

[artigo original]

A POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO ADICIONAL DE 25% DA APOSENTADORIA POR INCAPACIDADE PERMANENTE PARA AS DEMAIS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA: UMA ANÁLISE À LUZ DO ENTENDIMENTO ATUAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Elenita Araújo e Silva Neta¹

Resumo

O presente artigo versa sobre a possibilidade (ou não) de extensão do adicional de 25% (ou auxílio-acompanhante) da aposentadoria por incapacidade permanente, previsto no art. 45 da Lei de nº. 8.213/91, para outras espécies de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social no Brasil. Diante disso, o objetivo do artigo é identificar se a referida extensão para outras modalidades de aposentadoria seria possível de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial nº. 1.648.305) e do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº. 1.221.446). Logo, para se chegar a tal objetivo, utilizou-se de um método dedutivo (partindo-se de uma análise geral da temática [o estudo do Regime Geral de Previdência com ênfase no auxílio-acompanhante] para se chegar à análise dos Recursos mencionados) e uma pesquisa qualitativa com o uso de autores que tratam sobre isso, como Moreira (2019). Por fim, encontraram-se como resultado posicionamentos divergentes: o Superior Tribunal de Justiça admite a ampliação do referido auxílio para outras espécies de aposentadoria, por força do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, enquanto que o Supremo Tribunal Federal não admite a extensão para outras aposentadorias, levando em consideração o princípio da legalidade (falta de previsão legal expressa para a ampliação). Ao final, conclui-se que, por força da legalidade e da segurança jurídica, o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal é o que deve prevalecer (art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988).

Palavras-chave: Previdência. Auxílio-acompanhante. Extensão. Aposentadoria. Judiciário.

¹ Mestra em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Pós-graduada em Direito e Prática Previdenciária pelo Centro Educacional Renato Saraiva (CERS). Pós-graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal pelo Centro Universitário de Maceió (UNIMA). Pós-graduada em Direito Militar pela Escola Mineira de Direito (EMD). Graduada em Direito pelo Centro Universitário de Maceió (UNIMA). Membro associada ao Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI). Diretora de Pesquisa da Liga Acadêmica de Ciências Criminais (LACRIM/UNIMA). Advogada. Professora da Faculdade da Cidade de Maceió (FACIMA). Ganhadora do Prêmio de Excelência Acadêmica da Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Alagoas (FAPEAL) no ano de 2025.

THE POSSIBILITY OF EXTENDING THE 25% SUPPLEMENT TO PERMANENT DISABILITY RETIREMENT BENEFITS TO OTHER TYPES OF RETIREMENT: NA ANALYSIS IN LIGHT OF THE CURRENT UNDERSTANDING OF THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE AND THE SUPREME FEDERAL COURT

Abstract

This article discusses the possibility (or not) of extending the 25% supplement (or caregiver allowance) to permanent disability retirement benefits, as provided for in Article 45 of Law No. 8,213/91, to other types of retirement benefits under the General Social Security System in Brazil. Therefore, the objective of this article is to identify whether this extension to other retirement modalities would be possible according to the understanding of the Superior Court of Justice (Special Appeal No. 1,648,305) and the Supreme Federal Court (Extraordinary Appeal No. 1,221,446). To achieve this objective, a deductive method was used (starting from a general analysis of the subject matter [the study of the General Social Security System with emphasis on the caregiver allowance] to arrive at an analysis of the aforementioned Appeals) and qualitative research using authors who address this topic, such as Moreira (2019). Finally, divergent positions were found as a result: the Superior Court of Justice admits the extension of said benefit to other types of retirement, by virtue of the principle of equality and the dignity of the human person, while the Supreme Federal Court does not admit the extension to other retirements, taking into account the principle of legality (lack of express legal provision for the expansion). In the end, it is concluded that, by virtue of legality and legal certainty, the understanding consolidated by the Supreme Federal Court is the one that should prevail (art. 195, §5º, of the Federal Constitution of 1988).

Keywords: Social security. Companion allowance. Extension. Retirement. Judiciary.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente no Brasil, a Seguridade Social é um sistema formado por três eixos centrais: saúde, assistência social e previdência social. Enquanto que o primeiro e o segundo eixos possuem como uma das características mais marcantes a ausência do encargo de uma contraprestação (contribuição) pelo usuário para que possa utilizar os serviços (como o Sistema Único de Saúde), o último desses eixos (previdência) é o único que exige que quem se utilize do serviço (como uma aposentadoria) contribua para o sistema.

Por isso que a Constituição Federal de 1988, conforme o seu art. 195, determina que o financiamento do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) seja feito de maneira direta e indireta, pelo Estado e pela sociedade através de recursos advindos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o que demonstra que todos contribuem para a manutenção do RGPS. Além disso, o mesmo sistema – do RGPS - também é pautado pelos princípios da seletividade (público específico) e da distributividade (levam-se em consideração as contribuições).

Assim, dentro do Regime Geral de Previdência Social encontra-se a possibilidade de concessão do percentual de 25% para aquele beneficiário que seja aposentado por incapacidade permanente (que antes da Emenda Constitucional de nº. 103/2019 chamava-

se “aposentadoria por invalidez”) e que precise de auxílio permanente de terceiros para que possa realizar suas atividades habituais. Tal percentual de 25% também é nomeado como “auxílio-acompanhante”, tendo em vista que se refere à possibilidade do adicional para se pagar uma pessoa com a finalidade de cuidar do beneficiário, o qual se encontra limitado em desenvolver suas atividades diárias devido à sua incapacidade.

Inclusive, tal auxílio (o adicional) é previsto ao longo do art. 45 da Lei de nº. 8.213/91, o qual apenas permite a sua concessão para a referida aposentadoria. Destarte, de acordo com o princípio da distributividade, o destinatário da concessão do adicional de 25% seria o beneficiário, o qual passaria a contar com o referido adicional com o objetivo de suprir suas necessidades de auxílio de terceiros para o desenvolvimento de suas atividades rotineiras. Ressalta-se que o art. 45 citado apenas prevê tal possibilidade para a aposentadoria por invalidez, não abrangendo as outras modalidades de aposentadoria, bem como outras espécies de benefício da previdência (como um auxílio por incapacidade temporária, uma pensão por morte, entre outros).

Todavia, apesar do comando normativo pela impossibilidade de extensão do adicional de 25% para outras espécies beneficiárias, essa questão da possibilidade de extensão do auxílio para outros benefícios começou a ser levada, primeiro, ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), tendo este definido – por meio do julgamento do Recurso Especial nº. 1.648.305 – a possibilidade de ampliação da percepção do citado auxílio para outras modalidades de aposentadoria (e não apenas a por invalidez). Assim, a Corte referida se sustentou nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana para se posicionar em permitir a ampliação do auxílio.

Do julgamento trazido pelo STJ, consolidou-se o Tema 982, o qual determina que se o beneficiário demonstrar a sua invalidez e a necessidade diária de cuidados de terceiros é possível o pagamento do adicional de 25%, independentemente da espécie de aposentadoria. Apesar de tal entendimento, o Supremo Tribunal Federal decidiu em contrário.

