do direito ao benefício, considera-se: VI - renda mensal bruta familiar: a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pelos membros da família composta por salários, proventos, pensões, pensões alimentícias, benefícios de previdência pública ou privada, seguro-desemprego, comissões, pro-labore, outros rendimentos do trabalho não assalariado, rendimentos do mercado informal ou autônomo, rendimentos auferidos do patrimônio, Renda Mensal Vitalícia e Benefício de Prestação Continuada, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 19.

⁷ LEITÃO, André Studart. *Manual de Direito Previdenciário*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.856-869.

2.3 Não cumulatividade

Além dos pressupostos já elencados, convém destacar que o BPC somente será deferido ao idoso/pessoa com deficiência que comprovar não ser favorecido por outra espécie de benefício da Seguridade Social ou de outro regime, a exemplo do seguro-desemprego. Porém, estão a salvo as rendas oriundas da assistência médica e a pensão especial de natureza indenizatória⁸.

2.4 Início do Benefício

O BPC passa a ser devido a partir da data de seu requerimento administrativo e vigora enquanto persistirem os requisitos observados em sua concessão. Caso seja deferido judicialmente, a decisão também terá efeitos retroativos, desde que tenha havido prévio requerimento administrativo e os requisitos para sua concessão estivessem presentes desde esta data⁹.

A instância administrativa referida é o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, o qual é responsável pela operacionalização do BPC: receber requerimentos, conceder, manter, revisar, suspender ou cessar o benefício, conforme prevê o art. 39 do Decreto 6.214/07.

Por outro lado, caso o pleito do referido benefício assistencial tenha sido feito diretamente na esfera judicial, a data de início do BPC será a data de ajuizamento da ação¹⁰.

Além de todas as exigências cumulativas já mencionadas, se faz necessário evidenciar que a concessão, manutenção e revisão do BPC está condicionada à inscrição/ atualização cadastral periódica do beneficiário no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, bem como inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF, conforme determina o art. 12 do Decreto 6.214/07.

⁸ LEITÃO, André Studart. *Manual de Direito Previdenciário*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.856-869.

⁹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

¹⁰ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

2.5 Valor do Benefício

O texto constitucional, no art. 203, V, traz previsão expressa de que o Benefício de Prestação Continuada terá o valor fixo de um salário mínimo, o qual não se submete à descontos de qualquer contribuição e também não repercute para concessão de 13^o, nos termos do Decreto 6.214/07.

2.6 Cessação do benefício

Os benefícios concedidos sofrem revisões a cada dois anos com o fim de se verificar se os beneficiários ainda gozam dos requisitos que autorizaram sua concessão. Assim, Carlos Alberto Pereira Castro¹¹ elenca as seguintes hipóteses que darão causa   cessação do pagamento do BPC:

- superação das condições que lhe deram origem;
- morte do beneficiário;
- falta de comparecimento do beneficiário portador de deficiência ao exame médico-pericial, por ocasião de revisão do benefício;
- falta de apresentação pelo beneficiário da declaração de composição do grupo familiar por ocasião da revisão do benefício.

Outras hipóteses relevantes dizem respeito às pessoas com deficiência, as quais também deverão passar por avaliação médica e avaliação social a fim de que se verifique o atual nível de incapacidade do benefici rio¹².

3 A REALIDADE DO BPC E DE SEUS BENEFICIÁRIOS

Conforme elucida o Boletim BPC 2015¹³, o referido benefício vai muito  m do pagamento de um s lario mínimo. O BPC também é uma maneira de atender às carências mínimas de seus beneficiários através do acesso a políticas sociais, assim

¹¹ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21^a Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

¹² LEITÃO, André Studart. *Manual de Direito Previdenciário*. 4^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.856-869.

¹³ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *BOLETIM BPC 2015*. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/boletim_BPC_2015.pdf>. Acesso em: 03 junho de 2019.

como propiciar a superação das dificuldades típicas enfrentadas pelos idosos e pelas pessoas com deficiência. Tal situação é possível à medida que o benefício colabora para que seu usufruidor tenha mais autonomia; maior interação na vida comunitária e melhoria de sua condição financeira, reduzindo-se a pobreza.

