

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
CAMPUS AVANÇADO DE NATAL
CURSO DE DIREITO**

UBIRANDIR BEZERRA DOS SANTOS

**AUXÍLIO-RECLUSÃO: UM BENEFÍCIO MARCADO
POR RESTRIÇÕES RETÓRICAS**

**NATAL/RN
2015**

UBIRANDIR BEZERRA DOS SANTOS

**AUXÍLIO-RECLUSÃO: UM BENEFÍCIO MARCADO
POR RESTRIÇÕES RETÓRICAS**

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Bruno José Souza de Azevedo

**NATAL/RN
2015**

UBIRANDIR BEZERRA DOS SANTOS

**AUXÍLIO-RECLUSÃO: UM BENEFÍCIO MARCADO
POR RESTRIÇÕES RETÓRICAS**

Monografia apresentada à Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em 28 de novembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Esp. Bruno José Souza de Azevedo (Orientador)
UERN

Prof^a Ma. Patrícia Moreira de Menezes
Membro da Banca
UERN

Prof. Me. Eduardo Cunha Alves de Sena
Membro da Banca
UERN

À Tia Pretinha, pelos primeiros passos de minha vida escolar, e à Vovó Nazaré (*in memoriam*), pela generosidade, proteção e apoio incessante.

AGRADECIMENTOS

A *Deus*, pelo Dom da vida e do discernimento.

Aos meus pais, *Cícero* e *Cacilda*, pelo exemplo de retidão e contínuo cumprimento da missão a qual Lhes foi confiada, motivo de orgulho para toda a família, especialmente para os seus sete filhos.

À *Roseane*, por me acompanhar nessa espraiada jornada acadêmica, com mais razão ainda após o nascimento, em março de 2009, de nossa filha, Sofia.

À *Sofia*, criança de tantos encantos, por me fazer expandir as retinas e me proporcionar a esplêndida experiência de ser pai, acompanhando-a a cada dia.

À *Ilma* e *Irani*, avó materna e madrinha de batismo de Sofia, respectivamente, pelo inarredável cuidado a essa criança.

Ao *Professor Bruno*, pela hombridade que lhe é peculiar, de modo singular no que toca ao compromisso de bem orientar este trabalho.

Aos demais integrantes do corpo docente da UERN e aos servidores dessa Instituição de Ensino Superior, pela valiosa contribuição nessa caminhada acadêmica, especialmente pela superação da precariedade da estrutura física ofertada pelo “Campus” situado na Av. Ayrton Senna.

“O saber a gente aprende com os mestres e os livros. A sabedoria, só com o corriqueiro da vida.”

Cora Coralina

RESUMO

O presente estudo trata da análise das seguidas alterações restritivas [concretizadas ou ainda em curso] do acesso ao benefício previdenciário intitulado auxílio-reclusão – originalmente destinado de forma irrestrita aos dependentes do segurado recluso – promovidas no âmbito Legislativo, Executivo e Jurisprudencial, a partir do requisito de baixa renda – inserido pela Emenda Constitucional nº 20/98, ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) –, até o advento da recente Medida Provisória nº 664/2014, passando pelas Propostas de Emenda à Constituição nº 30/2011, 33/2013 e 304/2013, sendo estas proposições motivadas pela indignação popular manifestada por meio das redes sociais, em clara repulsa à figura do preso. A pesquisa bibliográfica e o método dialético e dedutivo foram empregados como instrumentos elucidativos das hipóteses formuladas, de modo que foi possível constatar que o auxílio-reclusão se encontra sob contínuo ataque e com alcance já bastante restrito, em relação à previsão constitucional originária, sujeito, inclusive, à exclusão do ordenamento jurídico pátrio. Na contramão restritiva, todavia, observam-se decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) no sentido de considerar inserido no conceito de baixa renda o segurado desempregado no momento da prisão e de flexibilizar o limite objetivo de renda para enquadramento no requisito baixa renda. A análise das proposições tem como desfecho a constatação de que as medidas atentatórias ao auxílio-reclusão estão calcadas na retórica.

Palavras-chave: Auxílio-reclusão. Alterações restritivas. Retórica.

ABSTRACT

This study deals with the analysis of restrictive changes followed [implemented or ongoing] access to social security benefits entitled inmate's family (financial) support – originally intended unrestricted funding to the dependents of insured inmate – promoted in the Legislative, Executive and Judicial Level, from low-income requirement – inserted by Constitutional Amendment No. 20/98, ratified by the Supreme Court (STF) –, until the advent of recent Provisional Measure No. 664/2014, through the Proposals Amendment to the Constitution No. 30/2011, 33/2013 and 304/2013, which are propositions motivated by popular indignation expressed through social networks, a clear rebuff to the figure of the prisoner. The literature and the dialectical and deductive method were used as instruments of explanatory hypotheses, so that it was established that the inmate's family (financial) support is under continuous attack at a range already very restricted in relation to the original constitutional provision, subject, even to the exclusion of native legal system, given that the prejudicial measures to inmate's family (financial) support are marked by inconsistencies and rhetorical arguments. In restrictive against, however, we observe decisions of the Superior Court of Justice (STJ) to consider inserted into the concept of low income the insured unemployed at the time of arrest and relax the limit income goal for framing in low-income requirement. The analysis of the propositions have as outcome the realization that the prejudicial measures to inmate's family (financial) support is gleaned from the rhetoric.

Keywords: Inmate's family (financial) support. Restrictive changes. Rhetoric.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ANFIP	Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAP	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CLPS	Consolidação das Leis da Previdência Social
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ECR	Emenda Constitucional de Revisão
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FSE	Fundo Social de Emergência
GSF	Gasto Social Federal
IAP	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IAPAS	Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEP	Lei de Execução Penal
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MP	Medida Provisória
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEDILEF	Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei Federal

RBPS	Regulamento dos Benefícios da Previdência Social
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TNUJEFs	Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 PREVIDÊNCIA SOCIAL	
2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA.....	15
2.2 CONCEITO E DISTINÇÃO ALUSIVA À SAÚDE E À ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	19
2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À PREVIDÊNCIA SOCIAL	
2.3.1 Princípio da Universalidade da Cobertura	21
2.3.2 Princípio da Seletividade e da Distributividade	22
2.3.3 Princípio da Contrapartida ou da Precedência do Custeio	23
2.4 AUXÍLIO-RECLUSÃO	
2.4.1 Finalidade e evolução histórica das normas de regência.....	24
2.4.2 Critérios de concessão, suspensão e cessação do auxílio-reclusão.....	27
3 ALTERAÇÕES NORMATIVAS/JURISPRUDENCIAIS DO AUXÍLIO-RECLUSÃO	
3.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 E O REQUISITO BAIXA RENDA.....	29
3.2 CLAMOR POPULAR E AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO COM VISTAS À RESTRIÇÃO/EXTINÇÃO DO AUXÍLIO-RECLUSÃO	39
3.3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664/2014.....	46
3.4 A EXTINÇÃO DO AUXÍLIO-RECLUSÃO À LUZ DA DOUTRINA PÁTRIA.....	48
3.5 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS GARANTIDORAS DO AUXÍLIO-RECLUSÃO....	50
3.5.1 Aferição da renda do encarcerado desempregado.....	50
3.5.2 Flexibilização do requisito econômico absoluto baixa renda.....	53
4 INSTITUTOS CORRELATOS ÀS ALTERAÇÕES DO AUXÍLIO-RECLUSÃO	
4.1 CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL	56
4.2 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E A EC Nº 20/98.....	57
4.3 O TRABALHO PRISIONAL E A PEC Nº 30/2011.....	64
4.4 POPULISMO PUNITIVO E AS PECs REFROTÁRIAS AO AUXÍLIO-RECLUSÃO..	68
4.5 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664/2014 E AS REFORMAS PARAMÉTRICAS	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	74
REFERÊNCIAS.....	77

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, não por acaso também intitulada de “Constituição Cidadã”, representa inegável avanço dos direitos sociais no Brasil. Dentre os diversos institutos constantes da referida Carta, acerca das garantias em comento, destaca-se o auxílio-reclusão, o qual tem por destinatário os dependentes dos segurados de baixa renda, a teor do disposto no art. 201, IV.

Ao longo desses anos, desde a promulgação da Carta Magna, o aludido benefício previdenciário não permaneceu incólume, ao contrário, fora alvo de significativas modificações restritivas.

Em realidade, o benefício parece maculado, dadas as seguidas medidas objetivando não só limitar seu alcance, como também extirpá-lo da ordem constitucional.

Com efeito, a Emenda Constitucional (EC) nº 20/98 inaugurou a série de feitos atentatórios ao auxílio-reclusão, na medida em que inseriu o critério de baixa renda como condição para sua fruição, exigência acolhida, nos idos de 2009, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), cuja Corte, além de dar guarida à restrição, mediante a declaração de constitucionalidade, assentou, em sede de repercussão geral, que o referido critério deve ser aferido em relação ao segurado e não aos seus dependentes.

