

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AGTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S) : IRMA PERINE
ADV.(A/S) : LUIZ ALFREDO OST E OUTRO(A/S)

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

1. O Art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (incluído pela Lei n.º 13.655/2018) dispõe, *verbis*: “Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

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

3. A segurança jurídica prevista no Código de Processo Civil de 2015, representa o cânone que consagra diversos mecanismos para o sobrestamento de causas similares com vistas à aplicação de orientação uniforme em todos eles (art. 1.035, § 5º; art. 1.036, § 1º; art. 1.037, II; art.

PET 8002 AGR / RS

982, § 3º), juntamente com a estabilização da jurisprudência, a isonomia e a economia processual.

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

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

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

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

PET 8002 AGR / RS

dos processos que versem sobre a controvérsia debatida nos autos consiste no impacto bilionário causado aos já combalidos cofres públicos.

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

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade, em dar provimento ao agravo regimental, na forma art. 1.021, § 2º, do CPC/2015, para suspender todos os processos, individuais ou coletivos, em qualquer fase e em todo o território nacional, que versem sobre a extensão do "auxílio acompanhante", previsto no art. 45 da Lei nº. 8.213/1991 para os segurados aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 12 de março de 2019.

Ministro **LUIZ FUX - RELATOR**

Documento assinado digitalmente

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

ESCLARECIMENTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
Eu talvez até consiga minimizar um pouco a questão, que é a seguinte:
Basicamente, o Superior Tribunal de Justiça, mercê da grave crise da
Previdência, criou um percentual de 25% a mais na aposentadoria para
pessoas que precisam de cuidadores.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Quem criou?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
O STJ.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO –Já normatiza?

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Criou ou
chancelou a criação?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
Chancelou a criação num REsp. Não, o Superior Tribunal de Justiça, num
REsp, entendeu cabível isso.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Isso
decorre da legislação, foi uma interpretação da legislação.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
Estou trazendo aqui para a Turma porque, muito embora haja a
subjacência de uma demanda *pietatis causa*, eu queria dividir com os
senhores a minha solução, que é de dar provimento ao agravo, muito
embora o recurso extraordinário ainda não tenha chegado. Já chegou o
recurso extraordinário?

O SENHOR VITOR FERNANDO GONÇALVES CÓRDULA
(PROCURADOR FEDERAL) - Excelência, o recurso extraordinário está
pendente apenas do prazo, a gente vai protocolar. Ainda não chegou
aqui.

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -
Não chegou o recurso extraordinário, mas a situação é muito peculiar e
grave, porque, se nós não pudermos, colegiadamente, suspender essa

PET 8002 AGR / RS

concessão, que, em princípio, não se acolheu, porque o recurso extraordinário ainda não tinha sido ajuizado aqui no Supremo, eu não deferi uma petição. E aqui é um agravo regimental dessa petição. Vamos dar a palavra para o advogado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Só para começar a discussão, eu aqui tinha me inclinado a não suspender a decisão e esperar para decidir a questão no mérito do recurso extraordinário, que está por chegar. Eu acho que suspender a decisão no caso, ainda envolvendo um deficiente, antes de a gente ter examinado. E é um caso individual, a tese genérica nós vamos fixar no recurso extraordinário. De modo que eu acho que suspender decisão de origem mantida pelo STJ seria uma decisão atípica. Se fosse uma hipótese extrema, mas é um caso envolvendo uma pessoa que precisa de assistência. Eu, pessoalmente, Presidente, esperaria o recurso extraordinário para formar um juízo de mérito, mas não tiraria o benefício que já foi dado por, pelo menos, duas instâncias, o Tribunal e o STJ. Pelo menos, esse é o meu sentimento.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Só um esclarecimento, o STJ não julgou ainda? Eu não compreendi bem então, porque houve uma interposição simultânea de recurso especial e de recurso extraordinário.

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES - O STJ negou.

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - O especial já foi julgado?

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) - Já foi julgado.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - O STJ manteve a decisão da 4ª Região. Vamos ouvir o Advogado.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX
AGTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
AGDO.(A/S) : IRMA PERINE
ADV.(A/S) : LUIZ ALFREDO OST E OUTRO(A/S)

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Cuida-se de Agravo Regimental interposto em face de decisão monocrática que negou seguimento a petição de concessão de efeito suspensivo a Recurso Extraordinário, na forma do art. 1.029, § 5º, I, do CPC/2015. Eis o teor da decisão agravada:

“DECISÃO: Trata-se de Petição ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na qual se requer a atribuição de efeito suspensivo ao recurso extraordinário interposto junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos nº 0007955-84.2015.4.04.9999.