Como já apontado, uma das exigências para se tornar beneficiário do BPC é possuir renda inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, valor hoje correspondente a quantia mensal de R\$ 249,50 (duzentos e quarenta e nove reais e cinquenta centavos), fato que expõe a substancial miserabilidade dessas famílias.

Os beneficiários do BPC, em regra, fazem parte de um grupo de cidadãos que passam/ passaram por muitas provações sociais, de modo que tiveram pouco acesso à direitos mínimos sociais como educação, saúde, alimentação, moradia e trabalho.

Isso também constata que os idosos assistidos pelo BPC são pessoas cuja trajetória trabalhista foi de notável precariedade, pois não permitiu sua inclusão no sistema de proteção previdenciária por ausência de contribuição. Já em relação às pessoas com deficiência demonstra que a existência de impedimentos físicos/ mentais, além de restringir a autonomia destas pessoas, também restringe o seu acesso/manutenção no mercado de trabalho¹⁴.

Logo, a existência deste benefício é de extrema importância para os idosos e para as pessoas com deficiência, assim como para suas respectivas famílias. A renda auferida com o BPC é verdadeira fonte de inclusão social, pois permite que estes grupos vulneráveis tenham supridas suas necessidades econômicas mais básicas, de forma que permite a sua sobrevivência com um mínimo de dignidade¹⁵.

Assim, em verdade, o BPC surge como a garantia de uma fonte fixa de renda não só para o beneficiário direto, mas para todo o seu grupo familiar, o qual, não raras vezes, tem o no benefício seu único provento.

¹⁴ JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa; DE PAIVA, Andrea Barreto. *O benefício de prestação continuada na reforma da previdência: Contribuições para o debate*. Texto para Discussão, 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177517/1/td_2301.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

¹⁵ ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. O benefício de prestação continuada (BPC), os direitos dos portadores de deficiência e o serviço social. *Jus.com.br*, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38138/o-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc-os-direitos-dos-portadores-de-deficiencia-e-o-servico-social>>. Acesso em: 02 de junho de 2019.

Não obstante a clara insuficiência do BPC para suprir de forma efetiva as demandas de seus beneficiários, dado seu valor e a situação econômica do grupo familiar, não se pode negar a relevância que o presente benefício exerce na vida destas pessoas. É por meio deste direito assistencial que os idosos e as pessoas com deficiência conseguem ter um mínimo de autonomia e independência, ainda que de forma precária, no custeio de suas despesas mais elementares¹⁶.

Ocorre que o acesso ao BPC através da via administrativa, a qual foi construída para ser o caminho natural para seu pleito, tem se mostrado infrutífero em muitos casos, embora o texto constitucional tenha estabelecido que a assistência social deva ser prestada a quem dela necessitar.

O que se verifica é que a autarquia previdenciária (INSS), a quem cabe operacionalizar o BPC, faz aplicação concreta da LOAS de forma avaliativa, neutra e literal, de modo que não leva em consideração aspectos subjetivos de cada caso concreto. A consequência prática deste fato é a exclusão de um contingente expressivo de pessoas hipossuficientes que têm seu requerimento negado por não se enquadrarem nos exatos termos da LOAS¹⁷.

Neste sentido, cita-se que o BPC pode ser indeferido com fundamento único no descumprimento da comprovação da renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo, embora seja sabido que este critério, isoladamente, não é capaz de mensurar o grau de vulnerabilidade do pretense beneficiário, muito menos justificar o indeferimento da referida assistência social.

É por este e outros motivos que o poder judiciário tem sido acionado recorrentemente como via garantidora de acesso ao BPC, pois somente nessa hipótese a situação do requerente e de sua família será analisada de forma detalhada,

¹⁶ ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. O benefício de prestação continuada (BPC), os direitos dos portadores de deficiência e o serviço social. *Jus.com.br*, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38138/o-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc-os-direitos-dos-portadores-de-deficiencia-e-o-servico-social>>. Acesso em: 02 de junho de 2019.

¹⁷ PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise crítica do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/1521>>. Acesso em: 8 de junho 2019.

além de ser aplicada ao caso concreto a legislação pertinente interpretada conforme os ditames constitucionais que regem a assistência social¹⁸.

Destaca-se, neste ponto, o relatório apresentado em 2018 pelo Ministério da Transparência em parceria com a Controladoria-Geral da União - CGU, cujo objetivo foi analisar a regularidade dos pagamentos do BPC em 2017¹⁹.