Ou seja, a EC nº 20/98 teve o condão de limitar o universo dos dependentes do segurado recluso a partir do critério da pobreza, em clara alusão à natureza assistencial, diversa da securitária, própria dos benefícios previdenciários.

Ainda no ano de 2009, o auxílio-reclusão passou a ser objeto de hostilidades expressas em comentários disseminados na rede mundial de computadores, mediante os quais fora intitulado de “bolsa bandido”, dentre outras nomações pejorativas, sob deturpadas alegações, vez que em total desalinho com o regramento do benefício destinado aos dependentes do segurado encarcerado.

Entrementes, a mera repulsa social serviu de alicerce parlamentar para proposição de Emendas à Constituição com o claro escopo de restringir e/ou extinguir o auxílio-reclusão do rol de benefícios previdenciários, sem que, todavia, tenham alcançado, ainda, a fase de votação inicial nas respectivas Casas Legislativas, a saber, Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 30/2011, 33/2013 e 304/2013. A respeito, registre-se a existência da PEC n. 368/2013, a qual fora apensada à PEC n. 304/2013, por tratar de matéria correlata. Entretanto, a PEC n. 368/2013 não implica em qualquer alteração do auxílio-reclusão, dado

que objetiva tão somente a criação de benefício assistencial em favor de vítima (ou família) de crime que afete a capacidade laboral ou tenha por resultado o evento morte.

Já ao término do ano de 2014, a mais recente restrição, esta promovida pelo Poder Executivo Federal por meio da Medida Provisória nº 664/2014, publicada em 30 de dezembro de 2014, a qual implementou modificações restritivas nas regras de concessão de benefícios tanto do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) quanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS). No caso do RGPS, em relação ao auxílio-reclusão, inseriu exigências até então inexistentes na vigente ordem constitucional, como, por exemplo, a carência.

Por outro lado, vale registrar decisões jurisprudenciais favoráveis à concessão do auxílio-reclusão.

Com efeito, encontra-se assentado no STJ o entendimento de que deve ser observada a renda do segurado por ocasião do efetivo recolhimento, de modo que, na hipótese de desemprego, considera-se ausência de renda, ao contrário do INSS, o qual, na referida hipótese de desemprego, toma por base o último salário de contribuição. Ainda no âmbito do STJ, há decisão, proferida na sessão realizada em 06 de novembro de 2014, mediante a qual foi assegurada a possibilidade de flexibilização do critério econômico absoluto para fins de concessão do auxílio-reclusão.

Diante desse cenário, indaga-se se as alterações já promovidas, em pouco mais de um quarto de século, e as medidas tendentes a restringir/extirpar o auxílio-reclusão estão pautadas na necessidade de adequação ao custeio, ou até mesmo na evolução natural dos direitos sociais, ou se haveria uma pecha alusiva ao segurado recluso, o qual, repita-se, não é o beneficiário e sim seus dependentes.

Assim, põe-se sob análise deste estudo se essas polêmicas estão dissociadas do real intuito do legislador constituinte originário, o qual lançou mão de instituto assecuratório da condição mínima de existência dos dependentes do segurado, na hipótese de este se encontrar impossibilitado de prover o sustento de sua família, por se encontrar segregado.

Cumprе esclarecer que os pontos e contrapontos objeto do presente estudo importam em análise crítica da real necessidade de restrição/extinção do benefício previdenciário auxílio-reclusão, quer seja para atender à limitação da fonte de custeio, quer seja para destinar os recursos à vítima ou à família desta. Nessa medida, importa à coletividade que as alterações constitucionais, ainda sob a ótica de “decisões trágicas”, motivadas pela seletividade, sejam desvencilhadas de quaisquer resquícios pejorativos em relação ao preso, sob pena de o Estado caminhar em sentido contrário ao pensamento Iluminista.

Com mais razão ainda se mostra relevante a análise de tais circunstâncias pelo fato de o auxílio-reclusão ser destinado aos dependentes do segurado preso. Em realidade, a restrição desse benefício, total ou parcialmente, tem o condão de interferir substancialmente na esfera das condições mínimas de sobrevivência dos destinatários do referido seguro social. Daí por que a importância jurídico-social de se avaliar a congruência técnica e lógica dos institutos modificadores do auxílio-reclusão, diante dos princípios informadores da previdência social.

Para tanto, efetuar-se-á uma breve contextualização histórica da previdência social para, logo então, discorrer acerca dos princípios informadores, em especial o da universalidade da cobertura, seletividade e distributividade e da contrapartida ou da precedência do custeio, além de tratar do arcabouço normativo ínsito ao auxílio-reclusão.

Feito isso, o estudo será direcionado às questões de ordem doutrinária, jurisprudencial e legislativa propriamente dita, acerca das alterações do texto constitucional originário, de modo especial quanto à inserção do requisito de baixa renda e às proposições parlamentares que objetivam a restrição e exclusão do auxílio-reclusão da cobertura previdenciária.

Por fim, serão abordados os temas correlatos aos fundamentos das alterações efetivadas e as que se encontram em curso, alusivas ao auxílio-reclusão, a fim de subsidiar a análise da adequação das medidas, especialmente no que tange à coerência dos argumentos motivadores das restrições dirigidas ao benefício em comento, a saber, financiamento da seguridade social, natureza jurídica do auxílio-reclusão, trabalho prisional e desvinculação de receitas da União e princípio da individualização da pena.

2 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A preocupação humana em face dos riscos sociais não é privilégio da sociedade contemporânea, remonta aos Livros Sagrados. Na legislação pátria, encontra guarida na seguridade social, a qual engloba, além da saúde e da assistência social, a previdência social, instituto norteado por princípios constitucionais e que alberga diversas prestações previdenciárias, dentre as quais importa ao presente estudo o auxílio-reclusão.

2.1 EVOLUÇÃO HISTÓRICA

O desenvolvimento das técnicas de proteção social visando à consolidação da previdência social pode ser dividido em dois grandes períodos, o da pré-história e o da história propriamente dita. Aquele compreendido desde os livros sagrados (Bíblia, Talmud, Corão e outros) e códigos (Manu, Doze Tábuas, Hamurabi e outros) até o advento das leis capitaneadas por Otto von Bismarck (1883) e Eloy Chaves (1923); e este, a partir de tais marcos legais em termos mundiais e brasileiros, respectivamente (MARTINEZ, 2003, p. 58).

O referido autor ilustra a afirmação por meio de citações dos mencionados Livros e Códigos, nos quais há registro das preocupações do homem com as vicissitudes, dentre as quais destacamos o art. 24 do Código de Hamurabi (1728 - 1686 a.C.): “Se foi uma vida (o que se perdeu), a cidade e o Governador pesarão uma mina de prata para a sua família.” (MARTINEZ, 2003, p. 60).

No que tange às origens da previdência social, “mais importantes, sem dúvida, foram os colégios gregos e romanos. Quanto aos primeiros, Gaius menciona que Teseu, em Atenas, criou as *hetérias*, colégios profissionais com fins mutualistas, que, pouco a pouco, acentuaram suas finalidades profissionais.” Acrescenta o autor que as associações gregas foram fonte imediata dos *collegia* romanos, associações de pequenos produtores e artesãos livres com fins predominantemente *mutualistas* (não obstante o papel religioso, econômico e profissional que representavam), tanto no sentido de proteger membros na organização social de Roma quanto no de ajuda recíproca, no caso de necessidades pessoais (RUSSOMANO, 1979, p.4).

Com a queda do Império Romano do Ocidente ressurgiram as trocas comerciais com incremento urbano, o que possibilitou, nas novas cidades, a associação dos artesãos em

guildas (associações de proteção mútua, elevadas ao nível de verdadeiras corporações profissionais), e corporações de ofício, formas de cooperação e organização desconhecidas do trabalho servil preso à gleba (COIMBRA, 2001, p. 4).

A respeito, leciona Russomano (1979) que as guildas germânicas, a despeito de organizadas com finalidades nitidamente profissionais, reproduziram o fenômeno ocorrido com os colégios romanos, no sentido de estimular a lealdade e a solidariedade, vinculando seus membros por laços tão estreitos até então desconhecidos (RUSSOMANO, 1979, p.4).