Narra o requerente que tratou-se, na origem, de ação ajuizada por beneficiária de aposentadoria por idade e pensão por morte em seu desfavor, com o objetivo de obter o acréscimo de 25% previsto no artigo 45 da Lei nº 8.213/91, ao argumento de necessitar de assistência permanente de outra pessoa, com pagamento retroativo à data em que a requisição foi feita administrativamente.

Relata que o pedido foi julgado parcialmente procedente *“para condenar o INSS ao pagamento do adicional de grande invalidez apenas sobre o benefício de aposentadoria por idade”*. Tal decisão foi confirmada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região em sede recursal.

Diante disso, narra que interpôs concomitantemente

PET 8002 AGR / RS

recurso especial e extraordinário, ambos admitidos pelo Tribunal *a quo*, estando a subida do extraordinário obstada até o julgamento do especial.

Sustenta a existência dos requisitos ensejadores da concessão do efeito suspensivo, diante do risco de dano de difícil reparação, apontando como consequências da manutenção da decisão, em resumo: “a) o acréscimo bilionário no déficit público, a ser suportado por toda a coletividade, e; b) o enorme tumulto na organização administrativa do INSS e do próprio Poder Judiciário, a prejudicar todos que precisam de perícia médica, seja para o deferimento do próprio benefício por incapacidade, seja para a obtenção do auxílio adicional.” Quanto à plausibilidade do direito alega que “é inafastável a aplicação do §5º do art. 195 da Constituição, na medida em que a política de assistência social depende de recursos públicos, não se aplicando a lógica de direito adquirido existente para os benefícios previdenciários”.

É o relatório. **Decido.**

Ab initio, pontuo que a concessão de efeito suspensivo a recurso, nos casos em que não se opera automaticamente *ope legis*, pode ser deferida *ope judicis*, conforme deliberação do Ministro relator, se presentes os requisitos de existência de risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso. Nesse sentido é a disposição do art. 995, parágrafo único do CPC/2015, *verbis*:

“Art. 995. Os recursos não impedem a eficácia da decisão, salvo disposição legal ou decisão judicial em sentido diverso.

Parágrafo único. A eficácia da decisão recorrida poderá ser suspensa por decisão do relator, se da imediata produção de seus efeitos houver risco de dano grave, de difícil ou impossível reparação, e ficar demonstrada a probabilidade de provimento do recurso.”

PET 8002 AGR / RS

In casu, entretanto, não verifico a presença da probabilidade de provimento ao recurso ao qual se refere o presente pleito suspensivo, conforme as razões do apelo extremo que o autor fez juntar aos autos.

É que, nessa análise ainda primeira e perfunctória da questão, verifico que a controvérsia posta nos autos, relativa à extensão do adicional previsto no artigo 45 da Lei nº 8.213/91, quando *sub judice* a controvérsia, implica a análise da legislação infraconstitucional aplicável à espécie, o que se revela inviável em sede de recurso extraordinário, por configurar ofensa indireta à Constituição Federal.

Com efeito, em casos análogos ao presente, esta Corte já decidiu que a matéria jurídica posta nos autos cinge-se à legislação infraconstitucional, pelo que não admitida sua discussão na via do recurso extraordinário. Nesse sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO. ADICIONAL DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE. ART. 45 DA LEI N. 8.213/1991. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE OFENSA CONSTITUCIONAL DIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ARE 872.458-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, Dje de 21/05/2015, grifei)

“DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ART. 45 DA LEI Nº 8.213/1991. ADICIONAL DE 25% PARA APOSENTADO POR INVALIDEZ QUE NECESSITA DE ASSISTÊNCIA PERMANENTE DE OUTRA PESSOA. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL. REAPRECIÇÃO DOS FATOS E DO MATERIAL PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 279/STF. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal já assentou a inexistência de repercussão geral da controvérsia relativa à

PET 8002 AGR / RS

suposta violação aos princípios do contraditório, da ampla defesa, dos limites da coisa julgada e do devido processo legal (Tema 660 - ARE 748.371-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes). 2. A solução da controvérsia pressupõe, necessariamente, a análise de legislação infraconstitucional, o reexame dos fatos, do material probatório constante dos autos (Súmula 279/STF), o que torna inviável o processamento do recurso extraordinário. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ARE 712.009-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Dje de 20/05/2015, grifei)

“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Direito previdenciário. Prequestionamento. Ausência. **Adicional de assistência permanente. Legislação infraconstitucional. Análise. Impossibilidade.** Precedentes. 1. É inadmissível o recurso extraordinário quando os dispositivos constitucionais que nele se alega violados não estão devidamente prequestionados. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356/STF. 2. **Inviável, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional de regência.** Incidência da Súmula nº 636/STF. 3. Agravo regimental não provido.” (ARE 889.586-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, Dje de 19/10/2015, grifei)