Nesta oportunidade, foram identificados um total de 4,5 milhões de beneficiários, dos quais 2 milhões são idosos (44%) e os 2,5 milhões restantes (56%) são pessoas com deficiência. Ademais, neste mesmo ano, os cofres públicos despenderam R\$ 50 bilhões de reais para o custeio do BPC, número superior ao que foi investido no programa Bolsa Família no mesmo ano²⁰.

Não obstante as dificuldades de acesso ao BPC já relatadas anteriormente, a auditoria realizada pela CGU também constatou que inconsistências cadastrais e falhas na operacionalização do BPC em 2017 acarretaram um prejuízo potencial de R\$ 5,5 bilhões de reais ao governo.

Dentre as principais causas de potencial recebimento indevido do BPC vale destacar as seguintes²¹:

sinalização de óbito: foram identificados mais de 9 mil beneficiários que vieram a óbito, mas que o respectivo benefício continuava sendo pago, situação que correspondeu a um gasto potencialmente indevido de R\$ 9 milhões por mês;

¹⁸ PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise crítica do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/1521>>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

¹⁹ BRASIL. Auditoria avalia regularidade dos pagamentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC). *Controladoria-Geral da União*. Agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/08/auditoria-avalia-regularidade-dos-pagamentos-do-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>>. Acesso em 10 de junho de 2019.

²⁰ Segundo dados governamentais, em 2017 foram investidos R\$ 29 bilhões de reais no Bolsa Família, os quais se destinaram a cerca de 46,6 milhões de brasileiros. O programa é direcionado às famílias que vivem em condição de pobreza ou de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 85,00 ou superior a esta, mas inferior a R\$ 170,00 caso integrem o núcleo familiar crianças ou adolescentes de até 17 anos. Fonte: BRASIL. Cerca de 46,6 milhões de brasileiros são beneficiados pelo Bolsa Família. *Governo do Brasil*. Abril 2018. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/05/cerca-de-46-6-milhoes-de-brasileiros-sao-beneficiados-pelo-bolsa-familia>>. Acesso em: 20 de junho 2019.

²¹ BRASIL. Auditoria avalia regularidade dos pagamentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC). *Controladoria-Geral da União*. Agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/08/auditoria-avalia-regularidade-dos-pagamentos-do-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>>. Acesso em 10 de junho de 2019.

(ii) renda superior à permitida: cerca de 467 mil beneficiários possuíam renda superior ao limite legal, o que acarretou numa despesa possivelmente indevida de R\$ 445 milhões de reais por mês;

(iii) cumulação indevida de benefícios: aproximadamente 11 mil beneficiários cumulavam o BPC e outra espécie de benefício assistencial ou previdenciária, fato que gerou um prejuízo mensal de R\$ 10,5 milhões de reais ao mês;

(iv) CPF irregular: também foram identificados em torno de 390 mil beneficiários que não cumpriam com a condição de regularidade quanto ao cadastro de pessoas físicas e

(v) ausência de inscrição no CadÚnico: embora o cumprimento deste requisito, assim como o CPF regular, seja essencial para concessão, manutenção e revisão do BPC, cerca de 1,9 milhão de beneficiários não possuíam inscrição no referido cadastro.

4 O BPC E A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Tema de grande relevância na atualidade diz respeito à Reforma da Previdência, cujo texto base objeto do presente estudo está previsto na Proposta de Emenda à Constituição - PEC 06/2019²², apresentada em fev./2019 pelo Poder Executivo, cujo objetivo precípua é modificar o sistema previdenciário vigente.

²² Art. 203. V - garantia de renda mensal, no valor de um salário-mínimo, à pessoa com deficiência, previamente submetida à avaliação biopsicossocial realizada por equipe multiprofissional e interdisciplinar, que comprove estar em condição de miserabilidade, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e previdenciários, conforme disposto em lei; e

VI - garantia de renda mensal de um salário-mínimo para a pessoa com setenta anos de idade ou mais que comprove estar em condição de miserabilidade, que poderá ter valor inferior, variável de forma fática, nos casos de pessoa idosa com idade inferior a setenta anos, vedada a acumulação com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria, ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 ou com proventos de inatividade e pensão por morte decorrentes das atividades de militares de que tratam os art. 42 e art. 142, conforme dispuser a lei.