Ainda na lição desse autor, estimuladas pela Igreja Católica e com finalidades *mutualistas*, foram criadas numerosas organizações (corporações, confrarias e irmandades de socorro) com raízes religiosas e fins caritativos. Ao final da Idade Média, entretanto, a dificuldade de recrutamento de trabalhadores competentes, em razão do risco cada vez maior de certas atividades profissionais, a exemplo dos marinheiros (Período das Grandes Navegações e Descobrimentos) e mineiros (exploração mais intensa das minas devido a tecnologia), os empresários se viram forçados a oferecer-lhes condições de maior garantia e tranquilidade mediante um *regime de seguro*, o que atuou na transformação do período histórico do *mutualismo* puro e simples em um sistema de seguros privados (RUSSOMANO, 1979, p.4-5).

Fato bastante relevante ocorreu na Inglaterra, no início do século XVII, acerca da assistência social a cargo do Estado, conforme assinala Martinez (2003, p. 63):

Marco significativo em matéria de assistência pública dá-se na Inglaterra. Em 1531 e 1536, editaram-se leis cuidando dos miseráveis e mendigos, consolidadas em 1601, com a *Poor Relief Act* (Lei de Amparo aos Pobres), vigente até 1834. A *poor tax* era contribuição obrigatória dos londrinos para custear a assistência aos pobres.

Na lição de Russomano (1979, p. 5):

Quando, no dealbar do século XVII, mais precisamente no ano de 1601, foi promulgada na Inglaterra, a chamada “Lei dos Pobres”, a prestação de auxílios a pessoas comprovadamente necessitadas encontrou sua disciplina jurídica pela primeira vez na História.

Essa “oficialização da caridade” – como foi dito, certa vez – tem importância excepcional: colocou o Estado na posição de órgão prestador de assistência àqueles que – por idade, saúde e deficiência congênita ou adquirida – não tenham meios de garantir sua própria subsistência.

A Revolução Industrial, por seu turno, calcada no Estado Liberal, gerou grande deslocamento de pessoas da zona rural para as cidades na busca por trabalho. Esse fluxo

populacional resultou em abundante oferta de mão-de-obra, motivo por que os trabalhadores se submetiam a situações degradantes no intuito de garantir os parcos rendimentos. Tal opressão, no entanto, passou a ser, paulatinamente, alvo de indignação dos operários, os quais se insurgiam contra a exploração dos detentores do capital. Reclamava-se, pois, a intervenção estatal em caráter de proteção ao hipossuficiente, o que fora concretizado pelo Chanceler Otto von Bismarck, ao editar, no ano de 1883, a Lei do Seguro Social como forma de conter as tensões dos trabalhadores, um marco na proteção aos infortúnios laborais.

A partir de então os direitos sociais começam a se solidificar e ganham força no período entreguerras, especialmente com a promulgação da Constituição do México (1917) e a de Weimar da Alemanha em 1919, as quais contemplaram disposições relativas à previdência.

No Brasil o marco é evidenciado pela criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões – CAP, por meio da Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682/1923).

Segundo Vianna (2010, p. 12):

Essa lei criou caixas de aposentadorias e pensões para os trabalhadores das estradas de ferro, com tríplice forma de custeio: trabalhadores, empresas e Estado. Posteriormente, surgiram muitas outras caixas, mas sempre atreladas à idéia de mutualismo, pois vinculadas a certas categorias profissionais ou grupos de empresas – professores, bancários, marítimos etc.

Demais disso, sucedeu, na década de 1930, durante o Governo Vargas, a criação de Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP. Para Russomano (1979), abandonou-se a antiga ideia de criação de caixas de previdência social junto a determinadas empresas e marchou-se para a criação de institutos especializados em função da atividade profissional de seus segurados, com sentido mais amplo, tanto no que diz respeito a abarcar categorias profissionais conexas, embora distintas, quanto ao alcance de âmbito nacional. No entanto, ressalta que a coexistência das CAP e IAP, com normas próprias e, não raro, divergentes e conflitantes, mantinha a Previdência Social brasileira em um sistema complexo e desigual, o que culminou no esforço de uniformização das leis e de unificação dos seus órgãos administrativos (RUSSOMANO, 1979, p.34-35).

Conforme leciona Russomano (1979), Tal esforço foi concretizado na Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (Lei nº 3.807/1960), marco definitivo do abandono das soluções diversificadas e da legislação esparsa. Por meio da LOPS as Caixas de Aposentadorias e Pensões (as quais em 1937 alcançaram o número de cento e oitenta e três, quando se iniciaram as fusões) foram consolidadas em apenas uma, de âmbito nacional, que representava, na

verdade, um novo IAP, ao lado dos vários em funcionamento no território nacional, cuja unificação dos órgãos administrativos se deu em 1967 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social – INPS (RUSSOMANO, 1979, p.36-39).

Para Martins (2012, p. 13), “O nosso sistema deixou de ser de risco social a partir de 1967 para ser de seguro social, abandonando a ideia do contrato de seguro do Direito Civil.”

A partir de então, até meados da década de 1970, verifica-se a edição de várias normas de cunho protetivo, inclusive em relação ao trabalhador rural, dentre as quais guarda relevo a Consolidação das Leis da Previdência Social (CLPS), a qual, na lição de Martins (2012, p. 15) “foi editada pela primeira vez pelo Decreto nº 77.077, de 24-1-1976. Era uma norma que tinha força de decreto e não de lei. Caso houvesse dúvida, haveria necessidade de consultar os textos da LOPS.” A segunda CLPS encontra guarida no Decreto nº 89.312/84.

Ainda acerca da CLPS, informa Ibrahim (2012), que o procedimento se aproximou da criação de um Código Previdenciário, vez que reuniu as leis previdenciárias de modo a agregá-las em um mesmo corpo normativo, sem a realização de qualquer inovação na matéria (IBRAHIM, 2012, p. 61).

No ano de 1977, ensina Castro e Lazzari (2013), novas transformações foram implementadas no modelo previdenciário no que se refere ao aspecto organizacional, por meio da Lei nº 6.439/77, a qual criou o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) que teria as atribuições distribuídas em várias autarquias, dentre as quais o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.43-44).

Posteriormente, em 1988, o significativo advento da nova ordem constitucional com nova estrutura da seguridade social. Conforme Vianna (2010, p. 14):

Em 1988, a Constituição Cidadã instituiu verdadeiro sistema de seguridade social, integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, o qual foi aos poucos sendo regulamentado pela legislação posterior.

Na assertiva de Castro e Lazzari (2013, p. 45):

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o sistema de Seguridade Social, como objetivo a ser alcançado pelo Estado brasileiro, atuando simultaneamente nas áreas da saúde, assistência social e previdência social, de modo que as contribuições sociais passaram a custear as ações do Estado nestas três áreas, e não mais somente no campo da Previdência Social.

O Regime Geral de Previdência Social – RGPS, nos termos da Constituição atual (art. 201), não abriga a totalidade da população economicamente ativa, mas somente aqueles, mediante contribuição e nos termos da lei, fizerem jus aos benefícios, não sendo abrangidos por outros regimes específicos de seguro social.

Ainda nas lições Castro e Lazzari (2013), em 1990 foi criado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, autarquia que passou a substituir o INPS e o IAPAS nas funções de arrecadação, bem como nas de pagamento de benefícios e prestação de serviços, aos segurados e dependentes do RGPS, sendo as atribuições arrecadatórias, de fiscalização e correlatas ao custeio transferidas para a Secretaria da Receita Federal do Brasil, por meio da Lei nº 11.457/2007 (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.47).

Por fim, no ano de 1991, regramento de amplitude ainda vigente, não obstante as alterações posteriores, instituído mediante as Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, as quais tratam, respectivamente, do Plano de Custeio e Organização da Seguridade Social e do Plano de Benefícios da Previdência Social, cujas normas, regulamentadas pelo Decreto nº 3.048/99, revogaram totalmente a LOPS.

Do arrazoado, é possível perceber o avanço, ainda que paulatino, da longa jornada da humanidade em busca da proteção social, na medida em que as estruturas de traços mutualistas e caritativas foram cedendo lugar, pouco a pouco, até tomar a forma de Seguro Social por meio da lei Bismarckiana. Daí em diante os avanços históricos foram mais céleres e efetivos, notadamente, em termos mundiais, no período do entreguerras. No Brasil, especificamente, passou-se de um estágio de proteção pontual e, ao mesmo tempo pulverizada, caracterizada por Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões para a proteção coletiva do atual Sistema de Previdência Social, o qual abrange, inclusive, o trabalhador rural.

2.2 CONCEITO E DISTINÇÃO ALUSIVA À SAÚDE E À ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nos contornos da atual ordem constitucional, a Previdência Social é parte integrante da Seguridade Social, a qual engloba, ainda, a Saúde e a Assistência Social, nos termos da Constituição Federal de 1988. É o que se observa do disposto no *caput* do art. 194, da Lei Maior: “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 social e à assistência social.”

Para Jorge (2005, p. 22) “no que toca à Previdência Social, um dos tripés da Seguridade Social, trata-se de um seguro social compulsório, do qual participam obrigatoriamente, o Estado, os tomadores de serviço e os prestadores de serviço.”