Dessarte, diante da aparente improbabilidade de seu recurso extraordinário, revela-se incabível a requerida atribuição de efeito suspensivo. Deveras, corroborando a impossibilidade de concessão de efeito suspensivo quando inexistente a probabilidade de provimento do recurso, destaco os seguintes precedentes, *verbis*:

“AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO CAUTELAR. ATRIBUIÇÃO DE EFEITO SUSPENSIVO A RECURSO EXTRAORDINÁRIO NÃO ADMITIDO NA ORIGEM. EXCEPCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AGRAVO

PET 8002 AGR / RS

REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. A atribuição de efeito suspensivo a recurso extraordinário é medida excepcional, que somente se justifica se houver: a) probabilidade de conhecimento e de provimento do recurso extraordinário; e b) demonstração pela parte de que a manutenção dos efeitos da decisão recorrida causará danos irreparáveis ou de difícil reparação ao recorrente. Precedentes.” (AC 2.902-AgR, rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, DJe de 22/8/2011).

“PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CAUTELAR. EFEITO SUSPENSIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS. Segundo orientação firmada por esta Corte, a atribuição de efeito suspensivo ou de tutela recursal ao agravo de instrumento é medida excepcional, que somente se justifica se houver densa probabilidade de conhecimento e de provimento do próprio recurso extraordinário. No caso em exame discute-se a aplicação dos princípios do contraditório e da ampla defesa ao processo falimentar, em especial ao curso que tomou o pedido de falência em relação à ora agravante. Não há excepcionalidade que justifique a superação imediata dos precedentes desta Corte acerca do caráter infraconstitucional das violações constitucionais alegadas. Ademais, se há recurso especial pendente de exame, sem a inversão de julgamento nos termos do art. 543, § 2º do CPC e sem inequívoca matéria constitucional de ressalto, deve-se prestigiar o poder de cautela conferido ao Superior Tribunal de Justiça. Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (AC 2.744-AgR, rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJe de 25/4/2011).

Nesse diapasão, pontuo, ainda, que o recurso especial interposto pelo ora requerente sequer foi apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça, razão pela qual o recurso extraordinário que se pretende efeito suspensivo encontra-se obstado, nos termos do artigo 1.031 do Código de Processo

PET 8002 AGR / RS

Civil/2015. Desta forma, melhor sorte não assiste ao requerente também nesse aspecto uma vez que, a depender do resultado do julgamento do recurso especial, o recurso extraordinário, quando chegar a esta Corte, restará prejudicado.

Destarte, reputo adequado, *in casu*, que seja observada a ordem legal de precedência de julgamento prevista no artigo 1031, § 1º do CPC/2015, cujo teor transcrevo, *verbis*:

“Art. 1.031 Na hipótese de interposição conjunta de recurso extraordinário e recurso especial, os autos serão remetidos ao Superior Tribunal de Justiça.

§ 1º Concluído o julgamento do recurso especial, os autos serão remetidos ao Supremo Tribunal Federal para apreciação do recurso extraordinário, se este não estiver prejudicado.”

Ex positis, ante à inexistência de probabilidade de provimento do recurso extraordinário ao qual vinculado, **nego seguimento à presente ação**, nos termos do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do STF c/c os arts. 932, VIII, e 995, parágrafo único, do CPC/2015.”

Argumenta o agravante que o Recurso Especial já foi processado e julgado pelo STJ, conferindo enfoque predominantemente constitucional à matéria. Afirma, ainda, que a decisão da origem causa substancial impacto financeiro nas contas públicas, trazendo aos autos elementos novos a esse respeito.

É o relatório.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE e RELATOR) -

Senhores Ministros, ilustre advogado do Poder Público que assumiu a tribuna e fez uma sustentação muito escorreita.

Houve aqui uma extensão desse benefício para outros aposentados que não aqueles mencionados no art. 45. Todo o fundamento do acórdão do TRF e do acórdão do STJ, ao invés de se basearem no art. 45 pura e simplesmente, utilizaram-se de princípios com eficácia normativa da Constituição Federal - dignidade da pessoa humana, isonomia e etc.

Por outro lado, em termos de repercussão econômica, a informação do Ministério da Fazenda é no sentido de que essa utilização imoderada desse adicional leva a um benefício de 7,15 bilhões por ano, em um ano em que se discute a reforma da Previdência e se antevê as dificuldades desta. Então, realmente, essa benesse judicial me pareceu extremamente exagerada.