§ 1º Para os fins do disposto nos incisos V e VI do caput,:

I - considera-se condição de miserabilidade a renda mensal integral per capita familiar inferior a um quarto do salário-mínimo e o patrimônio familiar inferior ao valor definido em lei;

II - o valor da renda mensal recebida a qualquer título por membro da família do requerente integrará a renda mensal integral per capita familiar.

§ 2º O pagamento do benefício de prestação continuada à pessoa com deficiência previsto no inciso V do caput ficará suspenso quando sobrevier o exercício de atividade remunerada, hipótese em que será

4.1 Justificativa

Como é sabido, o fundamento da PEC 06/2019 é estabelecer uma nova gestão de funcionamento da previdência social, o qual deve ser justo e sustentável, de forma a garantir a manutenção do sistema previdenciário.

Um dos argumentos para justificar as mudanças propostas é de que o crescimento recorrente com despesa previdenciária tem impactado os cofres públicos, o que acarreta o endividamento primário do governo, o qual, por sua vez, impacta diretamente a economia e o crescimento do país, refletindo no mercado de trabalho e no poder aquisitivo dos brasileiros²³.

Ademais, as baixas taxas de natalidade; o crescimento do total de idosos, acompanhado de maior expectativa de vida; o número de aposentadorias precoces e a deterioração da relação entre contribuintes e beneficiários também são argumentos utilizados no texto da proposta para se defender a mudança das regras atuais de previdência social.

Ocorre que, não obstante a limitação temática do Projeto de Emenda às questões da seara previdenciária, o texto original da PEC traz alterações também para o BPC, embora seja este um benefício de caráter assistencial.

Neste contexto, vale destacar que a PEC 06/2019 não apresenta argumentos claros e vinculados estritamente à justificação do envolvimento do PBC em discussões de caráter previdenciário, tampouco elucida as razões que fundamentariam sua alteração.

De qualquer forma, é plausível sustentar que as mudanças propostas em relação ao BPC possuem nítido, talvez único, caráter de contenção de gastos, já que a previsão feita pelo Ministério da Economia de uma redução de R\$ 34,8 bilhões de

admitido o pagamento de auxílio-inclusão equivalente a dez por cento do benefício suspenso, nos termos previstos em lei. Fonte: BRASIL. Proposta de emenda à constituição 06/2019. *Câmara dos deputados*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B5C3A7BC43819C63B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

²³ BRASIL. Proposta de emenda à constituição 06/2019. *Câmara dos deputados*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B5C3A7BC43819C63B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

reais em dez anos caso as alterações no BPC sejam aprovadas foi utilizada como base para a formulação do texto da PEC²⁴.

4.2 Principais alterações da Reforma sobre o BPC

Conforme ressaltado anteriormente, o BPC integra as ações da assistência social e representa um importante meio de transferência de renda no país, já que é destinado a idosos e pessoas com deficiência que vivam em situação miserabilidade.

Ocorre que a referida matéria é um dos pontos mais polêmicos da Reforma da Previdência e tem sido vista com reservas e sofrido críticas até mesmo por parte dos parlamentares apoiadores da PEC²⁵, razão pela qual se faz necessário analisar os principais pontos de alteração do BPC. Porém, diante da baixa popularidade da matéria, é plausível que o texto original da PEC sofra mudanças durante sua tramitação no Congresso Nacional.

Neste ponto, vale destacar o parecer proferido pela Comissão Especial criada para analisar o texto da Reforma da Previdência, o qual apontou importantes modificações sobre seu texto original.

4.2.1 Aumento da idade para acesso ao valor integral do benefício

O texto da PEC 06/2019 estabelece que a idade mínima para requerer o BPC passe dos atuais 65 anos para os 70 anos.

A justificativa para esta mudança, embora não explicitada no texto da Reforma, encontra respaldo no princípio da seletividade na prestação dos benefícios, o qual integra a gama de fundamentos da seguridade social. Segundo este princípio,

²⁴ MARTELLO, Alexandre. Reforma da Previdência: veja ponto a ponto da economia prevista com mudanças. *GI*. Maio de 2019. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/25/veja-o-detalhamento-ponto-a-ponto-das-mudancas-da-reforma-da-previdencia-e-sua-economia.ghtml>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

²⁵ BAPTISTA, Rodrigo. BPC é um dos pontos polêmicos da Reforma da Previdência. *Senado*. Maio de 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

os benefícios e serviços serão concedidos e mantidos de forma seletiva, para contemplar apenas os eleitos pelo legislador²⁶.