Após o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) interpor o Recurso Extraordinário nº. 1.221.446 em face da decisão emitida pelo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº. 1.648.305, o Supremo Tribunal Federal (STF) precisou se posicionar também sobre essa controversa e, de acordo o STF, não é possível a expansão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria do Regime Geral de Previdência Social. A razão preponderante que o STF trouxe para vedar a extensão para as demais espécies previdenciárias foi o princípio da legalidade, uma vez que o art. 45 da Lei de nº. 8.213/91 apenas prevê a possibilidade de concessão do auxílio-acompanhante para a aposentadoria por incapacidade permanente, pois apenas a lei poderia criar ou estender novos benefícios aos segurados do RGPS.

Apesar dos votos não terem sido convergentes entre os ministros neste ponto, nota-se que o Supremo Tribunal Federal procurou alinhar o seu posicionamento à defesa do princípio da legalidade, pois em matérias anteriores (como o Tema 503) o Supremo já havia se posicionado pela impossibilidade de criar ou majorar benefícios ou vantagens previdenciárias sem previsão de lei. Logo, por meio desse pensamento, não seria possível a expansão do adicional.

Dessa maneira, a problemática do artigo se alinha no seguinte: é possível a expansão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria no atual Regime Geral de Previdência Social do Brasil, à luz do entendimento do STJ e do STF?

Destarte, o objetivo do artigo é identificar se a referida extensão para outras modalidades de benefícios, como as outras modalidades de aposentadoria, seria possível de acordo com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (Recurso Especial nº. 1.648.305) e do Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário nº. 1.221.446).

Logo, para se chegar a tal objetivo, utilizou-se de um método dedutivo (partindo-se de uma análise geral da temática [o estudo do RGPS com ênfase no auxílio-acompanhante] para se chegar à análise dos Recursos mencionados) e uma pesquisa qualitativa com o uso de autores que tratam sobre isso, como Moreira (2019).

Por fim, encontraram-se posicionamentos divergentes: o STJ admite a ampliação do referido auxílio para outras espécies de aposentadoria, por força do princípio da igualdade e da dignidade da pessoa humana, enquanto que o STF não admite a extensão para outras aposentadorias, levando em consideração, como preponderante, o princípio da legalidade (falta de previsão legal expressa para a ampliação).

Ao final, conclui-se que o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal é o que deve prevalecer por força do princípio da legalidade e da segurança jurídica, levando em consideração que o art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988 determina que nenhum benefício ou serviço da Seguridade Social poderá ser estendido sem a correspondente fonte de custeio total (determinada por lei).

2 A PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: PONTOS IMPORTANTES

É por meio da atual Constituição Federal de 1988 (CF/88) que a Seguridade Social ganha vida ao longo dos artigos 194² e seguintes. De acordo com a atual Constituição, considera-se a Seguridade Social como um sistema integrado e promovido pelos Poderes Públicos com a finalidade de assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social (Brasil, 1998).

Assim, de acordo com Scremin, Freitas Júnior e Picinin (2024, p. 12) “as condições sociais de dignidade e sobrevivência devem ser asseguradas como um direito social universal, proporcionados pelas três políticas sociais que compõe a seguridade social [...]”, pois a referida Seguridade deve ser aplicada em casos específicos, como doenças, desempregos, velhice e pobreza, ou seja, possui um “fato gerador” próprio de atuação por parte do Estado e da própria sociedade (Santos; Silva e Santos, 2024, p. 2).

Logo, a Seguridade Social é dividida na referida tríade: saúde, previdência social e assistência social. De antemão, frisa-se que cada uma dessas áreas que incorporam a Seguridade Social possui características peculiares (que serão pontuadas de forma cirúrgica), sendo o foco do presente artigo a citada “previdência social”. Assim, o que distingue cada um desses setores sociais é o público-alvo dos seus serviços, bem como se é exigido o cumprimento de requisitos de contribuição social (ou não) por parte da pessoa que seria beneficiada pelo recebimento do serviço.

Ressalta-se que o sistema adotado pela CF/88 no tocante à Seguridade Social é movido pelos princípios da solidariedade e da fraternidade entre os indivíduos (coletividade), ou seja, todos contribuem para que esse sistema seja mantido (inclusive

² 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. [...].

os serviços gratuitos). Porém, enquanto que o princípio da solidariedade determina que deve haver uma unidade de esforços para custear o RGPS, ou seja, o Regime é mantido, financeiramente, pela sociedade e pelo Estado, o princípio da fraternidade resgata a noção de valor ético e moral, isto é, a igualdade de proteção para todos aqueles que participam do RGPS.

Logo, é como se o sistema da Seguridade no Brasil fosse um enorme “cofre” ou “poupança” pública, em que as atuais gerações contribuem para que haja a manutenção no atendimento das necessidades das futuras gerações e:

É primordial a compreensão das principais bases da formação da seguridade social no mundo, iniciando a partir da Alemanha de Bismarck em 1880 com a forma de custeio não somente mútuo, mas a criação de um sistema protetivo, compulsório e contributivo pelos operários e inserido a figura do empregador. O Estado participa por meio da administração dos valores arrecadados dos custeios do sistema protetivo, parte pelo operário (empregado) e pelo empregador, promovendo um equilíbrio de contribuições em caso de necessidade de proteção ao trabalhador [...] (Gaudêncio; Ribeiro e Pereira, 2024, p. 5).

Com isso, em relação à saúde, ela possui como expressão máxima a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), também previsto no texto da CF/88 no art. 198³. Dessa forma, a instituição de um Sistema Único de Saúde pelo Brasil possui como finalidade principal a efetivação do direito à saúde (art.6º, *caput*⁴, da CF/88), o qual é um dever do Estado.

Literalmente, todos os indivíduos (brasileiros e estrangeiros, residentes ou não no Brasil [ou seja, mesmo que passem de forma transitória no território brasileiro]) podem ser atendidos pelo SUS, por força do art. 5º, *caput*⁵, da Constituição Federal (o qual prevê que todos os direitos e garantias fundamentais são previstos aos brasileiros e aos estrangeiros) (VI Congreso Internacional de La Rede Ibero-Americana de Investigación em Seguridade Social, 2024, p. 3).

Com isso, considera-se que o SUS é um sistema gratuito e que pode ser utilizado por qualquer pessoa que esteja em solo brasileiro. Logo, não se exige qualquer forma de contribuição para tal fim (isto é, de ser atendido e gozar dos serviços prestados pelo SUS). Porém, Pinto e Malta (2024, p.05) tecem críticas sobre esse cenário no sentido de que:

Desde sua concepção pela Constituição Federal de 1988 e formalização em 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi desenhado para propor-

³ Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo; II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; III - participação da comunidade. [...].

⁴ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. [...].

⁵ 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: [...].

cionar acesso universal e equitativo à saúde. No entanto, a falta de financiamento adequado e a má gestão dos recursos têm sido obstáculos significativos para a realização plena de seus objetivos. Apesar dos avanços na atenção básica e na inclusão de milhões de brasileiros no sistema de saúde, os desafios persistem, agravados por políticas de austeridade que limitam os recursos disponíveis [...].