Na definição de Castro e Lazzari (2013, p. 57):

Previdência Social é o sistema pelo qual, mediante contribuição, as pessoas vinculadas a algum tipo de atividade laborativa e seus dependentes ficam resguardadas quanto a evento de infortúnica (morte, invalidez, idade avançada, doença, acidente de trabalho, desemprego involuntário), ou outros que a lei considera que exijam um amparo financeiro ao indivíduo (maternidade, prole, reclusão), mediante prestações pecuniárias (benefícios previdenciários) ou serviços.

Segundo Tavares (2004, p. 29):

A previdência no Regime Geral de Previdência Social é conceituada como seguro público, coletivo, compulsório, mediante contribuição e que visa cobrir os seguintes riscos sociais: incapacidade, idade avançada, tempo de contribuição, encargos de família, morte e reclusão. O desemprego involuntário é um risco previdenciário não coberto pelo RGPS. A previdência é direito social de fruição universal para os que contribuam para o sistema. Ocorrendo um risco social – “sinistro” (que afasta o trabalhador da atividade laboral), caberá à previdência a manutenção do segurado ou de sua família.

Cabe ressaltar que, dos três componentes da Seguridade Social, somente a previdência caracteriza-se pelo sistema contributivo, os demais prescindem de contribuições para a fruição dos benefícios, dado o caráter universal da Saúde e o da condição mínima de sobrevivência atrelada a Assistência Social.

Para Alencar (2009, p. 27), “traço distintivo desses segmentos da Seguridade Social, o maior deles, é o caráter contributivo, necessário apenas na esfera previdenciária [...]. A Saúde é ofertada a todos. A Assistência Social é destinada a quem dela necessitar.”

Colhe-se, portanto, dessas sucintas considerações, que a Previdência Social se presta à proteção não só do integrante direto vinculado ao regime securitário, mas também de seu núcleo familiar em face das vicissitudes.

Ademais, é de bom alvitre, deixar claro que a previdência social mesmo fazendo parte do Sistema de Seguridade Social ao lado da saúde e da assistência social, distingue-se destas pelo caráter contributivo.

2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PERTINENTES À PREVIDÊNCIA SOCIAL

2.3.1 Princípio da Universalidade da Cobertura e do atendimento

O princípio da universalidade da cobertura e do atendimento [previsto no art. 194, I, da Lei Maior] apresenta-se como princípio programático e informador. A instrumentalização, no entanto, ocorre de forma mitigada, dado que a própria Constituição, em seu art. 201, estabelece os eventos que terão cobertura previdenciária, bem como o caráter contributivo da previdência social (HORVATH JÚNIOR, 2004, p. 60).

Consoante entendimento de Jorge (2005), o princípio da universalidade possui duas vertentes, a saber, subjetiva e objetiva, aquela deve proteger a todo o universo de trabalhadores, enquanto esta deve proteger aquele universo e cada um dos trabalhadores contra todos os infortúnios (JORGE, 2005, p. 117).

Na lição de Tavares (2003), a universalidade é marcada pelo aspecto subjetivo e objetivo, este decorrente do risco social [cobertura] e aquele com alcance a todas as pessoas [atendimento]. Segundo o autor, a universalidade tem por característica o direito de todos, de modo que as prestações decorrentes do sistema de seguridade social devem ser destinadas às pessoas que delas necessitem, da forma mais abrangente possível. No que se refere à previdência, entretanto, ressalta a existência de vínculo jurídico especial entre o Estado e o segurado, em razão da natureza de seguro. Destaca, ainda, que o viés objetivo da universalidade serve como princípio, na medida em que “a organização das prestações de seguridade deve procurar, na medida do possível, abranger ao máximo os riscos sociais (TAVARES, 2003, p. 189-191).

Universalidade da cobertura distingue-se da do atendimento na medida em que aquela se presta à proteção de todos os eventos prementes, ao passo que esta objetiva a satisfação da prestação a quem delas precisar. Nesse sentido, Castro e Lazzari (2013, p. 91):

Por universalidade da cobertura entende-se que a proteção social deve alcançar todos os eventos cuja reparação seja premente, a fim de manter a subsistência de quem dela necessite. A universalidade do atendimento significa, por seu turno, a entrega das ações, prestações e serviços de seguridade social a todos os que necessitem, tanto em termos de previdência social – obedecido o princípio contributivo – como no caso da saúde e da assistência social.

O princípio da universalidade, isoladamente, aparenta contornos utópicos, dada a amplitude de seu alcance, inclusive no que diz respeito aos demais integrantes da seguridade social, de modo que há de ser conjugado com outras forças, a fim de que se atinja a máxima efetividade.

2.3.2 Princípio da Seletividade e da Distributividade

Cabe ao legislador a escolha e a seleção dos riscos a serem protegidos mediante legislação ordinária, de acordo com a capacidade econômica do Estado. A Seletividade e a distributividade devem ser pautadas, sempre que possível, pelo princípio da universalidade (HORVATH JÚNIOR, 2004, p. 63).

No ensinamento de Tavares (2003), a seletividade se contrapõe à universalidade, dado que esta determina ao Estado que proteja o homem do maior número de riscos possíveis, ao passo que aquela possibilita a ponderação dos critérios de atendimento pela necessidade, privilegiando os mais carentes (TAVARES, 2003, p. 192).

Em acréscimo a tal pensamento, leciona Jorge (2005, p. 143):

[...] o conteúdo do princípio é mais amplo, estando a significar, ainda, que os benefícios e serviços que não estejam abrangidos no conceito de direitos sociais mínimos somente poderão ser concedidos de acordo e na medida das possibilidades do sistema securitário. Significa, assim, que o legislador deverá realizar as denominadas *escolhas trágicas*, diante do reconhecimento moderno da insuficiência do orçamento. Sendo assim, será a lei, nos limites traçados pela Constituição, que deverá estabelecer quais os benefícios e serviços que deverão ser prestados.

Segundo Alencar (2009, p. 45):

Diante da impossibilidade econômico-financeira de o Estado atender todas as contingências sociais e de contemplar todas as pessoas que residem em território nacional, e com base na doutrina da “reserva do possível”, estatui o princípio da seletividade e da distributividade autorizando o legislador eleger os benefícios e serviços que melhor atendam aos mais necessitados.

Para Castro e Lazzari (2013, p. 92), “o princípio da seletividade pressupõe que os benefícios são concedidos a quem deles efetivamente necessite, razão pela qual a seguridade social deve apontar os requisitos para a concessão de benefícios e serviços.”

Nessa medida, resta claro que a seletividade serve para trazer a filosofia da prestação sem-limite [considerando-se isoladamente o princípio da universalidade] ao alcance das possibilidades econômicas e financeiras, de modo que se mostra inevitável a realização de escolhas quanto ao risco e determinado grupo a ser protegido.

2.3.3 Princípio da Contrapartida ou da Precedência do Custeio

Para Castro e Lazzari (2013, p. 95), “é o princípio [constitucional] segundo o qual não pode ser criado benefício ou serviço, nem majorado ou estendido a categorias de segurados, sem que haja a correspondente fonte de custeio total (§ 5º do art. 195).”

Consoante Ibrahim (2012, p. 76-77):

[...] este princípio visa ao equilíbrio atuarial e financeiro do sistema securitário. A criação do benefício, ou mesmo a mera extensão de prestação já existente, somente será feita com a previsão da receita necessária.

Norma originalmente criada em 1965, inserida na Constituição de 1946, **tem sido mantida nas regras previdenciárias desde então**. Na verdade, poder-se-ia dizer que tal princípio é inerente ao sistema previdenciário, pois este deve sempre compatibilizar seus benefícios com a respectiva arrecadação. (grifos nossos).

Na lição de Tavares (2003, p. 197):

Esse princípio é um dos fundamentos do equilíbrio atuarial do sistema de seguridade. Como as receitas são calculadas para atender a despesas previstas, a criação, majoração ou extensão de determinados benefícios ou serviços de saúde, previdência e assistência social devem pressupor a fonte de custeio suficiente para os gastos com tais prestações.

A contrapartida, portanto, é condição *sine qua non* para criação ou ampliação de benefícios, sem a qual não se pode legitimar a instituição ou elevação dos parâmetros da prestação positiva.

Em realidade, universalidade, seletividade e prévio custeio são forças que interagem ente si na busca pelo equilíbrio em proteger o maior número de pessoas contra o maior número de riscos possíveis, sem perder de vista a limitação orçamentária. Nessa medida, diante do universo finito de recursos, impõe-se a indesejável tomada de *decisões trágicas* necessárias à própria subsistência do sistema previdenciário.