Porém, na prática, o implemento da idade de 70 anos tem caráter supressor de direitos. Com base no Boletim BPC 2015²⁷, o aumento da idade mínima significaria que ao menos 27,1% dos idosos beneficiários (cerca de 520.287 idosos) de 65 a 69 anos e suas famílias, que atualmente recebem o benefício, perderiam este direito assistencial correspondente a um salário mínimo, praticamente devolvendo todos estes núcleos familiares à extrema pobreza.

Outro ponto a ser considerado é que, a longo prazo a população idosa será mais expressiva, conforme ressaltado no próprio texto da Reforma. Ocorre que se tal fato não for acompanhado de um processo efetivo de transferência de renda e houver concomitantemente aumento da pobreza, a necessidade por benefícios assistenciais como o BPC também irá aumentar.

4.2.2 *Inclusão dos idosos a partir dos 60 anos ao programa assistencial*

Matéria elogiada da PEC 06/2019 diz respeito à extensão do BPC aos idosos a partir dos 60 anos²⁸, já que esta iniciativa abarcaria um contingente de idosos não

²⁶ CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

²⁷ O Boletim BPC também elucida a distribuição do benefício entre as faixas etárias dos idosos. Como dito, 27,1% (520.287) dos beneficiários possuem entre 65 e 69 anos; 30,9% (593.519) estão entre 70 e 74 anos; 22,8% (437.954) idade entre 75 e 79 anos e o restante 19,3% (370.613) possuem 80 anos ou mais. Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *BOLETIM BPC 2015*. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/boletim_BPC_2015.pdf>. Acesso em: 03 junho de 2019.

²⁸ Art. 41. Até que entre em vigor a nova lei a que se refere o inciso VI do caput do art. 203 da Constituição, à pessoa idosa que comprove estar em condição de miserabilidade será assegurada renda mensal de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) a partir dos sessenta anos de idade.

§ 1º A pessoa que estiver recebendo a renda na forma prevista no caput ao completar setenta anos de idade, e desde que atendidos os demais requisitos, fará jus à renda mensal de um salário-mínimo prevista no inciso VI do caput do art. 203 da Constituição.

§ 2º As idades previstas neste artigo deverão ser ajustadas quando houver aumento na expectativa de sobrevida da população brasileira, nos termos do disposto no § 4º do art. 201 da Constituição.

§ 3º É vedada a acumulação da transferência de renda de que trata este artigo com outros benefícios assistenciais e com proventos de aposentadoria ou pensão por morte dos regimes de previdência social de que tratam os art. 40 e art. 201 da Constituição ou com proventos de inatividade e pensão por morte de que tratam os art. 42 e art. 142 da Constituição, observadas as condições estabelecidas em lei.

§ 4º Não será devido abono anual para a pessoa idosa beneficiária da renda mensal de que trata este artigo. Fonte: BRASIL. Proposta de emenda à constituição 06/2019. *Câmara dos deputados*.

contemplados atualmente pela LOAS, circunstância que enalteceria o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento²⁹.

Ocorre que esta ampliação está condicionada à não vinculação do valor do benefício ao salário mínimo. Em outras palavras, os idosos a partir dos 60 anos até os 69 anos, poderão receber o benefício com valor inferior ao salário mínimo e variável de forma fásica.

É prudente ressaltar que esta alteração no valor do benefício significaria nítido retrocesso social, sobretudo para os idosos que atualmente recebem o BPC no valor de um salário mínimo e que estejam na faixa etária de 65 a 69 anos, caso a referida proposta seja aprovada. Para este grupo, a diminuição do valor da sua renda poderá significar um anúncio do regresso à miserabilidade.

A PEC também traz o valor do BPC para os idosos de 60 a 69 anos em suas disposições transitórias, cuja a renda inicialmente devida a eles seria de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) até que sobrevenha lei ordinária disciplinando o tema, fazendo-se a ressalva de que os parâmetros de idade poderão ser alterados na hipótese de aumento da expectativa de sobrevida.