E digo que, no caso, os acórdãos do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Regional Federal invocaram os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da isonomia, bem como direitos sociais para estabelecerem esse benefício a beneficiários diversos dos aposentados por invalidez, o que, no meu modo, indica a existência do *fumus boni iuris* quanto à admissão do recurso extraordinário. O risco de lesão grave a ser afastado com a suspensão dos processos que versem a controvérsia debatida nos autos consiste no impacto bilionário causado aos já combalidos cofres públicos.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (RELATOR): Trago a julgamento pelo colegiado o presente Agravo Regimental considerando a enorme relevância econômico-social da causa, bem assim a necessidade de estabelecer-se distinção relativamente a precedentes desta colenda Turma.

A decisão agravada se baseou, em síntese, em dois fundamentos: (i) a existência de precedentes de ambas as Turmas deste Supremo Tribunal Federal indicando ser infraconstitucional a discussão sobre o chamado “auxílio-acompanhante”; e (ii) pendência de prazo recursal quanto ao acórdão do Superior Tribunal de Justiça que julgou o Recurso Especial.

Verifico que o agravante trouxe aos autos informações supervenientes que dão suporte ao provimento do agravo, pois indicam a imperiosa necessidade de concessão de efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário interposto.

Em primeiro lugar, informa-se que já ocorreu o julgamento dos Embargos de Declaração opostos em face do acórdão proferido pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça. Malgrado ainda haja prazo em curso para impugnação recursal perante aquele Juízo, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça determinou a expedição de comunicações para dar ciência do acórdão “aos Srs. Presidentes dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, bem como aos Srs. Ministros do Superior Tribunal de Justiça”. A possibilidade de cumprimento imediato do julgado acarreta risco sistêmico, passível de afastamento por meio de efeito suspensivo no Recurso Extraordinário. Por essa razão, aplicável à hipótese o art. 1.031, § 1º, do CPC/2015, segundo o qual, na conclusão do “julgamento do recurso

PET 8002 AGR / RS

especial, os autos serão remetidos ao Supremo Tribunal Federal para apreciação do recurso extraordinário, se este não estiver prejudicado.”

Além disso, também existe fundamento para que o caso em exame se distinga dos precedentes das duas Turmas deste Supremo Tribunal Federal, mencionados na decisão agravada, segundo os quais a controvérsia relativa ao adicional de assistência permanente demandaria a análise do art. 45 da Lei n.º 8.213/1991, configurando ofensa reflexa à Constituição (ARE 872.458-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, Dje de 21/05/2015; ARE 712.009-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Dje de 20/05/2015; ARE 889.586-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, Dje de 19/10/2015).

É que o Superior Tribunal de Justiça, *in casu*, apreciou a matéria mediante aplicação direta de normas constitucionais, como os princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB) e da isonomia (art. 5º, *caput*, CRFB), bem como os direitos sociais (art. 6º CRFB). Confira-se, por oportuno, o seguinte trecho do julgado:

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

(REsp 1648305/RS, Rel. Ministra ASSULETE MAGALHÃES, Rel. p/ Acórdão Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/08/2018)

Ademais, o próprio acórdão proferido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região aplicou diretamente o princípio constitucional da isonomia para embasar a extensão do adicional a aposentadorias diversas das concedidas por invalidez, *verbis*:

"PREVIDENCIÁRIO. ADICIONAL DE 25%. ART. 45 DA LEI 8.213/91. EXTENSÃO DEMAIS BENEFÍCIOS. PRINCÍPIO

PET 8002 AGR / RS

DA ISONOMIA. CONSECTÁRIOS. LEI 11.960/2009. CUSTAS. HONORÁRIOS.

1. A possibilidade de acréscimo, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.213/91, do adicional de 25% ao valor percebido pela segurada, em caso de ela necessitar de assistência permanente de outra pessoa, é prevista regularmente para beneficiários da aposentadoria por invalidez, podendo ser estendida aos demais casos de aposentadoria em face do princípio da isonomia. In casu, face as provas contidas nos autos, resta evidenciado que a autora necessita do auxílio permanente de terceiros, razão pela qual faz jus ao adicional. (...)”

Por essa razão, há *fumus boni iuris* na alegação do agravante de que o presente caso deve sofrer *distinguishing* em relação aos julgados anteriores desta Suprema Corte que reconheceram ofensa constitucional meramente reflexa quanto à controvérsia sobre a extensão do “auxílio-acompanhante”.