2.4 AUXÍLIO-RECLUSÃO

2.4.1 Finalidade e evolução histórica das normas de regência

O auxílio-reclusão é um benefício que visa à proteção dos dependentes do segurado [baixa renda] recolhido à prisão, por motivo criminal, o qual, por tal circunstância, não se encontra em condições de prover a subsistência de sua família.

Conforme Coimbra (2001, p. 135):

É um risco que afeta o trabalhador, privando sua família da renda, de maneira temporária, do mesmo modo que a doença. A prestação prevista é uma forma de pensão paga aos dependentes do segurado que, recluso ou detento, fica impossibilitado de auferir ganhos com seu trabalho, do que resulta o desamparo de seus familiares.

Russomano (1979) esclarece que o segurado do INPS [nos moldes atuais, INSS] ao ser detido ou recluso, por cometimento de crime, malgrado sua posição social, passa a viver a expensas do Estado, ao passo que seus dependentes se veem, repentinamente, sem o arrimo que os mantinha, motivo por que não é possível deixar a família do segurado à própria sorte. Assevera, ainda, que a assistência não é dirigida ao segurado segregado e sim aos seus dependentes, mediante o pagamento do auxílio-reclusão como forma de assegurar-lhes o mínimo indispensável à vida (RUSSOMANO, 1979, p. 258-259).

Tal benefício foi previsto inicialmente em 1933, mediante Decreto nº 22.872, o qual dispôs sobre a criação do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos – IAPM, seguido pelo Decreto nº 54, de 1934, este acerca do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários – IAPB, a saber:

Decreto nº 22.872/1933 - IAPM

Art. 63. O associado que, não tendo família, houver sido demitido do serviço da empresa, por falta grave, ou condenado por sentença definitiva, de que resulte perda do emprêgo, e preencher todas as condições exigidas neste decreto para aposentadoria, poderá requerê-la, mas esta sô lhe será concedida com metade das vantagens pecuniárias a que teria direito si não houvesse incorrido em penalidade.

Paragrafo unico. Caso e associado esteja cumprindo pena de prisão e tiver família sob sua exclusiva dependencia economica, a importancia da aposentadoria a que se refere êste artigo será paga ao representante legal da sua família, enquanto perdurar a situação de encarcerado. (Redação original e grifos nossos).

Decreto nº 54/1934 - IAPB

Art. 67. Caso o associado esteja preso, por motivo de processo ou em cumprimento de pena, e tenha beneficiário sob sua exclusiva dependência econômica, achando-se seus vencimentos suspensos, será concedida aos seus beneficiários, enquanto perdurar essa situação, pensão correspondente à metade da aposentadoria por invalidez a que teria direito, na ocasião da prisão. (grifos nossos).

Por meio da norma seguinte, Lei Orgânica da Previdência Social, Lei nº 3.807/1960, o benefício foi estendido para todos os segurados da previdência social, nos seguintes termos:

Art. 22. As prestações asseguradas pela previdência social consistem em benefícios e serviços, a saber:

[...]

II - Quanto aos dependentes:

- a) pensão;
- b) auxílio-reclusão

[...]

Art 43. Aos beneficiários do segurado, detento ou recluso, que não perceba qualquer espécie de remuneração da empresa, e que houver realizado no mínimo 12 (doze) contribuições mensais, a previdência social prestará auxílio-reclusão na forma dos arts. 37, 38, 39 e 40, desta lei.

§ 1º O processo de auxílio-reclusão será instruído com certidão do despacho da prisão preventiva ou sentença condenatória.

§ 2º O pagamento da pensão será mantido enquanto durar a reclusão ou detenção do segurado o que será comprovado por meio de atestados trimestrais firmados por autoridade competente.

Norma posterior tratou de consolidar as regras insertas na LOPS, bem como outras tiveram o condão de promover alterações no mencionado benefício, quais sejam, Decretos nº 77.077 (CLPS), de 24/01/1976; nº 83.080, de 24/01/1979; e nº 89.312, de 23/01/1984.

O Decreto nº 77.077/76 (CLPS), pela sua própria natureza [reunir as normas sem inovação na matéria], tão somente reproduziu as normas insertas na LOPS acerca do auxílio-reclusão.

Quanto ao Decreto nº 83.080/79, o qual aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social – RBPS, por meio dos arts. 85 a 88 e 132 e 133, acrescentou a proibição de percepção do benefício na hipótese de o segurado estar em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria; fixou a fruição a partir do recolhimento à prisão; estipulou como parâmetro de concessão [do auxílio-reclusão] as normas referentes à pensão por morte; exigiu comprovação de preexistência de dependência econômica para o caso de designação de dependente posterior à reclusão; e autorizou, em caso de falecimento do segurado, a conversão automática em pensão por morte.

O Decreto nº 89.312/84 (CLPS), a exemplo da CLPS/76, teve apenas o condão de sistematizar as normas sem alterá-las.

Já a inclusão de ordem constitucional, ocorrera somente por meio da Carta Magna de 1988, a teor do disposto na redação original do art. 201, I:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

Entretanto, por meio da EC nº 20/98, a previsão atinente ao auxílio-reclusão passou a constar juntamente com o salário-família no inciso IV, limitado o benefício ao critério de baixa renda:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

[...]

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

Ainda no que se refere ao regramento vigente do auxílio-reclusão importa esclarecer a existência de diplomas normativos com substanciais alterações no auxílio-reclusão: Lei nº 8.213/91; Decreto nº 3.048/99; Decreto nº 4.729/03; e Lei nº 10.666/03.

No que tange à Lei nº 8.213/91, cabe destacar a não exigência de carência para fins de concessão do benefício, contrapondo-se à LOPS.

O Decreto nº 3.048/99, por seu turno, dentre outras alterações, trouxe o parâmetro objetivo do critério baixa renda fixado, em abstrato, pela EC nº 20/98; estabeleceu a suspensão do benefício no caso de fuga do segurado; e vedou a concessão do referido auxílio após a soltura do segurado.

Quanto ao Decreto nº 4.729/03, incumbe destacar a inclusão, no Decreto nº 3.048/99 (art. 116, § 5º) do requisito da prisão sob o regime fechado ou semiaberto.

No que diz respeito à Lei nº 10.666/03, possibilitou a percepção do benefício pelos dependentes na hipótese de o segurado exercer atividade remunerada em cumprimento da pena, em regime fechado ou semiaberto, e contribuir na condição de contribuinte individual ou facultativo.

Destaca-se, por fim, a MP nº 664/2014, a qual, ao alterar critérios de concessão da pensão por morte, implicou em modificações no auxílio-reclusão no que tange à exigência da carência e o tempo mínimo [dois anos] de casamento ou união estável, para fins de percepção do benefício na qualidade de cônjuge ou companheiro. A exigência da carência, importa anotar, fora afastada quando da transformação da referida medida provisória na Lei Ordinária nº 13.135/2015, DOU 18/06/2015.

2.4.2 Critérios de concessão, suspensão e cessação do auxílio-reclusão

Na lição de Castro e Lazzari (2013), o auxílio-reclusão é devido nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão, desde que não receba remuneração paga pela empresa nem esteja em gozo de auxílio-doença ou aposentadoria (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.806).

O critério de baixa renda, como limitação à concessão do benefício, foi inserido por meio da EC nº 20/98, a qual deu nova redação ao art. 201, IV.

No que tange ao núcleo do benefício, asseveram Castro e Lazzari (2013) que a privativa de liberdade, para fins de reconhecimento do direito ao benefício de auxílio-reclusão, é aquela cumprida em regime fechado ou semiaberto, sujeito à execução da pena em estabelecimento de segurança máxima ou média ou em colônia agrícola, industrial ou estabelecimento similar, respectivamente. Acrescenta, ainda, que a internação do segurado maior de 16 anos e menor de 18 anos, em estabelecimento educacional ou congênere, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, equipara-se à condição de recolhido à prisão (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.809).

Inovação acerca da concessão diz respeito à carência. Consoante relatado em linhas pretéritas, com a publicação da MP nº 664/2014 passou a ser exigida carência mínima de 24 (vinte e quatro) meses para a concessão do auxílio-reclusão, retornando-se, assim, no período de vigência da MP nº 664/2014, à estrutura prevista na Lei nº 3.807/1960, a qual previa carência de 12 (doze) meses.

Tal inovação, no entanto, não fora mantida no texto da Lei nº 13.135/2015 [DOU 18/06/2015], a qual decorre de transformação da mencionada MP. Acerca dos efeitos do requisito da carência no período de vigência da MP 664/2014, vale destacar o teor do art. 5º da Lei nº 13.135/2015, segundo o qual “os atos praticados com base em dispositivos da

Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, serão revistos e adaptados ao disposto nesta Lei.”