Ademais, frisa-se que a estipulação da quantia de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) desvincula o valor do benefício ao salário mínimo. Tal fato é prejudicial à população idosa, pois a vinculação do BPC ao salário mínimo foi feita pelo texto constitucional justamente para assegurar a atualização recorrente do benefício, além de garantir uma renda mínima para sobrevivência nos termos do art. 7º da Constituição Federal³⁰.

Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B5C3A7BC43819C63B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em: 15 de junho de 2019.

²⁹ Nas exatas palavras de Carlos Alberto Pereira de Castro: “Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem”. Fonte: CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

³⁰ BRASIL. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019. *Câmara dos Deputados*. Junho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B5C3A7BC43819C63

4.2.3 Alteração nos requisitos de miserabilidade

Sem prejuízo do cumprimento da demonstração do quesito objetivo de percepção de renda per capita familiar inferior a ¼ do salário mínimo, o texto das disposições transitórias da PEC também traz a exigência de patrimônio familiar inferior a R\$ 98.000,00 (noventa e oito mil reais).

Destaca-se que este valor guarda correspondência à primeira faixa do Programa Minha Casa, Minha Vida, zona que abarca famílias nas condições mais precárias e que possuam renda mensal de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais). Nesta hipótese, o governo poderá financiar até 90% do valor do imóvel que a família deseje adquirir, o qual não poderá custar além de R\$ 98.000,00³¹.

Como se vê, a estipulação de mais um requisito de ordem objetiva para a caracterização da miserabilidade dos prováveis beneficiários tende a produzir o mesmo efeito prático que o requisito da renda mínima per capita: excluir da proteção assistencial pessoa idosa/ com deficiência que não se adeque aos estritos termos da lei, embora viva em condição de vulnerabilidade, uma vez que a disposição normativa não faz juízos de valor.

4.2.4 Modificação do cálculo da renda mensal

Outro ponto que merece destaque no texto original da PEC 06/2019 é a modificação feita na fórmula de cálculo da renda per capita. Assim, se pela regra antiga algumas verbas não eram consideradas no cômputo da renda familiar, as novas disposições preveem que a renda mensal percebida por qualquer membro da família e a qualquer título será contabilizada no cálculo para fins de verificação da renda mínima per capita.

O implemento desta disposição também guarda potencial capacidade de impedir um contingente de pretensos beneficiários a integrarem o programa social

B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

³¹ ENTENDA COMO FUNCIONA O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. *Blog da MRV*. Setembro de 2018. Disponível em: <<https://www.blogdamrv.com.br/entenda-como-funciona-o-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

do BPC, pois, uma vez que qualquer tipo de receita será considerada somente grupos familiares profundamente pobres poderão ser beneficiados

4.3 Parecer da Comissão Especial

Conforme ressaltado anteriormente, as mudanças para o BPC apresentadas na PEC 06/2019 eram vistas com ressalvas até mesmo pelos apoiadores da Reforma. O parecer da Comissão Especial apresentado no mês de junho de 2019 confirmou esta presunção. No documento apresentado, a Comissão expõe que retirou do texto original da PEC todas as mudanças que afetavam o BPC.

Na oportunidade, defendeu-se o entendimento que as alterações trazidas objetivavam tornar mais rígida a obtenção do referido benefício, o qual se destina a milhões de cidadãos idosos e com deficiência e tem a incumbência de ser verdadeira fonte de condição mínima de dignidade a estas pessoas que se encontram em situação da grave vulnerabilidade social³².

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Benefício de Prestação Continuada é um instrumento da assistência social indispensável para que idosos e pessoas com deficiência em situação de miserabilidade possam viver com um mínimo de dignidade, contribuindo para o bem-estar desses beneficiários e para a redução das taxas de pobreza do país.

Ocorre que, não obstante sua previsão constitucional, este benefício tem se mostrado inacessível pela via administrativa a muitos pretensos beneficiários, uma vez que a autarquia previdenciária faz uma análise literal dos requerimentos aos termos da LOAS, não levanto em consideração as minúcias de cada caso concreto. Em virtude desta circunstância, não raras vezes, o BPC somente é assegurado através da via judicial.