Agora, em relação à assistência social, a universalidade continua sendo aplicada, mas de forma diversa com algumas peculiaridades, por exemplo, apenas aqueles que possuam algum grau de vulnerabilidade é que poderão ser beneficiários da assistência social (e não todos, como no setor da saúde). Os exemplos mais comuns é a questão da pessoa idosa e do deficiente, os quais receberão o Benefício de Prestação Continuada (BPC), benesse essa vinculada à assistência social.

Logo, a assistência social – apesar de não exigir a efetivação de contribuições sociais para as pessoas – só é destinada a um grupo específico de pessoas (bem como o uso dos seus benefícios assistenciais) (Melo; Hecktheuer, 2024, p.05-06).

É por meio do art. 203⁶ da Constituição Federal atual que o setor da assistência social é destinado para um público-alvo que não se exige o pagamento de contribuições sociais, mas que esteja enquadrado em um cenário de “necessidade” (habilitação e reabilitação no trabalho, deficiente, vulnerabilidade econômica, idoso, por exemplo).

Talvez o benefício social que seja mais conhecido pela população brasileira (e que, em momentos, confunde-se com aqueles que são ofertados pela previdência social) é o denominado “Benefício de Prestação Continuada” (BPC) instituído pela Lei de nº. 8.742/93⁷ e que atende, a título exemplificativo, pessoas que possuem deficiência ou são idosas e não conseguem manter o seu próprio sustento (e também não tem terceira pessoa para mantê-lo). Assim, a CF/88 agracia essas pessoas, normalmente, com o recebimento de um salário mínimo mensal e para:

Amenizar as desigualdades, a pobreza, a fome/insegurança alimentar requer estabelecer um novo pacto social que viabilize a redistribuição de ingressos e outros ativos, reconheça identidades e autonomias diversas, garantindo equidade distributiva e proteção social (Zeifert; Agnoletto, 2024, p. 6).

Agora, chegando ao elemento “chave” para a compreensão deste trabalho, a previdência social corresponde ao setor que exige a presença de dois elementos para que o indivíduo possa ser acobertado pelo recebimento dos seus mais variados benefícios

⁶ 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. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

⁷ Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.

sociais: a exigência de contribuição mínima ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) - o qual também é responsável por conceder e gerir os benefícios assistenciais do setor assistencial - e a sua vinculação ao INSS (Barreto; Leite; Guerra, 2024, p.03).

Diante disso, para que alguém possa receber algum benefício da previdência social – como uma aposentadoria -, o indivíduo deve ser vinculado ao RGPS, bem como atingir a quantidade mínima de contribuições e os outros requisitos para a sua aquisição (como a idade mínima para se aposentar, por exemplo). Evidentemente, que depois da promulgação da Emenda Constituição (EC) de nº. 103/2019⁸, a previdência social sofreu algumas mudanças, como o aumento da idade para se aposentar no Regime Geral de Previdência Social, o qual é vinculado ao Instituto Nacional do Seguro Social (Silva, 2024, p. 9).

Importante pontuar nesta altura que algumas categorias de pessoas – como os servidores públicos estaduais (magistrados, promotores, professores) - podem não contribuir para o INSS (ou seja, para o RGPS), mas podem contribuir para os denominados “Regimes Próprios de Previdência Social” (RPPS). Assim, os Regimes Próprios possuem características próprias para a concessão dos benefícios, isto é, possuem regras próprias de concessão de benefícios para seus segurados (contudo, caso haja alguma espécie de omissão, guiam-se pelo próprio RGPS) (Brito, 2024, p.04). Um dos exemplos que podem ser citados sobre o RPPS é o denominado Alagoas Previdência (AL Previdência) instituído no Estado de Alagoas, por meio da Lei nº. 6.288/02⁹, que cuida das aposentadorias e concessão de benefícios para professores estaduais da rede pública de ensino.

Diante desse cenário, o Regime Geral de Previdência Social, por meio do INSS, apresenta uma série de benefícios que podem ser concedidos para os seus afiliados, de acordo com o art. 201 da Constituição Federal de 1988, como: a cobertura de eventos por incapacidade temporária, permanente ou nos casos de idade avançada; a proteção à maternidade (especialmente das gestantes); a proteção do trabalhador em situação de desemprego involuntário; o salário-família e o auxílio-reclusão para os dependentes do segurado de baixa renda e, por último, a pensão por morte.

Importante pontuar que a pessoa pode obter tais benesses tanto pela via administrativa perante o próprio INSS por meio de requerimento administrativo de concessão que será analisado pela autarquia federal, como – caso haja a negativa por parte do INSS – perante o Poder Judiciário, por força do art. 5º, inciso XXXV¹⁰, da CF/88:

Seguindo essa tendência, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) também optou pela digitalização dos seus serviços, objetivando a melhoria dos processos e uma entrega mais qualificada para os cidadãos, e está implantando em todas as suas agências o novo modelo de atendimento, também conhecido como “INSS Digital”. Com a proposta de mais agilidade, a tramitação de todo o processo passa a ocorrer de forma eletrônica, havendo, ainda, a possibilidade de que a concessão dos benefícios seja automática, sem que o usuário tenha que deslocar até a agência [...] (Alcântara; Figueiredo; Xavier; Freitas, 2024, p. 3).

⁸ Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias.

⁹ Institui o Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos do Estado de Alagoas e dá outras providências.

¹⁰ XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito [...].

Sobre isso, ainda, o Supremo Tribunal Federal (STF) já pacificou o entendimento de que para que haja o acionamento da jurisdição do magistrado, a parte deve primeiro passar pelo crivo do Instituto Nacional do Seguro Social e, diante da negativa da instituição, deve-se buscar a tutela jurisdicional. O STF denominou isso de preenchimento do “interesse de agir” da parte (Brasil, 2014).

Porém, além de tais benefícios, o sistema comportado pelo RGPS também prevê a existência de auxílios, como o auxílio-acompanhante (que na verdade a melhor nomenclatura deveria ser “adicionais”, pois correspondem a um acréscimo financeiro sob um benefício que já é recebido pelo segurado), o qual é objeto do estudo deste artigo:

O “auxílio acompanhante” é pago sobre o valor do benefício ao segurado aposentado por invalidez, que necessite de assistência permanente de terceiro para a realização de suas atividades e cuidados habituais. Este amparo pode inclusive exceder o valor do teto dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e serve para diminuir o risco social consubstanciado no indispensável amparo ao segurado (Silva; Campos, 2021, p. 7).

Frisa-se, nesta oportunidade, que apesar de se chamarem de “auxílio-maternidade” ou “auxílio-reclusão”, por exemplo, eles não correspondem a adicionais financeiros, mas sim benefícios propriamente ditos e que são fornecidos pelo Regime Geral da Previdência Social: no primeiro caso, quando há maternidade por parte da mulher, bem como nas hipóteses de adoção, de guarda judicial para fins adotivos, de aborto não criminoso ou quando há prorrogações das internações hospitalares por parte da dela, agora, no segundo caso, quando o segurado do RGPS é preso por algum ilícito penal e se encontra recluso no presídio, motivo este em que sua família possui o direito de receber o auxílio-reclusão.