A despeito disso, em se tratando de medida provisória, impende salientar, conforme Castro e Lazzari (2013), que o requisito da carência já fora objeto da MP nº 1.729/1998, a qual tentou restabelecer o período de carência de 12 contribuições, sem que tenha logrado êxito, vez que o dispositivo não foi convertido em lei e perdeu eficácia (CASTRO; LAZZARI, 2013, p.807).

Quanto às possibilidades de suspensão do benefício em comento destacam-se: obrigatoriedade da comprovação [trimestral] de que o segurado continua segregado; fuga; e livramento condicional e progressão para regime aberto.

Nesse sentido, leciona Horvath Júnior (2004, p. 218), para o qual, “este benefício tem uma cláusula suspensiva, já que os dependentes devem apresentar certidão da unidade prisional que ateste que o segurado está detido, sob pena de suspensão do auxílio-reclusão.” Tal condição se encontra estampada no art. 117, § 1º do Decreto nº 3.048/99.

No que tange à fuga do segurado, Horvath Júnior (2004, p. 218-219) esclarece que em tal situação “o benefício será suspenso, podendo ser restabelecido a partir da data de sua captura, desde que não tenha perdido a qualidade de segurado, contada entre a data da fuga e a do novo recolhimento à prisão”. É o que se colhe do teor do art. 117, § 2º do Decreto nº 3.048/99.

Já a hipótese seguinte, acerca da suspensão, menciona Alencar (2009, p. 553) que “a progressão de regime, para cumprimento de pena em regime aberto, e o livramento condicional, suspendem o benefício.”

A cessação, por seu turno, dá-se: com a extinção da última cota individual; se o segurado, ainda que privado de sua liberdade ou recluso, passar a receber aposentadoria; pelo óbito do segurado ou beneficiário; na data da soltura; pela ocorrência da perda da qualidade de dependente, no caso de filho ou equiparado ou irmão, de ambos os sexos; em se tratando de dependente inválido, pela cessação da invalidez, verificada em exame médico pericial a cargo do INSS; e pela adoção, para o filho adotado que receba auxílio-reclusão dos pais biológicos, exceto quando o cônjuge ou o companheiro(a) adota o filho do outro.

3 ALTERAÇÕES NORMATIVAS/JURISPRUDENCIAIS DO AUXÍLIO-RECLUSÃO

O benefício previdenciário intitulado auxílio-reclusão foi alçado, com a promulgação da Carta Magna de 1988, ao *status* constitucional. Tal relevância, no entanto, não foi suficiente para obstar alterações em face do referido benefício, tanto as consolidadas, inclusive com a chancela do STF, quanto as pretensas por meio de PECs ainda em curso, tampouco inibir as modificações implementadas por meio de Medida Provisória.

3.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/98 E O REQUISITO BAIXA RENDA

A Emenda n. 20/98, após tramitar durante três anos e nove meses no Congresso Nacional, foi promulgada em 15/12/1998, com substancial modificação na Previdência Social do Brasil. Não obstante o tempo de tramitação, a promulgação se deu após acelerada votação nos últimos meses da legislatura, em decorrência da alardeada crise em meados de outubro, como providências imediatas do Legislativo no sentido da aprovação de medidas capazes de conter o déficit público. Prevaleceu, portanto, o enfoque econômico, atuarial e dos resultados esperados em detrimento do debate sob o ponto de vista jurídico e social (CASTRO; LAZZARI, 2013, p. 49).

Depreende-se, da assertiva, que o equilíbrio financeiro e atuarial foi o viés balizador das restrições previdenciárias implementadas com a promulgação da EC n. 20/98, por meio da qual se buscou fortalecer a saúde financeira do país à base do sacrifício de parte dos segurados da previdência social.

Ponto marcante dessa Emenda diz respeito à restrição de direitos. Nesse sentido, Alencar (2009, p. 51) assevera que “a reforma da previdência foi implementada pela EC nº 20, que promoveu diversas alterações no Texto Constitucional, marcadas pelo forte passo da restrição de direitos.”

Dentre os benefícios atingidos pela referida Emenda importa destacar, especificamente, o auxílio-reclusão.

A previsão constitucional originária do auxílio reclusão na Carta Política de 1988, disposta no inciso I, do art. 201, não fazia qualquer restrição alusiva ao poder econômico do segurado:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidentes do trabalho, velhice e reclusão;

Entretanto, por meio da EC nº 20/98, a previsão atinente ao auxílio-reclusão passou a constar, juntamente com o salário-família, no inciso IV, condicionando-se a concessão dos benefícios ao critério de baixa renda:

Art. 201. Os planos de previdência social, mediante contribuição, atenderão, nos termos da lei, a:

I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte e idade avançada;

[...]

IV - salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda;

A própria Emenda, em seu art. 13, estabeleceu como baixa renda aqueles que, àquela época, tivessem renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), valor a ser reajustado pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do RGPS [a partir de 1º de janeiro de 2015 passou a vigor o limite de R\$ 1.089,72 (um mil e oitenta e nove reais e setenta e dois centavos), com base na Portaria Interministerial MPS/MA n. 13, de 09/01/2015, D.O.U. 12/01/2015].

Assim, inovou a EC nº 20/98 ao inserir o requisito de pobreza, intitulado “baixa renda” [até R\$ 360,00 - dezembro/98], como condição de acesso ao auxílio-reclusão. Dessa forma, o constituinte derivado atuou de forma restritiva, vez que limitou, sobremaneira, o universo dos beneficiários, tendo em vista que, em dezembro de 1998, o limite máximo do salário-de-contribuição do RGPS era da ordem de R\$ 1.081,50 (um mil e oitenta e um reais e cinquenta centavos), conforme Portaria MPAS nº 4.479, de 04 de junho de 1998.

Ou seja, a emenda EC nº 20/98 estabeleceu critério por meio do qual limitou o acesso ao auxílio-reclusão somente aos dependentes do segurado com renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00, deixando os demais à míngua da proteção previdenciária.

Tal modificação deu ensejo a acirradas discussões acerca do parâmetro de aferição do critério de baixa renda, se deveria ser levado em conta a condição econômica do segurado ou a de seus dependentes.

Segundo Castro e Lazzari (2013, p. 808), a Jurisprudência caminhava no sentido de reconhecer a aferição da renda bruta em relação ao dependente e não ao segurado, tomando-se

por base a finalidade do auxílio-reclusão, que é a de amparar os dependentes que se veem desassistidos pela inculpação do segurado, por ato criminoso.

Nesse sentido, destacam os autores, decisão da 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2001.04.01.009317-9/RS, sessão realizada em 27/11/2001; súmula editada pela Turma Regional de Uniformização dos JEFs (Súmula nº 5: para fins de concessão do auxílio-reclusão, o conceito de renda bruta mensal se refere à renda auferida pelos dependentes e não a do segurado recluso), a qual fora adotada pela TNU dos JEFs (CASTRO; LAZZARI, 808).

No entanto, a controvérsia foi submetida à apreciação do Supremo Tribunal Federal, cuja Corte, em março de 2009, no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 587.365-SC e nº 486.413-SP, em sede de repercussão geral, assentou entendimento de que tal critério deve ser aferido em relação ao segurado e não aos seus dependentes:

Ementa. PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. ART. 201, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. **LIMITAÇÃO DO UNIVERSO DOS CONTEMPLADOS PELO AUXÍLIO-RECLUSÃO. BENEFÍCIO RESTRITO AOS SEGURADOS PRESOS DE BAIXA RENDA. RESTRIÇÃO INTRODUZIDA PELA EC 20/1998. SELETIVIDADE FUNDADA NA RENDA DO SEGURADO PRESO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.**

I - Segundo decorre do art. 201, IV, da Constituição, **a renda do segurado preso é que a deve ser utilizada como parâmetro para a concessão do benefício e não a de seus dependentes.**

II - Tal compreensão se extrai da redação dada ao referido dispositivo pela EC 20/1998, que restringiu o universo daqueles alcançados pelo auxílio-reclusão, a qual adotou o critério da seletividade para apurar a efetiva necessidade dos beneficiários.

III - Diante disso, o art. 116 do Decreto 3.048/1999 não padece do vício da inconstitucionalidade.

IV - Recurso extraordinário conhecido e provido. (grifos nossos).

Para tanto, o relator do processo, Ministro Lewandowski, levou em conta a interpretação literal do art. 201, IV, da CRFB/88, e a teleológica.

Justificou a interpretação literal sob o fundamento de que se a baixa renda fosse do dependente, o texto constitucional deveria dizer “auxílio-reclusão para os dependentes de baixa renda do segurado” [em vez de “auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda”].