³² BRASIL. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019. *Câmara dos Deputados*. Junho de 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=62B5C3A7BC43819C63B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

Noutro giro, ainda que sejam necessários vários requisitos para a concessão do BPC, a prática tem demonstrado um número expressivo de benefícios pagos a indivíduos que não cumprem regularmente com todas as exigências necessárias para seu correto recebimento.

O texto original da Reforma da Previdência (PEC 06/2019), cujo espírito é de contenção de gastos e de corte de privilégios buscou alcançar o BPC sugerindo alterações de grande repercussão para o tema. Em seu conjunto, as propostas apresentadas buscam dificultar o acesso ao BPC, seja por elevar a idade mínima dos idosos, por estabelecer mais um critério mínimo de renda (patrimônio familiar) ou por alterar o cálculo da renda per capita.

As alterações sugeridas para o BPC foram rechaçadas pela Comissão Especial, mas é indiscutível que eventual aprovação das medidas repercutiria de forma negativa para a assistência social, pois representaria a diminuição da proteção social dos idosos, das pessoas com deficiência e de suas respectivas famílias, pois, uma vez que o acesso ao benefício esteja mais restrito haverá consequentemente aumento nos índices de pobreza e das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Rodrigo. BPC é um dos pontos polêmicos da Reforma da Previdência. *Senado*. Maio de 2019. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/05/09/bpc-e-um-dos-pontos-polemicos-da-reforma-da-previdencia>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

BRASIL. Auditoria avalia regularidade dos pagamentos do Benefício de Prestação Continuada (BPC). *Controladoria-Geral da União*. Agosto de 2018. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/08/auditoria-avalia-regularidade-dos-pagamentos-do-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc>>. Acesso em 10 de jun. 2019.

_____. Cerca de 46,6 milhões de brasileiros são beneficiados pelo Bolsa Família. *Governo do Brasil*. Abril 2018. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/05/cerca-de-46-6-milhoes-de-brasileiros-sao-beneficiados-pelo-bolsa-familia>>. Acesso em: 20 de junho 2019.

_____. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019. *Câmara dos Deputados*. Junho de 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B5C3A7BC43819C63B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1764374&filename=Tramitacao-PEC+6/2019>. Acesso em: 20 de junho de 2019.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *BOLETIM BPC 2015*. Brasília: MDS, 2016. Disponível em:

<https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/boletim_BPC_2015.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Proposta de emenda à Constituição 06/2019. *Câmara dos deputados*.

Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=62B5C3A7BC43819C63B3D0BB4432073B.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019>. Acesso em: 15 de junho de 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de direito previdenciário*. 21ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 933 a 944.

ENTENDA COMO FUNCIONA O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA. *Blog da MRV*. Setembro de 2018. Disponível em:

<<https://www.blogdamrv.com.br/entenda-como-funciona-o-programa-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 13 de junho de 2019.

JACCOUD, Luciana de Barros; MESQUITA, Ana Cleusa; DE PAIVA, Andrea Barreto. *O benefício de prestação continuada na reforma da previdência*:

Contribuições para o debate. Texto para Discussão, 2017. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro. Disponível em:

<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/177517/1/td_2301.pdf>. Acesso em: 10 de jun. 2019.

LEITÃO, André Studart. *Manual de Direito Previdenciário*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p.856- 869.

MARTELLO, Alexandre. Reforma da Previdência: veja ponto a ponto da economia prevista com mudanças. *G1*. Maio de 2019. Disponível em:

<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/04/25/veja-o-detalhamento-ponto-a-ponto-das-mudancas-da-reforma-da-previdencia-e-sua-economia.ghtml>>. Acesso em: 17 de junho de 2019.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. Análise crítica do benefício de prestação continuada e a sua efetivação pelo judiciário. *Revista CEJ*, Brasília, Ano XVI, n. 56, p. 15-27, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.jf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/viewArticle/1521>>. Acesso em: 8 de jun. 2019.

ZALAMENA, Juliana Costa Meinerz. O benefício de prestação continuada (BPC), os direitos dos portadores de deficiência e o serviço social. *Jus.com.br*, 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38138/o-beneficio-de-prestacao-continuada-bpc-os-direitos-dos-portadores-de-deficiencia-e-o-servico-social>>. Acesso em: 02 de jun. 2019