Portanto, também é importante ser atento ao nome do benefício ou do adicional para compreender sua real finalidade no RGPS.

3 O AUXÍLIO-ACOMPANHANTE, O PROJETO DE LEI DE Nº. 611/2023 E O RECURSO ESPECIAL DE Nº. 1.648.305 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

O art. 45, *caput*¹¹, da Lei de nº. 8.213/91¹² é o responsável por trazer o conteúdo correspondente ao denominado “auxílio-acompanhante” no RGPS. De acordo com o citado artigo, haverá um acréscimo de 25% (vinte e cinco) por cento em relação ao valor que é recebido pelo segurado em relação ao seu benefício de aposentadoria por invalidez. Destarte, Antonucci e Oliveira (2019, p.02) apontam que “o referido benefício é normalmente denominado na doutrina como majoração de 25% (vinte e cinco por cento) ou adicional de 25% (vinte e cinco por cento)”.

Para Santos, Gazoli, Santos, Ogata e Túlio (2021, p. 6), apenas seria possível a concessão do auxílio-acompanhante para o aposentado por invalidez somente que

¹¹ Art. 45. O valor da aposentadoria por invalidez do segurado que necessitar da assistência permanente de outra pessoa será acrescido de 25% (vinte e cinco por cento).

¹² Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

comprove que precise de ajuda de terceiros para suas atividades cotidianas, como higiene e alimentação. Isso mostra que mesmo que o indivíduo seja aposentado por alguma doença incapacitante, ele precisa ter a necessidade de ajuda contínua de outras pessoas para suas atividades diárias (não bastante que haja a existência de sua doença).

Por meio disso, de acordo com a Instrução Normativa de nº. 77¹³/PRES/INSS, do ano de 2015, algumas das doenças em que é concedida a aposentadoria por invalidez, independentemente da carência, são: tuberculose ativa, cegueira, cardiopatia grave, doença de Parkinson, hanseníase, alienação mental, neoplasia maligna, paralisia irreversível e incapacitante, entre outras.

Com isso, torna-se possível perceber que o referido art. 45 da Lei de nº. 8.213/91 apenas trouxe para o benefício de aposentadoria por invalidez a possibilidade do segurado em perceber o auxílio-acompanhante.

Contudo, autores como Silveira, Carlucci e Prizon discordam de tal posicionamento, defendendo que a restrição do auxílio-acompanhante apenas para o caso de aposentadoria por invalidez acabaria ferindo o princípio da isonomia previsto na Constituição Federal de 1988 (Anales Del V Congreso Internacional de La Red Iberoamericana de Investigación em Seguridad Social, 2024, p. 17). Esse tipo de pensamento ocorre porque existem indivíduos que – mesmo não sendo aposentados por invalidez – necessitam de cuidados diários de terceiros, ou seja, deveriam também ter a possibilidade de concessão do adicional de 25% em seus benefícios, como no caso da pensão por morte ou das outras formas de aposentadoria.

Quando Silveira, Carlucci e Prizon defendem que a previsão do auxílio-acompanhante apenas para os casos de aposentadoria por invalidez acaba ferindo o princípio da igualdade no RGPS, eles querem dizer que se deveria aplicar a igualdade em seu sentido material (e não formal, tendo em vista que de acordo com a legislação previdenciária citada, apenas os aposentados por invalidez é que teriam o direito de percepção desse adicional de 25%).

No mais, restou evidenciado que esse auxílio é denominado de “acompanhante” porque é destinado para a pessoa que é aposentada por invalidez (normalmente um quadro de doença que o incapacita permanentemente de exercer qualquer atividade laborativa) e precisa de uma assistência permanente de um cuidador, por exemplo, para realizar suas atividades diárias. Portanto, o “acompanhante” é esse indivíduo que cuida de forma permanente do segurado do RGPS.

Por meio disso, nem pensão por morte, nem aposentadoria (de outras espécies, como a por idade, a de professor), nem o auxílio por incapacidade temporária, entre outros; não podem ver incidir o auxílio-acompanhante em seu recebimento (mesmo que a pessoa que seja incapacitada de forma temporária ou também precisa de assistência médica permanente, mas só recebe pensão por morte). Devido a isso, Moreira (2019, p.38) ensina que em decorrência da omissão legislativa no tocante aos outros beneficiários previdenciários sobre a possibilidade de gozo do “auxílio-acompanhante”, os tribunais brasileiros – como o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal – precisaram se posicionar frente a essa omissão do Legislativo.

¹³ Relação de doenças que independem de carência para concessão de auxílio-doença e aposentadoria por invalidez.

Diante desse cenário, pode-se afirmar que devido a essa omissão legislativa da possibilidade de extensão do adicional de 25% para as demais benesses do RGPS, quando o STJ e o STF passam a atuar no sentido de suprir tal lacuna do Legislativo, segundo Campos (2012), ocorre o fenômeno do ativismo judicial, pois:

O juiz ativista preencheria lacunas, omissões legislativas, corregeria as leis, inovando, dando-lhes novos sentidos ou adicionando-lhes novos significados, de modo a conformá-las melhor aos princípios e valores constitucionais. A atividade judicial ativista seria complementar, corretiva, ou mesmo substitutiva da atividade legislativa (Campos, 2012, p.154).

Assim, o ativismo judicial é entendido como essa atividade criativa do magistrado, mas no sentido de conformação do sistema jurídico (integridade), uma vez que como o Legislativo se encontra em mora no sentido de regular tal hipótese de concessão do adicional dos 25% para os demais benefícios do RGPS, passa a caber ao Judiciário essa função de esclarecimento e de supressão do problema.

Apesar desse cenário, tramita perante o Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) de nº. 611/2023 de autoria do Deputado Ricardo Silva (Partido Social Democrático – PSD), tendo como principal finalidade a ampliação da concessão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria no RGPS, ou seja, outros benefícios – como a pensão por morte – ainda continuariam sem ser agraciados com o auxílio em questão (Brasil, 2023).

Contudo, enquanto o PL tramita no Poder Legislativo (o qual possui um rito muito complexo de votação e também que exige bastante tempo para aprovação pelos parlamentares), evidentemente, o problema não deixa de existir e de forma gradativa o Poder Judiciário é acionado pela sociedade para que resolva o presente problema. Inclusive, o PL nº. 611/2023, até o fechamento desse trabalho, teve como última ação de tramitação a data de 30/10/2024, onde se encontra na Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família (CPASF), a qual devolveu à relatoria para que o PL de nº. 611/2023 seja apensado ao PL de nº. 4.840/2012¹⁴.

Dessa forma e inicialmente, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) havia se pronunciado sobre essa problemática, por meio do julgamento do Recurso Especial (REsp) de nº. 1.648.305 do Rio Grande do Sul, o qual determinou que o adicional de 25% equivalente ao auxílio-acompanhante seria devido a todos os aposentados, independentemente do fato gerador que ocasionou a aposentadoria (Brasil, 2021a). Contudo, deveria o aposentado comprovar a necessidade de ajuda permanente de outra pessoa (Brasil, 2021a).