Quanto ao aspecto teleológico, asseverou que o constituinte derivado, diante do contexto das finanças previdenciárias, restringiu o acesso ao auxílio-reclusão utilizando-se do critério da seletividade, próprio para reger os benefícios previdenciários, para identificar

aqueles que efetivamente necessitam do benefício, tomando como parâmetro a renda do segurado.

Asseverou, ainda, que pensar em sentido diverso [baixa renda em relação aos dependentes do segurado] levaria a distorções indesejáveis, tendo em vista que o auxílio-reclusão alcançaria qualquer segurado preso com dependentes menores de 14 anos, vez que estes são impedidos de trabalhar.

Nas palavras do Ministro Relator, seria uma distorção conferir o auxílio-reclusão aos dependentes com idade inferior a 14 anos, na hipótese de o segurado auferir renda superior ao limite estabelecido. Tal assertiva é merecedora de reflexão: no caso de a referida renda, mesmo superior ao limite, caracterizar-se como única fonte de sustento do grupo familiar, afigura-se razoável atribuir-se o rótulo de distorção indesejável ao auxílio-reclusão, quando destinado ao sustento da família totalmente privada de recursos financeiros em razão do encarceramento do segurado?

Não obstante, o que se verifica é que o STF declarou, a um só tempo, o parâmetro de aferição do critério de baixa renda – no caso a remuneração do segurado – e a constitucionalidade da alteração imposta por meio da EC nº 20/98 aos beneficiários do auxílio-reclusão.

Tal decisão, em sede de repercussão geral, pôs fim à discussão acerca da (in)constitucionalidade da norma em comento, travada nos autos da ação civil pública nº 2004.61.83.005.626-4, ajuizada pelo Ministério Público Federal, a qual ensejou a Reclamação nº 3237/SP, cujo pedido fora julgado prejudicado, pela perda superveniente do objeto (STF - Rcl 3237 SP, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 06/03/2012, Data de Publicação: DJe-050, Divulgação 08/03/2012, Publicação 09/03/2012):

Decisão: Trata-se de reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, em face de decisão, proferida pelo relator do AI 2005.03.00.002473-5 do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, que, no bojo de ação civil pública proposta pelo Ministério Público Federal, concedeu a tutela antecipada que fora negada pelo juízo de primeira instância. A ação civil pública, ajuizada na Justiça Federal da Seção Judiciária de São Paulo, objetiva a declaração de inconstitucionalidade do art. 201, IV, da CF/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998, bem como do art. 13 da referida emenda, no que tange ao termo baixa renda relativamente ao auxílio-reclusão, e, por conseguinte, a concessão de tal benefício a todos os segurados reclusos, independentemente do valor de sua renda mensal. A antecipação da tutela foi negada (fls. 70-72), em razão da possível irreversibilidade do provimento antecipado. Inconformado, o *Parquet* interpôs agravo de instrumento para o TRF da 3ª Região. O juiz federal convocado - relator do agravo - concedeu a tutela antecipada e, acolhendo os termos da inicial, determinou ao INSS que efetuasse o pagamento (quando postulado e desde que atendidos os demais requisitos legais), do auxílio-reclusão aos dependentes dos segurados, independentemente de qualquer fator determinante da renda destes

últimos. Por fim, declarou a validade da decisão em todo o território nacional (fls. 97-130). O reclamante afirma, em síntese, que há usurpação da competência desta Corte Suprema, visto que a ação ajuizada pelo Ministério Público Federal tem como único objetivo ver reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição e da Emenda Constitucional 20/1998, com eficácia *erga omnes*, o que só poderia ser obtido pela via de controle abstrato de constitucionalidade perante esta Corte. As informações foram prestadas a fls. 239-273, em que se sustenta não haver usurpação de competência dessa Corte, uma vez que não se trata de declaração de inconstitucionalidade do artigo 13 da Emenda Constitucional nº 20, mas sim de interpretação conforme a Constituição. O procurador-geral da República, em parecer de fls. 275-279, opina pela improcedência do pedido, por entender que a decisão reclamada não usurpou a competência assegurada ao STF. A fls. 281, indeferi o pedido de reconsideração formulado pelo Ministério Público Federal. A fls. 301-306, a União requereu seu ingresso no feito na qualidade de assistente simples, o que foi deferido. Em 07.07.2005, a juíza federal substituta da 2ª Vara Previdenciária do Estado de São Paulo oficiou a esta Corte informando a prolação de sentença de procedência na ação civil pública a que se refere a presente reclamação, e a antecipação dos efeitos da tutela para o imediato cumprimento da sentença. Em 29.07.2005, o reclamante requereu o restabelecimento da eficácia da liminar, a fim de suspender os efeitos da tutela concedida na sentença, o que foi deferido a fls. 308-309. Da sentença, foi interposta apelação. O relator da apelação, em 06.04.2010, oficiou a esta Corte noticiando o provimento do recurso do Instituto Nacional do Seguro Social, por decisão monocrática.

É o relatório. Decido.

Inicialmente, devo registrar que, em consulta ao sítio do TRF-3ª Região na *internet*, verifiquei que, em 15.02.2011, a Décima Turma daquela Corte Regional, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental interposto da decisão que deu provimento ao recurso do INSS, em acórdão assim redigido:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. CONSTITUCIONALIDADE DA LIMITAÇÃO DE RENDA INTRODUZIDA PELA EC Nº 20/98. TEMA PACIFICADO NO ÂMBITO DO STF.

1. O auxílio-reclusão, previsto no artigo 80 da Lei nº 8.213/91, alterado pelo artigo 116 do Decreto nº 3.048 de 06 de maio de 1999, será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, sendo que, por força da redação contida na EC nº 20/98, o inciso IV do artigo 201 da Constituição Federal restringiu a concessão desta prestação securitária aos dependentes do segurado de baixa renda.

2. O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento, no julgamento do Recurso Extraordinário nº 587.365/SC, no sentido de que deve ser observado o limite de renda legalmente previsto, bem como de que a renda a ser considerada para fins de concessão do auxílio-reclusão é a do segurado preso e não de seus dependentes, afirmando expressamente a constitucionalidade do artigo 116 do Decreto nº 3.048/99, encerrando definitivamente o debate.

3. Agravo a que se nega provimento.

Dessa decisão, foram opostos embargos de declaração, os quais também foram desprovidos. Interpostos os recursos extraordinário e especial, ainda não houve juízo de admissibilidade. Verifica-se, portanto, que a decisão reclamada foi substituída por decisão de mérito do colegiado que a reformou integralmente, inclusive aplicando precedente desta Corte, proferido no RE 587.365, rel. min. Ricardo Lewandowski, em que foi reconhecida a repercussão geral da questão constitucional e no qual o STF afirmou que a renda do segurado preso é a que deve ser utilizada como parâmetro para a concessão do benefício (auxílio-reclusão) e não a de seus dependentes, afirmando, assim, a constitucionalidade do art. 116 do Decreto 3.048/1999, com fundamento no art. 201, IV, da CF/1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998. Eis o teor do referido acórdão:

EMENTA: PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. ART. 201, IV, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LIMITAÇÃO DO UNIVERSO DOS CONTEMPLADOS PELO AUXÍLIO-RECLUSÃO. BENEFÍCIO RESTRITO AOS SEGURADOS PRESOS DE BAIXA RENDA.RESTRIÇÃO INTRODUZIDA PELA EC 20/1998. SELETIVIDADE FUNDADA NA RENDA DO SEGURADO PRESO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. I - Segundo decorre do art. 201, IV, da Constituição, a renda do segurado preso é que a deve ser utilizada como parâmetro para a concessão do benefício e não a de seus dependentes. II - Tal compreensão se extrai da redação dada ao referido dispositivo pela EC 20/1998, que restringiu o universo daqueles alcançados pelo auxílio-reclusão, a qual adotou o critério da seletividade para apurar a efetiva necessidade dos beneficiários. III - Diante disso, o art. 116 do Decreto 3.048/1999 não padece do vício da inconstitucionalidade. IV - Recurso extraordinário conhecido e provido.

Assim, no presente caso, tendo em vista que houve a substituição da decisão reclamada por decisão de mérito em sentido a ela antagônico, e que existe manifestação do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, em recurso extraordinário que teve a repercussão geral reconhecida, esta reclamação perdeu seu objeto.

Do exposto, com fundamento no art. 21, IX do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, julgo prejudicado o pedido, por perda superveniente de seu objeto.

Restou assentado, portanto, no STF, que a renda do segurado é fator determinante para a concessão ou não do auxílio-reclusão em favor dos seus dependentes. Caso a renda do segurado obedeça ao limite objetivo de baixa renda, observados os demais requisitos, inexistente óbice à concessão do benefício, do contrário, ou seja, caso a renda seja superior ao limite estabelecido, os dependentes não serão agraciados com a proteção securitária.