No que diz respeito ao *periculum in mora*, ressalto a existência de informação nova veiculada no Agravo, qual seja, a de que “o impacto financeiro decorrente da imediata aplicação da tese do STJ é da ordem de R\$ 7,15 bilhões por ano, segundo estudo da Secretaria de Previdência do extinto Ministério da Fazenda – Nota Técnica SEI nº 50/2018/CGEDA/SRGPS/SPREV-MF”. O quadro apresentado indica que a eficácia imediata do acórdão recorrido representa grave risco para as contas públicas, revelando-se particularmente preocupante no cenário de crise fiscal e econômica atual.

Sob uma perspectiva consequencialista, no abalizado magistério de Richard Posner, o magistrado tem o dever de examinar as consequências imediatas e sistêmicas que o seu pronunciamento irá produzir na realidade social (POSNER, Richard. *Law, Pragmatism and Democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 2003, p. 60-64). Com efeito, parte-se de uma premissa de que, ao exercer seu poder de decisão nos casos

PET 8002 AGR / RS

concretos com os quais se depara, as Cortes Constitucionais alocam recursos escassos, já que em razão do juízo consequencialista, juízes são comprometidos com os resultados de suas ações (MAGALHÃES, Andréa. *Jurisprudência da crise: uma perspectiva pragmática*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 190).

A concessão de efeito suspensivo ao Recurso Extraordinário pode envolver a antecipação da eficácia de todos os consectários processuais de seu processamento. Nessa linha, um dos efeitos do reconhecimento da Repercussão Geral em Recurso Extraordinário é a faculdade, conferida ao Relator, de determinar a “suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional” (art. 1.035, § 5º, do CPC/2015). Por conseguinte, esta Corte, ao analisar o pedido de concessão de efeito suspensivo formulado nos termos do art. 1.029, § 5º, I, do CPC/2015, exercendo o poder geral de cautela (arts. 301, *in fine*, e 932, II, do CPC/2015), pode antecipar os efeitos do reconhecimento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário, mormente quando a medida revelar-se indispensável para afastar o risco de grave dano irreparável ao recorrente.

Não há dúvidas de que o Código de Processo Civil de 2015, ao consagrar diversos mecanismos para o sobrestamento de causas similares com vistas à aplicação de orientação uniforme em todos eles (art. 1.035, § 5º; art. 1.036, § 1º; art. 1.037, II; art. 982, § 3º), conferiu primazia à segurança jurídica, à estabilização da jurisprudência, à isonomia e à economia processual. A respeito da importância do sistema de precedentes sob a ótica da análise econômica do Direito, tecer as seguintes considerações em sede doutrinária, *verbis*:

“Para que se garanta que as disposições do novo Código serão refletidas em frutos concretos para os cidadãos, é imperioso estar atento à racionalidade que inspirou a sua elaboração. Como ensina Richard Posner, a jurisprudência é um

PET 8002 AGR / RS

estoque de capital que gera incremento produtivo às futuras decisões do Judiciário. Trata-se de um acúmulo de conhecimento que produz utilidade por vários anos a potenciais litigantes, em formato de informações sobre suas obrigações jurídicas. O estoque de capital, assim, traduz-se em menos demandas judiciais, já que, sendo possível realizar um prognóstico de suas chances em juízo, as partes tendem a solucionar suas desavenças consensualmente – ou as desavenças podem sequer ocorrer. Mais ainda, a heurística derivada da aplicação de precedentes simplifica a tarefa do julgador, poupando recursos na solução dos casos.

(...)

Noutro prisma, a boa-fé do Estado-Juiz, inculpada no art. 5º do CPC/2015, também compreende o dever de coerência na atividade jurisdicional. Com efeito, trata-se de uma preocupação central do Código, cujo art. 926 impõe aos Tribunais a uniformização de sua jurisprudência para mantê-la estável, íntegra e coerente. Repise-se que a segurança jurídica quanto ao entendimento dos Tribunais pauta não apenas a atuação dos órgãos hierarquicamente inferiores, mas também o comportamento extraprocessual de pessoas envolvidas em controvérsias cuja solução já foi pacificada pela jurisprudência.”

(FUX, Luiz; BODART, Bruno. “Notas sobre o princípio da motivação e a uniformização da jurisprudência no novo Código de Processo Civil à luz da análise econômica do Direito.” *In: Revista de Processo*, v. 269, jun. 2017, pp. 421-432.)

Ressalte-se, por fim, o risco de lesão grave a ser afastado com a suspensão dos processos que versem sobre a controvérsia debatida nos autos, consistente no impacto bilionário causado aos já combalidos cofres públicos, em um momento no qual se discute a urgente reforma da previdência, a qual consome progressivamente o orçamento público e impede investimentos em áreas essenciais, como a segurança, a saúde e a educação.