Outro ponto que o STJ frisou foi que a concessão do adicional referido cessaria com a morte do aposentado, não passando para outros tipos de benefícios – como a pensão por morte –, pois a natureza do auxílio-acompanhante é personalíssima (Brasil, 2018, p. 66). Além disso, não haveria a necessidade de uma fonte de custeio específica para o pagamento do adicional de 25% (Brasil, 2018, p.66), pois de acordo com o STJ o adicional de 25% tem natureza jurídica de benefício assistencial e não previdenciário, uma vez que não existe fonte de custeio para ele na legislação:

¹⁴ Altera os arts. 18, 25, 29, 31, 40 e 124 da Lei nº. 8.213, de 24 de julho de 1991, e acrescenta novo artigo à mencionada Lei para dispor sobre o auxílio-dependência.

Devido à sua natureza assistencial, outrossim, não há previsão legal de fonte de custeio específica para o “auxílio-acompanhante” recebido pelos aposentados por invalidez; dessarte, não há falar, igualmente, em fonte específica para às demais modalidades de aposentadoria, porquanto tal benefício é garantido pelo Estado, independentemente de contribuição à Seguridade Social, nos termos do art. 203 da Constituição da República (Brasil, 2018, p. 66).

Ainda sobre isso, nas palavras do próprio Superior Tribunal de Justiça:

Na esteira dos precedentes desta 1ª Seção antes apontados e partindo-se da premissa de que as normas que regulam os benefícios e serviços da Previdência Social devem ser interpretadas em harmonia com a Constituição da República e com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, impõe-se a extensão do adicional em tela a todos os aposentados inválidos que necessitem de ajuda permanente de outra pessoa, independentemente do fato gerador da aposentadoria, como já consagrado pela Turma Nacional de Uniformização (Brasil, 2018, p. 64).

Logo, com o julgamento do Recurso Especial, o STJ fixou a seguinte tese em sede de recursos repetitivos:

Comprovadas a invalidez e a necessidade de assistência permanente de terceiro, é devido o acréscimo de 25% (vinte e cinco por cento), previsto no art. 45 da Lei n. 8.213/91, a todos os aposentados pelo RGPS, independentemente da modalidade de aposentadoria (Brasil, 2018, p. 02).

Apesar de tal posicionamento do STJ sobre a possibilidade de ampliação do auxílio-acompanhante, Grau (2020, s.p.), sobre isso, expõe que: “a sociedade, insatisfeita com a legalidade e o procedimento legal, passa a nutrir anseios de justiça, ignora de que ela não existe em si e de que é incabível [...]”.

Porém, apesar de seu posicionamento em prol de estender o adicional de 25% para as outras modalidades de aposentadoria apenas, a discussão acabou chegando, também, para a análise do Supremo Tribunal Federal, o qual - em linhas gerais - acabou discordando do posicionamento do STJ no tocante à extensão do auxílio-acompanhante para as demais categorias de aposentadoria.

4 O RECURSO EXTRAORDINÁRIO DE Nº. 1.221.446 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E A IMPOSSIBILIDADE DE AMPLIAÇÃO DO AUXÍLIO-ACOMPANHANTE PARA OS DEMAIS BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS

Como já visto anteriormente, o STJ firmou um posicionamento positivo quanto à extensão do percentual de 25% para as demais modalidades de aposentadoria dentro do RGPS. Porém, apesar do pensamento favorável da Corte referida, o Instituto Nacional do Seguro Social levou até o Supremo Tribunal Federal a presente discussão por meio

do Recurso Extraordinário de nº. 1.221.446 (Brasil, 2021b).

De acordo com a autarquia federal previdenciária, não poderia haver a extensão do auxílio-acompanhante para os demais aposentados (que não fossem advindos da invalidez). Apesar do Superior Tribunal de Justiça ter realizado uma hermenêutica de extensão do auxílio em prol dos demais aposentados, tendo como base normativa o art. 1º¹⁵ do Decreto de nº. 6.949/09¹⁶, o STF defendeu que o termo “deficiente” não poderia ser confundido com “aposentado”, uma vez que o aposentado por invalidez para o trabalho não, necessariamente, seria uma pessoa deficiente (Brasil, 2021b, p.09). Levando isso em consideração, a discussão da aplicação do percentual de 25% para as outras aposentadorias não poderia ter como fundamento legal a analogia entre os citados termos. Nem todo aposentado por invalidez é deficiente.

Diante dessa interpretação, o INSS defendeu que promover a ampliação do auxílio-acompanhante para as outras aposentadorias (que possuem um fato gerador para a sua instituição totalmente diferente da aposentadoria por invalidez) seria violar a Constituição Federal de 1988, em especial nos arts. 1º, inciso III¹⁷, 5º¹⁸, 6º¹⁹, 195, §5º²⁰, 201²¹ e 203²² (Brasil, 2021b, p. 7). Além de tais violações, a autarquia federal também invocou a observância do princípio da legalidade, uma vez que o art. 45 da Lei de nº. 8.213/91 que versa sobre o auxílio-aposentadoria para os aposentados por invalidez (permanente) não autoriza a sua extensão para outras modalidades de benefícios previdenciários.

¹⁵ O propósito da presente Convenção é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente. Pessoas com deficiência são aquelas que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdades de condições com as demais pessoas.

¹⁶ Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007.

¹⁷ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana.

¹⁸ 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: [...].

¹⁹ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, observada a legislação fiscal e orçamentária.

²⁰ Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: [...] § 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

²¹ Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a: [...].

²² Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...].

Ainda conforme o INSS, o próprio fato gerador da aposentadoria por invalidez é diferente das outras espécies de aposentadorias (Brasil, 2021b, p. 8).

Isso ocorre porque o aposentado por invalidez não programou a sua vida para parar de trabalhar, como um indivíduo que se aposenta por tempo de contribuição, por exemplo (Brasil, 2021b, p. 08). Dessa forma, o aposentado por invalidez teria meio que uma condição “surpresa” em sua vida, a qual não foi programada, e que o impede de exercer o seu labor de forma plena como antes exercia. Logo, o legislador ordinário (percebendo essa realidade) acabou optando por conceder o percentual do auxílio-acompanhante para compensar a realidade deste aposentado, já que, possivelmente, ele precisará permanentemente de um terceiro para que o auxilie nas atividades habituais de sua sobrevivência.

Além de tais pontos, o INSS também invocou a ideia do princípio da gravitação universal da seara civilista, o qual determina que o que é acessório segue a obrigação principal, realizando uma analogia relacionada à aposentadoria por invalidez (principal) com o auxílio em questão (acessória) (Brasil, 2021b, p.09). Outro ponto que foi discutido pela autarquia previdenciária foi que o Poder Judiciário não pode realizar aumento de gastos públicos sem que haja uma fonte de custeio próprio para isso, bem como que haja previsão legal para tal finalidade, isto é, para que haja a extensão do auxílio-acompanhante para outras espécies de aposentadoria torna-se necessária a formação de uma fonte de custeio nova para isso, bem como que a própria lei preveja sua concessão (Brasil, 2021b, p.18).

Aqui, novamente, o Instituto Nacional do Seguro Social retoma aquela ideia do princípio da legalidade, isto é, que só pode ser concedido aquilo (em matéria previdenciária) se tiver uma lei que permita a sua criação ou majoração por parte do ente público. Fora desse cenário não é possível que o Poder Judiciário amplie a sua concessão com base apenas em princípios, mas se deve ter um comando legal para esse feito. Isso foi apontado pelo INSS por meio de uma analogia com o conteúdo da súmula vinculante de nº. 37²³ (Brasil, 2021b, p.08).

Contudo, um dos pontos que o INSS e o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário (na posição de *animus curiae*) debateram na análise do Recurso em tela foi se o auxílio-acompanhante teria natureza previdenciária ou natureza assistencial, uma vez que a depender de sua natureza a forma de custeio e concessão seria divergentes (Brasil, 2021b, p. 10). Para o INSS a natureza jurídica do percentual de 25% é previdenciária, levando em consideração a sua previsão expressa no art. 45 da Lei de nº. Lei de nº. 8.213/91 (Brasil, 2021b, p. 27).

Ainda nessa seção, o Supremo Tribunal Federal – durante o seu julgamento e diante de tal controversa – posicionou-se no sentido de que o auxílio-acompanhante tem uma topografia pontual na legislação previdenciária, pois foi uma escolha política (opção) do legislador ordinário brasileiro em conceder ao percentual do auxílio uma natureza previdenciária (aqui também se deduz que o STF quis resgatar aquela noção civilista de que a “obrigação” acessória segue o seu principal). (Brasil, 2021b, p. 27).

Todavia (e por outro prisma), o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário se posicionou em sentido contrário ao INSS, uma vez que para este (Instituto) o auxílio-acompanhante possuiria uma natureza de benefício assistencial (Lei de nº. 8.742/93),

²³ Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia.

pois o fato gerador que permite a concessão do auxílio é a necessidade permanente de ajuda de terceiros para que o aposentado realize suas funções habituais (o qual não seria possível sem a ajuda desta terceira pessoa) (Brasil, 2021b, p.10). No mesmo sentido, o Instituto invoca o argumento de que o Poder Judiciário é autorizado a efetivar os direitos sociais por meio de tal proposta de extensão (Brasil, 2021b, p. 11).

Diante de todas essas suscitações, o INSS quis que prevalecesse no âmbito de julgamento pelo STF o princípio da legalidade por expressa vedação de ampliação do percentual de 25% para outras espécies de aposentadoria, conforme o art. 45 da Lei de nº. Lei de nº. 8.213/91 (Brasil, 2021b, p.10). De antemão de todos os argumentos invocados, o Supremo Tribunal Federal concluiu, ao final do seu julgamento, que não seria possível a extensão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria (aqui, entende-se também outros benefícios previdenciários, como um auxílio-doença [o atual auxílio por incapacidade temporária] e a pensão por morte, por exemplo), por expressa falta de autorização legal para tal feito. Dessa forma, consolidou-se o posicionamento do STF por meio do Tema de nº. 1.095²⁴ (Brasil, 2021b, p.51). Destarte, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal fez prevalecer os argumentos trazidos pelo INSS.

Porém, para se chegar a tal conclusão exposta, o STF precisou tecer algumas considerações essenciais. Inicialmente, frisa-se que a posição do Supremo, entre os ministros, não foi unânime. Assim, quem apresentou voto divergente na controversa foi o então Ministro Edson Fachin, o qual não concordou com Dias Toffoli (o Ministro Relator da demanda) no tocante a não extensão do auxílio-acompanhante para as outras espécies de aposentadoria (Brasil, 2021b, p.48).

Por meio disso, o Ministro Fachin invocou a necessidade de observância do elemento da “vulnerabilidade” do auxílio, uma vez que para todo aquele aposentado que necessita de ajuda permanente de um terceiro para a realização de suas atividades habituais se encontra em uma situação de vulnerabilidade social, a qual (não necessariamente) é resultante da aposentadoria por invalidez (porém, que também é englobada por ela) (Brasil, 2021b, p.49). Logo, para o Ministro Fachin seria possível a ampliação de concessão do percentual de 25% para todas as outras modalidades de aposentadoria no RGPS (Brasil, 2021b, p. 49):

Portanto, com a devida vênia aos entendimentos em sentido contrário, não visualizo distinção a ponto de reduzir a dimensão protetiva da norma apenas àqueles inativados pela invalidez, pois não há diferença constitucionalmente aferível entre a redução da capacidade laborativa no momento da aposentadoria e aquela a acometer o inativo posteriormente. Assim, a restrição hermenêutica do âmbito de aplicação da norma apenas à aposentação por invalidez representa quebra de isonomia, a ensejar, em meu sentir, a rejeição do apelo extraordinário e a manutenção do entendimento do STJ, em atenção aos princípios da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da igualdade [...] (Brasil, 2021b, p. 49-50).

²⁴ No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), somente lei pode criar ou ampliar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão de extensão do auxílio da grande invalidez a todas às espécies de aposentadoria.

Por meio do voto de Fachin, percebe-se que deveriam prevalecer dois princípios essenciais neste cenário: o da dignidade da pessoa humana e o da isonomia. Portanto, para o Ministro, o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça em nada violou os arts. 1º, inciso III e 5º, ambos da Constituição Federal de 1988 (afastando o posicionamento trazido pelo INSS). Porém, como dito, foi voto vencido, pois o Ministro Relator Dias Toffoli compreendeu que a ampliação do auxílio-acompanhante para outras aposentadorias seria inconstitucional.

De maneira inicial, Toffoli expõe que a controversa levantada por meio do caso em concreto deveria ser analisada à luz dos princípios da distributividade e da seletividade do sistema previdenciário (o qual, diferentemente da assistência social, possui um caráter contributivo) (Brasil, 2021b, p. 17). Tentando manter o seu alinhamento aos precedentes do STF, o Ministro Relator invoca o Tema 503²⁵, o qual foi consolidado pela Corte e o qual determina que apenas a lei pode criar benefícios ou vantagens previdenciárias (Brasil, 2021b, p.19). Tal entendimento também teria sido estampado no art. 195, §5º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2021b, p. 18). Isso significa que foi uma opção do legislador ordinário fixar o auxílio-acompanhante apenas para os casos de concessão da aposentadoria por invalidez (aposentadoria permanente), não podendo o Poder Judiciário se colocar no papel de legislador ordinário (Brasil, 2021b, p.24).

Por fim, Toffoli ainda ressaltou que mesmo que adotasse o auxílio-acompanhante como de natureza assistencial, nem a Lei de nº. 8.742/93 previu a ampliação dos 25% para as outras espécies de aposentadoria dentro do RGPS (Brasil, 2021b, p.31). Com isso, o STF julgou procedente o Recurso Extraordinário interposto pela autarquia federal previdenciária fazendo com que o auxílio-acompanhante não fosse aplicado para as outras modalidades de aposentadoria.