Ex positis, dou provimento ao Agravo, na forma do art. 1.021, § 2º, do

PET 8002 AGR / RS

CPC/2015, para suspender todos os processos, individuais ou coletivos, em qualquer fase e em todo o território nacional, que versem sobre a extensão do "auxílio-acompanhante", previsto no art. 45 da Lei n.º 8.213/1991 para os segurados aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social.

Voto, ainda, pela comunicação deste acórdão, com urgência, à doutra Ministra Relatora do REsp 1648305/RS no Superior Tribunal de Justiça, bem como ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Deverão ser expedidos, ainda, ofícios ao Conselho Nacional de Justiça e aos demais Tribunais Regionais Federais para providências quanto à observância da presente decisão.

Com a vinda do Recurso Extraordinário, os autos da presente Petição deverão ser apensados.

É como voto.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES: Trata-se de Petição por meio da qual o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS pede a concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário.

Constam dos autos os seguintes fatos:

a) Na origem, Irma Perine, beneficiária de aposentadoria por idade e de pensão por morte, propôs ação postulando o acréscimo de 25% em seus proventos, haja vista a necessidade de assistência permanente de outra pessoa, na forma do art. 45 da Lei 8.213/91;

b) o Tribunal Regional Federal da 4ª Região considerou ilegítimo restringir o referido adicional aos beneficiários da aposentadoria por invalidez e autorizou sua incidência sobre os valores recebidos pela autora a título de aposentadoria por idade.

c) o INSS interpôs recursos especial e extraordinário. Neste último, indica violação aos arts. 97, 195, par. 5o, 201, caput, e 203, da Constituição. Sustenta que o acórdão do TRF4:

c.1.) desrespeitou o princípio da reserva de Plenário, pois declarou inconstitucional a limitação fixada no art. 45 da Lei 8.213/91 no âmbito da Turma julgadora;

c.2.) deu equivocada interpretação ao princípio da isonomia, pois é válido restringir o acréscimo ao benefício apenas aos aposentados por invalidez com permanente dependência de outras pessoas para sua subsistência;

c.3.) ampliou as hipóteses de pagamento do adicional sem a correspondente fonte de custeio.

O TRF4 admitiu o recurso extraordinário.

Na presente Petição, o INSS requer se conceda efeito suspensivo ao RE.

PET 8002 AGR / RS

Informa que o Superior Tribunal de Justiça julgou o recurso especial interposto na causa sob o rito dos recursos repetitivos, o que potencializa os efeitos da decisão do TRF4.

Salienta que a extensão do adicional do art. 45 da Lei 8.213/91 a qualquer espécie de aposentadoria traz forte impacto aos cofres públicos.

Requer, “com fundamento nos artigos 1.029, § 5º, II, 1.037, II, 987, §1º e 1.035, §5º, todos do CPC/2015, que se atribua efeito suspensivo ao recurso extraordinário interposto nos autos, reestabelecendo-se a suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem no território nacional, postergando a aplicação do entendimento firmado em sede de repetitivo pelo STJ até ulterior decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal.”.

Pois bem: conforme destacado por V. Exa., a concessão de tutela de urgência em sede de recurso extraordinário depende da demonstração cabal de dois requisitos:

- (I) a probabilidade de conhecimento e de acolhimento do recurso;
- (II) a existência de risco de dano grave ou irreparável.

Quanto ao primeiro, V. Exa. registra que o STF não vêm conhecendo de recursos semelhantes, haja vista se situar a controvérsia no contexto infraconstitucional.

De fato, o exame da jurisprudência da CORTE respalda a assertiva de V. Exa. Nesse sentido:

“Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO. ACRÉSCIMO DE 25% PREVISTO NO ARTIGO 45 DA LEI 8.213/1991. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. REITERADA REJEIÇÃO DOS ARGUMENTOS EXPENDIDOS PELA PARTE NAS SEDES RECURSAIS ANTERIORES. MANIFESTO INTUITO PROTRELATÓRIO. APLICAÇÃO DA MULTA DO

PET 8002 AGR / RS

ARTIGO 1.021, § 4º, DO CPC/2015. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.

(ARE 1012276 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/03/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-084 DIVULG 24-04-2017 PUBLIC 25-04-2017) “

“Agravos regimentais no recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Previdenciário. Acréscimo de 25% previsto no art. 45 da Lei 8.213/91. Extensão aos aposentados por tempo de contribuição. 3. Matéria debatida pelo tribunal de origem restringe-se ao âmbito infraconstitucional. Ofensa reflexa à Constituição Federal. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 931433 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 23/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-044 DIVULG 08-03-2016 PUBLIC 09-03-2016) “

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. APOSENTADORIA POR IDADE. ACRÉSCIMO DE 25% DAS APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ. ANALOGIA DAS APOSENTADORIAS POR INVALIDEZ. MATÉRIA INFRANCONSTITUCIONAL. 1. O deslinde da controvérsia relativa à possibilidade de extensão dos 25% da aposentadoria para beneficiários que se aposentaram por idade ou contribuição, por aplicação análoga do artigo 45 da Lei 8.213/1991, cinge-se ao âmbito infraconstitucional e ao exame do conjunto fático-probatório, o que inviabiliza o processamento do recurso extraordinário. Súmula 279 do STF. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.

(ARE 904399 AgR, Relator(a): Min. EDSON FACHIN, Primeira Turma, julgado em 02/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-

PET 8002 AGR / RS

2016) “

Quanto ao mais, o risco de dano alegado pelo INSS não emana do acórdão do TRF4, cuja suspensão ora se propugna. Bate-se a autarquia contra os efeitos do julgamento do STJ sob o rito dos recursos repetitivos.

Colocados os fatos nessa perspectiva, incumbe ao Instituto usar dos meios adequados para suspender essa peculiar eficácia da decisão do STJ, seja por meio de impugnações dirigidas a esse Tribunal, seja por meio dos recursos cabíveis contra o referido julgado.

Em outros termos: o INSS pede o restabelecimento da suspensão nacional de todas as causas que contenham a mesma controvérsia. Ocorre que essa foi uma medida tomada no STJ, até que fosse julgado o recurso especial repetitivo.

Mostra-se absolutamente desarrazoado ao STF restaurar uma providência tomada no STJ mediante a concessão de efeito suspensivo a recurso extraordinário que sequer se dirigiu ao pronunciamento da CORTE SUPERIOR.

Por esses motivos, acompanho V. Exa. e nego provimento ao agravo interno.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Presidente, quando, pela primeira vez, eu olhei essa matéria, achei que era uma questão puramente processual e bem simples, pela qual Vossa Excelência havia negado a concessão de efeitos suspensivos a uma decisão do STJ que confirmara uma decisão do Tribunal Regional da 4ª Região.

Portanto, só se houvesse uma situação excepcional, eu me animaria a conceder a cautelar neste caso. Assim, quando Vossa Excelência anunciou, eu disse que estava acompanhando a primeira decisão de Vossa Excelência de não conceder a cautelar. Mas, agora – e cumprimento igualmente o Doutor Vitor Fernando Gonçalves Córdula, da tribuna, Procurador do INSS –, ao ouvir a sustentação, e, em seguida, o voto, que, em última análise, é uma reconsideração de Vossa Excelência, eu percebi que a questão é bem mais complexa.

O que nós temos aqui é concessão da extensão de um benefício, que a lei instituíra para a aposentadoria por invalidez, para uma situação bem diversa, que, até eventualmente, poderia comportar um benefício, mas a gente, na vida, precisa levar em conta também a força normativa dos fatos. Ou seja, situações que, numa determinada realidade, podem conduzir a uma determinada situação, em outra realidade, podem conduzir a outra.

É possível que, ao apreciar o mérito, eu termine por concluir que é justa esta extensão e que é possível que ela seja concedida via Poder Judiciário. Mas, neste momento, considerando a atipicidade de se dar esse tipo de benefício sem previsão expressa em lei e tendo em vista o impacto fiscal que não é decisivo – porque, às vezes, onde há um direito fundamental, paciência o impacto fiscal –, como eu acho que há dúvida razoável na extensão do benefício e nós vivemos – como observou o Ministro Alexandre de Moraes – uma situação que, em si, já é crítica e dramática, eu entendo que nós devemos evitar soluções provisórias em

PET 8002 AGR / RS

relação a esse tema.

De modo que, já antecipando, eu acho que nós deveríamos sim conhecer desse recurso extraordinário para que o Supremo produza uma única e definitiva decisão sobre se é possível, ou não, receber esse benefício. E, enquanto isso, não acho que seja conveniente estimular a judicialização para que ele seja distribuído a granel, via Poder Judiciário, com base no precedente do STJ.

Eu tenho algum grau de cerimônia em suspender liminarmente decisão de órgãos colegiados, eu guardo grande deferência tanto quanto ao Tribunal de Contas da União, quanto ao Conselho Nacional de Justiça e quanto ao STJ. E, como regra geral, preservo a decisão pelo menos até uma decisão colegiada final. Mas acho que, neste caso, a gravidade do impacto fiscal e a celeridade que tenho certeza que poderá ser imprimida a este recurso extraordinário justificam a suspensão excepcional da concessão desse benefício.