Do julgamento exposto, nota-se que o STF adotou uma postura mais legalista em relação à ampliação do auxílio em tela. Contudo, um ponto importante que a Suprema Corte deixou de se manifestar foi a possibilidade da extensão do percentual dos 25% para outras espécies previdenciárias que não fossem aposentadorias. Claro, talvez realizando uma interpretação ampliativa do significado hermenêutico do acórdão estudado, o STF pode também se posicionar contra a sua ampliação, já que nem mesmo benefícios da mesma espécie os Ministros concordaram de forma unânime para a concessão (imagina os de espécies divergentes).

Apesar, assim, da ponderação dos valores que foram postos para julgamento (dignidade da pessoa humana, vulnerabilidade, entre outros), para o STF deve haver a prevalência do princípio da legalidade em questão, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 e nem a lei infraconstitucional que trata sobre o RGPS permitem a ampliação do auxílio-acompanhante para outras espécies previdenciárias (além da aposentadoria por invalidez) na atual sistemática do ordenamento jurídico brasileiro.

²⁵ No âmbito do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à “desaposentação”, sendo constitucional a regra do art. 18, §2º, da Lei nº. 8.213/91.

5 CONCLUSÃO

Ao final do presente estudo foi possível identificar que não há um consenso entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal sobre a ampliação do auxílio-acompanhante para as outras modalidades de aposentadoria no RGPS.

Além disso, notou-se que ambas as Cortes utilizam fundamentos diversos para sustentar o seu posicionamento quanto à possibilidade (Superior Tribunal de Justiça invocando os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade entre os beneficiários) ou à impossibilidade de extensão (Supremo Tribunal Federal, o qual invocou o princípio da legalidade como o prevalente). No mesmo sentido, dos julgamentos, também é possível perceber que a discussão pode ser direcionada para a possibilidade de extensão para as outras espécies de benefício da previdência social, como o auxílio por incapacidade temporária ou a pensão por morte, por exemplo.

Contudo, entre os dois posicionamentos extraídos, o que deve prevalecer no atual cenário brasileiro é o originado do Supremo Tribunal Federal por expressão da própria Constituição Federal de 1988, a qual em seu art. 195, §5º determina que a criação, majoração ou extensão do benefício ou vantagem previdenciária deve ter uma fonte de custeio. E, nos dias de hoje, não há a existência dessa fonte de custeio para o auxílio-acompanhante “acoplado” a outras espécies de aposentadoria no Regime. Nesta seara, ainda, a própria Lei de nº. 8.213/91 restringe a sua concessão apenas para os casos de aposentadoria por invalidez.

Portanto, nota-se, como pontuou o STF, que a restrição do auxílio-acompanhante apenas para essa modalidade de aposentadoria foi uma opção política do legislador ordinário brasileiro, não podendo o Poder Judiciário se colocar no lugar deste. Inclusive, o posicionamento do Supremo se baseia nos princípios da legalidade e da segurança jurídica, uma vez que apenas poderá haver a extensão de concessão do adicional de 25% para as outras espécies previdenciárias por meio de determinação legal (e não judicial).

Evidentemente que o STJ baseia sua posição em princípios constitucionais de natureza protetiva, como a dignidade da pessoa humana e a igualdade, porém caso fosse se dá prevalência ao posicionamento do STJ, a própria natureza jurídica do adicional de 25% seria mudada, uma vez que o Superior Tribunal de Justiça a interpreta como se o referido adicional fosse da assistência social e não da previdência, tendo em vista a inexistência de previsão de fonte de custeio na legislação para o pagamento desse adicional.

Logo, para que haja a concessão deste auxílio para as outras espécies previdenciárias deve o legislador ordinário instituí-la por lei (e, conseqüentemente, sua fonte de custeio). Isso é uma expressão do princípio da legalidade e da segurança jurídica, uma vez que havendo a possibilidade do Judiciário em expandir a percepção para as outras espécies de aposentadoria no sistema, este estaria se colocando na função de legislador ordinário, a qual não é admitida por força do princípio da separação dos poderes (art. 2º, da Constituição Federal referida).

REFERÊNCIAS

VI CONGRESO INTERNACIONAL DE LA REDE IBERO-AMERICANA DE INVESTIGACIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL, 2024, Universidad de Málaga, España. **O pacto social brasileiro em torno do financiamento da seguridade social à luz das diretrizes constitucionais** [...]. Málaga: [s. n.], 2024. v. 6. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/3649>. Acesso em: 02 fev. 2025.

ANALES DEL V CONGRESO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGACIÓN EM SEGURIDAD SOCIAL, V., 2023, Lima. **O direito ao “auxílio-a-companhante”, previsto no art. 45 da Lei nº. 8.213/91 e o Tema 1.095 decidido pelo Supremo Tribunal Federal à luz da dignidade humana no Brasil** [...]. Lima: [s. n.], 2024. 19 p. v. 5. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/view/3065>. Acesso em: 07 mar. 2025.

ALCÂNTARA, Bruno Marcel; FIGUEIREDO, Caio Maia; XAVIER, Christiane do Espírito Santo; FREITAS, Joselito Rodrigues de. “Meu INSS”: o avanço tecnológico em um cenário de exclusão digital. **Revista Tecnológica de Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reta/article/view/91411/85921>. Acesso em: 07 mar. 2025.

ANTONUCCI, Cristina de Brito; OLIVEIRA, Bruna Squizzato de. A possibilidade da extensão da majoração de vinte e cinco por cento às demais aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social. **Revista Científica Fagoc Jurídica**, [s. l.], v. 4, 2019. Disponível em: <https://revista.unifagoc.edu.br/juridico/article/view/579/445>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BARRETO, Bruno Batista; LEITE, Igor Carvalho Furtado; GUERRA, Jair. O valor gerado pelo aplicativo “Meu INSS” na prestação dos serviços ofertados pelo Instituto Nacional do Seguro Social. **Revista Tecnológica de Administração**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/reta/article/view/91409/85922>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRITO, Cristóvão de Souza. Regime próprio de previdência social: a importância dos instrumentos de parceria na promoção dos direitos dos segurados frente a necessidade de garantia do equilíbrio financeiro e atuarial. **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, Belo Horizonte, v. 7, n. 2, 2024. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/288/242>. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região (7ª Turma). Apelação Cível de nº. 0037638-28.2017.4.03.9999/SP. PREVIDENCIÁRIO. ACRÉSCIMO DE 25% (LEI 8.213/91, ART. 45). APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. TEMA 1.095/STF. APELAÇÃO DA PARTE AUTORA IMPROVIDA. [...]. Apelante: João Batista Bonácio. Apelado: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Relator: Desembargador Federal Toru Yamamoto. **Brasília**, 10/11/2021a. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/trf-3/1319550758/inteiro-teor-1319550768?origin=serp>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário de nº. 1.221.446/RJ. Direito Previdenciário e Constitucional. Recurso extraordinário. Sistemática da repercussão geral. Preliminar de conhecimento. Questão constitucional. Debate originário. Superior Tribunal de Justiça. Ausência de Preclusão. Precedentes. Mérito. Auxílio-acompanhante. Adicional de 25%. (art. 45 da Lei nº 8.213/1991). Necessidade de assistência permanente de terceiro. Aposentadoria por invalidez. Extensão do benefício a outras modalidades de aposentadoria. Impossibilidade. Princípio da reserva legal. (art. 45 da Lei nº 8.213/91). Fonte de custeio. Distributividade. Modulação de efeitos. Valores percebidos de boa-fé. Recurso extraordinário provido. [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Maria Luiza da Fonseca Jaegge. Relator: Ministro Dias Toffoli. **Brasília**, 21/05/2021b. Disponível em: <https://encurtador.com.br/gbHj>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº. 611, de 22 de fevereiro de 2023**. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a fim de estabelecer o auxílio acompanhante para as aposentadorias. Brasília: Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2236325&filename=PL%20611/2023. Acesso em: 07 mar. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Seção). **Recurso Especial de nº. 1.648.305/RS. PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL**. RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. APOSENTADORIA POR INVALIDEZ. “AUXÍLIO-ACOMPANHANTE”. ADICIONAL DE 25% (VINTE E CINCO POR CENTO) PREVISTO NO ART. 45 DA LEI N. 8.213/91. NECESSIDADE DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE TERCEIRO. COMPROVAÇÃO. EXTENSÃO A OUTRAS ESPÉCIES DE APOSENTADORIA. POSSIBILIDADE. PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA ISONOMIA. GARANTIA DOS DIREITOS SOCIAIS. CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA (NOVA IORQUE, 2007). INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL DE ACORDO COM PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. FATO GERADOR. [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Irma Perine. Relatora: Ministra Assusete Magalhães. **Brasília**, 22/08/2018. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp?b=ACOR&livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221648305%22%29+ou+%28RESP+adj+%221648305%22%29.suce.&O=JT>. Acesso em: 02 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário de nº. 631.240/MG. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o esgotamento das vias administrativas. [...]. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Recorrido: Marlene de Araújo Santos. Relator: Ministro Roberto Barroso. **Brasília**, 03/09/2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?doc->

TP=TP&docID=7168938. Acesso em: 15 jan. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1998**. Brasília, DF: [1998]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 fev. 2025.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. Orientador: Daniel Antônio de Moraes Sarmento. 2012. 378 f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.btdt.uerj.br:8443/bitstream/1/9555/1/Carlos%20Alexandre%20texto%20completo.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2026.

GAUDÊNCIO, Betânia da Silva Pinto; RIBEIRO, Weslley Carlos; PEREIRA, Fernanda Batista. Welfare state, direitos sociais de segunda dimensão e seguridade social no Brasil. **Revista Chilena de Derecho Del Trabajo y de la Seguridad Social**, [s. l.], v. 15, n. 30, 2024. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Pereira-70/publication/387602835_Welfare_state_direitos_sociais_de_segunda_dimensao_e_seguridade_social_no_Brasil/links/67754b8d894c55208538eef5/Welfare-state-direitos-sociais-de-segunda-dimensao-e-seguridade-social-no-Brasil.pdf. Acesso em: 02 fev. 2025.

GONÇALVES, Lara de Jesus. **Possibilidade de extensão dos “25% do auxílio-a-companhante”, aplicável aos aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social - RGPS**. Orientador: Jussara Melo Pedrosa. 2020. 16 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade de Uberaba, Uberaba, 2020. Disponível em: <https://repositorio.uniube.br/bitstream/123456789/1281/1/TCC%20Lara%20de%20Jesus%20Gon%c3%a7alves.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

GRAU, Eros. **Por que tenho medo dos juízes: a interpretação-aplicação do direito e os princípios**. Coimbra: Almedina, 2020. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=rywKEAAQBAJ&pg=PT45&hl=pt-BR&source=gbs_toc_r&cad=1#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 09 fev. 2026.

MELO, Lísis Jasmin Silva de; HECKTHEUER, Pedro Abib. A judicialização das demandas administrativas do BPC/LOAS. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação-REASE**, São Paulo, v. 10, n. 6, 2024. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/14722/7550>. Acesso em: 07 mar. 2025.

MOREIRA, Jamila da Silva. **Aplicação do art. 45 da Lei 8.213/91 nas demais aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social**. Orientador: Rodrigo Bonfim. 2019. 49 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Faculdade Anhanguera, Pelotas, 2019. Disponível em: https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/28294/1/JAMILA_DA_SILVA_MOREIRA_ATIVIDADE4.pdf. Acesso em: 07 mar. 2025.

PINTO, Rosa Maria Ferreira; MALTA, Klauss Carvalho de. A crise do Estado de bem-estar social: impactos na Seguridade e Saúde Pública no Brasil. **Unisanta Law and Social Science: Tutelas do Direito da Saúde: tecnologias, políticas e regimes**, [s. l.], v. 13, n. 2,

2024. DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.14510842>. Disponível em: <https://periodicos.unisanta.br/LSS/article/view/2515/2501>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SANTOS, José Leandro Firmo dos; SILVA, Felipe Mateus Costa da; SANTOS, Vivia Pereira de Moraes. O sistema de seguridade social brasileiro sob a perspectiva do envelhecimento populacional. **Revista Sistemática**, [s. l.], v. 14, n. 2, 2024. Disponível em: <https://sevenpublicacoes.com.br/RCS/article/view/4734/8523>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SCREMIN, Elton José; FREITAS JÚNIOR, Miguel Archanjo de; PICININ, Cláudia Tania. Andarilhos de estrada e os entraves no acesso à seguridade social. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 15, n. 2, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistagesec.org.br/secretariado/article/view/3516/2170>. Acesso em: 02 fev. 2025.

SANTOS, Amanda Laíssa dos; GAZOLI, Gabriel Cavichioli; SANTOS, Flavirene Ferreira dos; OGATA, Naomi Munuera; TÚLIO, Richard Iuri Mascia. (In)aplicabilidade do auxílio-acompanhante para as aposentadorias do Regime Geral de Previdência Social. **JU-RES**, [s. l.], v. 14, n. 26, 2021. Disponível em: <https://estacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/juresvitoria/article/view/70>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SILVA, Murillo Alan. A tramitação da Reforma da Previdência (EC nº 103-2019) na Câmara dos Deputados sob a lente dos Estudos Legislativos. **Revista de Ciências Sociais: Primeiros Estudos**, [s. l.], v. 11, 2024. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/primeirosestudos/article/view/221478>. Acesso em: 07 mar. 2025.

SILVA, Nubia Roberta Sobral da; CAMPOS, Hélio Silvo Ourem. Ativismo judicial no direito previdenciário: criação judicial de direitos “versus” segurança jurídica. **Revista Brasileira de Direito Social - RBDS**, Belo Horizonte, v. 4, n. 3, 2024. Disponível em: <https://rbds.ieprev.com.br/rbds/article/view/222/177>. Acesso em: 07 mar. 2025.

ZEIFERT, Anna Paula Bagetti; AGNOLETTTO, Vitória. Vulnerabilidade e proteção social: políticas de assistência na promoção dos direitos humanos. **Revista Brasileira de Direitos e Garantias Fundamentais**, [s. l.], v. 10, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/garantiasfundamentais/article/view/10395/pdf>. Acesso em: 07 mar. 2025.

Histórico

Recebido em: 03 out. 2025. Aprovado em: 22 abr. 2026. Publicado em: 27 jul. 2026.