Por essa razão, estou acompanhando a nova posição aqui proposta por Vossa Excelência, uma vez mais enaltecendo os esclarecimentos e a sustentação relevante trazida pelo Procurador do INSS.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX (PRESIDENTE E RELATOR) -

Eu também concordo com a minha primeira posição, porque foi apenas uma PET sem elementos robustos de convicção, mas, no agravo, o poder público conseguiu comprovar todas essas repercussões e a inegável possibilidade de decisões monocráticas depois da fixação da tese no recurso repetitivo.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER - Senhor Presidente, quando fiz a leitura do material – e daí a dúvida que externei –, a situação enfrentada por Vossa Excelência, na decisão monocrática, dizia com a interposição de um recurso especial, simultaneamente com o recurso extraordinário, contra decisão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região que confirmara a sentença no sentido da concessão desse adicional de 25% também aos aposentados por idade. Por isso a minha pergunta quando da colocação do Ministro Luís Roberto. Diante da matéria, agora, extremamente bem esclarecida por Vossa Excelência e magnificamente exposta da tribuna – eu gosto das sustentações orais, porque, de fato, ampliam o horizonte e facilitam a decisão, e por ela cumprimento o eminente procurador –, não vejo como chegar a outra conclusão senão a de dar provimento ao agravo exclusivamente para esperar que o Supremo dê a palavra final com relação a esse recurso extraordinário que já foi admitido. A matéria é, sim, a meu juízo, de envergadura constitucional, como muito bem destacou o Ministro Alexandre, na medida em que o fundamento é o princípio da isonomia.

Eu também, como o Ministro Luís Roberto acabou de fazer, ressalto que há possibilidade sim de que eu venha a ter compreensão diversa com relação ao mérito, ao tema de fundo do recurso extraordinário. Mas entendo de extrema cautela a posição externada por Vossa Excelência, porque nada pior existe do que essas idas e vindas da jurisprudência, sem a possibilidade, inclusive, de o administrador público fazer uma programação.

Por isso estou acompanhando Vossa Excelência.

12/03/2019

PRIMEIRA TURMA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002 RIO GRANDE DO SUL

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – Presidente, o argumento alusivo ao “esqueleto” que pode sair do armário não é, para mim, jurídico. Pode ser argumento para o âmbito da própria Fazenda, mas não deve ser esgrimido no Judiciário. O caso é emblemático. E, talvez, venha-se a conhecer de um extraordinário tendo em conta a transgressão ao princípio da legalidade.

Por que sinalizo dessa forma? Porque o Superior Tribunal de Justiça, no acórdão proferido, assentou que o artigo 45 da Lei nº 8.213/1991 prevê o adicional para a situação de aposentadoria por invalidez. Após admitir esse limite normativo – e Vossa Excelência sinalizou muito bem, até perguntei se o Superior Tribunal de Justiça teria legislado –, caminhou no sentido de estendê-lo às demais aposentadorias, substituindo-se, posso dizer assim, ao Congresso Nacional.

Por isso, o caso seria de reconsideração do que decidido. E estaríamos ganhando tempo quanto aos julgamentos da Turma, como ressaltado pelo ministro Luís Roberto Barroso, e já agora Vossa Excelência conclui pelo implemento da eficácia suspensiva ativa ao recurso extraordinário simultaneamente protocolado com o especial que veio a ser apreciado pelo Superior Tribunal de Justiça.

Somo o meu voto ao de Vossa Excelência.

PRIMEIRA TURMA

EXTRATO DE ATA

AG.REG. NA PETIÇÃO 8.002

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

RELATOR : MIN. LUIZ FUX

AGTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL (00000/DF)

AGDO.(A/S) : IRMA PERINE

ADV.(A/S) : LUIZ ALFREDO OST (14829/RS) E OUTRO(A/S)

Decisão: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao agravo regimental, na forma art. 1.021, § 2º, do CPC/2015, para suspender todos os processos, individuais ou coletivos, em qualquer fase e em todo o território nacional, que versem sobre a extensão do auxílio acompanhante, previsto no art. 45 da Lei nº. 8.213/1991 para os segurados aposentados por invalidez, às demais espécies de aposentadoria do Regime Geral da Previdência Social, nos termos do voto do Relator. Falou o Dr. Vitor Fernando Gonçalves Córdola, Procurador do Instituto Nacional do Seguro Social, pelo Agravante. Presidência do Ministro Luiz Fux. Primeira Turma, 12.3.2019.

Presidência do Senhor Ministro Luiz Fux. Presentes à Sessão os Senhores Ministros Marco Aurélio, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Edson Oliveira de Almeida.

João Paulo Oliveira Barros
Secretário da Turma