O *discrímen* – renda do segurado antes do encarceramento para fins de percepção do auxílio-reclusão – viola diversos institutos informadores da prestação previdenciária em comento, acerca dos quais passamos a discorrer.

Em primeiro lugar, impende destacar a natureza jurídica do auxílio-reclusão.

A EC nº 20/98 deu nova redação ao art. 201, inciso IV, da Constituição Federal, de modo que a concessão do salário-família e do auxílio-reclusão passou a ser admitida somente na hipótese de o segurado da previdência social auferir rendimentos até o limite estabelecido na referida emenda. Tais benefícios, entretanto, ostentam natureza diversa. O salário-família tem a característica de ser complementar aos rendimentos do trabalho, vez que o segurado já conta com a retribuição do seu trabalho, ao passo que o auxílio-reclusão é substitutivo da renda que seria auferida se o segurado não tivesse encarcerado (PIERDONÁ, 2008: web).

Segundo Raupp (2009, p. 68), a inovação trazida pela EC nº 20/98 acerca do auxílio-reclusão não é razoável, à medida que deixa ao desamparo os dependentes do segurado com renda bruta superior ao limite fixado, em descompasso com a finalidade do benefício que é justamente a de substituir os rendimentos do segurado preso, independentemente da condição econômica da família.

Ainda conforme o autor, não se mostra adequada a alteração constitucional ao colocar, lado a lado, salário-família e auxílio-reclusão como se fossem benefícios de características comuns, vez que aquele tem caráter complementar, enquanto este diz respeito à substituição da renda do segurado [encarcerado], cuja tradição legislativa o unia à pensão por morte [auxílio-reclusão originalmente disposto no inciso I, do art. 201, da CF/88, o qual contempla a pensão por morte]. “Seria impensável, nesse aspecto, limitar o pagamento de pensão aos dependentes do segurado de baixa renda, presumindo-se que as famílias detentoras de melhor nível econômico não fossem atingidas pelo infortúnio do óbito.” (RAUPP, 2009, p. 68).

Em segundo lugar, observa-se a seletividade como critério de violação aos princípios (a) da universalidade da cobertura e do atendimento e (b) da isonomia; e de atribuição de feições de benefício assistencial ao auxílio-reclusão.

Na lição de Pierdoná (2008: web), “a EC nº 20/98 não limitou o valor a ser recebido, mas impediu o recebimento, violando, assim, o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento (art. 194, parágrafo único, I, da CF), o qual é dirigido à seguridade social.”

Com efeito, a alteração promovida pela EC nº 20/98, mediante inserção de requisito até então inexistente na atual ordem constitucional, teve o condão, na realidade, não de limitar, mas de afastar o direito ao auxílio-reclusão de considerável parcela do universo de beneficiários, atribuindo-lhes, sob o prisma da seletividade, total dispensabilidade da renda do segurado tão somente por este, antes do encarceramento, auferir renda, à época, superior a R\$ 360,00, algo em torno de três salários mínimos.

A respeito, o Ministro Lewandowski, no voto vencedor alhures mencionado, destacou, na Exposição de Motivos encaminhada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, que a seletividade serviu de amparo à decisão do constituinte derivado em restringir o acesso ao auxílio-reclusão, dado que a seletividade deve reger a prestação dos benefícios e serviços previdenciários com o objetivo de identificar os que efetivamente necessitem do auxílio-reclusão, *verbis*:

‘O pagamento de salário-família bem como do **auxílio-reclusão, benefícios (...)** dirigidos hoje indiscriminadamente a todos os segurados, passará a obedecer a **critérios de seletividade baseados na efetiva necessidade**’ (grifos meus) [do Ministro Lewandowski, na transcrição da Exposição de Motivos].

Verifico, assim, que um dos escopos da referida Emenda Constitucional foi o de restringir o acesso ao auxílio-reclusão, utilizando, para tanto, a renda do segurado. Quer dizer: o constituinte derivado amparou-se no critério da seletividade que deve reger a prestação dos benefícios e serviços previdenciários, a teor do art. 194, III, da Constituição, para identificar aqueles que efetivamente necessitam do auxílio em tela.

No entanto, conforme Raupp (2009, p. 68), “à hipótese não se aplica o princípio da ‘seletividade’, dado que não há motivo concreto que justifique a presunção de desnecessidade dos dependentes do segurado de maior renda.” Esclarece, ainda (RAUPP, 2009, p. 68):

Em outras palavras, da alta renda do segurado não decorre a conclusão lógica de que seus dependentes tenham garantida a sua subsistência, mesmo que ausente aquele rendimento. Caso os dependentes não auferam renda própria, por exemplo, o desamparo financeiro será o mesmo dos dependentes do segurado baixa renda.

A seletividade balizadora da restrição, ou melhor, da exclusão dos dependentes do segurado de “alta renda” do acesso ao auxílio-reclusão apresenta traços contraditórios.

Consoante a Exposição de Motivos do Poder Executivo, a qual mereceu destaque do Ministro Lewandowski, “o auxílio-reclusão (...) passará a obedecer a critérios de seletividade baseados na efetiva necessidade”. Com base nisso, ficou estabelecido que, à época (dezembro/98), somente se inseria no conceito de baixa renda e, portanto, com direito ao auxílio-reclusão, os dependentes do segurado com renda de até R\$ 360,00 [note-se, somente a título de cotejo, que o salário mínimo vigente era de R\$ 130,00, o que implica dizer que o limite para figurar como baixa renda era equivalente a 2,7 salários mínimos].

Vê-se, dessa forma, que fora adotado pelo constituinte derivado, com a chancela do STF, pressuposto de que os dependentes do segurado com renda superior a 2,7 salários mínimos, em dezembro de 1998, poderiam sobreviver sem que lhes fizesse falta os rendimentos do provedor da família. Ou seja, sob o argumento da seletividade, fora atribuído aos dependentes do segurado a desnecessidade da proteção previdenciária para a subsistência, mesmo na hipótese da ausência total de renda da família, em decorrência da prisão do provedor, excluindo-os do universo de beneficiários, sem levar em conta a natureza substitutiva de renda do auxílio-reclusão

Assim, segundo Raupp (2009, p. 68), “a dita exclusão desrespeitou o objetivo da seguridade social de universalidade da cobertura e do atendimento [...], que garante a proteção social a todos que dela necessitem.” No mesmo sentido, colhe-se lição de Pierdoná (2008: web): “a inovação da EC nº 20/98 excluiu da proteção previdenciária parcela dos segurados e, por essa razão, afetou o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, com as especificidades aplicáveis à subárea previdenciária.”

De igual forma, a seletividade disposta na EC nº 20/98, ao estabelecer dicotomia entre dependentes a partir de limite de renda do segurado, violou o princípio da isonomia.

Acerca de tal violação ao princípio da isonomia, pela seletividade, no seio da EC nº 20/98, impende destacar ensinamento de Pierdoná (2008: web):

Com a limitação introduzida pela mencionada emenda constitucional, temos flagrante violação ao princípio da isonomia, já que os dependentes de segurado que auferiam rendimentos inferiores ao limite fazem jus à proteção previdenciária, enquanto os dependentes dos segurados que recebiam além desse limite não estão tendo a proteção previdenciária que lhes seria devida.

Poderia haver a alegação de que a remuneração recebida pelo segurado, antes da prisão, é fator que agasalha a desigualação. No entanto, referida alegação não deve prevalecer, haja vista que não é o valor do benefício que foi limitado, mas o acesso a ele, motivo pelo qual, não se pode aceitar nem mesmo o argumento de que o princípio da seletividade e distributividade (art. 194, parágrafo único, III da CF) permitiria a mencionada limitação.

Ainda no que toca à seletividade, tal como empregada na EC nº 20/98, verifica-se que atribuiu ao auxílio-reclusão contornos de benefício assistencial, tendo em vista que se amparou em critério de pobreza como requisito para a fruição da referida prestação da previdência social, a qual requer contraprestação do segurado, ao contrário do ocorre com a assistência social.

Em terceiro lugar, como conseqüência da mencionada exclusão perpetrada pela EC nº 20/98, observa-se violação ao princípio da proibição do retrocesso.

A elevação do auxílio-reclusão ao patamar constitucional, por meio da Carta Política de 1988, conferiu ao benefício garantias próprias dos direitos fundamentais sociais, os quais, dada a importância para justiça social, hão de ser preservados em sua essência.

“Num Estado Democrático de Direito, que busca atingir escopos como a promoção da dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais, não se pode admitir o retrocesso social.” (DAROS, 2008, p. 42).

Nessa medida, consoante Tavares (2003, p. 176), “o princípio da vedação de retrocesso consiste na impossibilidade de redução das implementações de direitos fundamentais já realizadas.”

Tal vedação, no entanto, não é absoluta, deve ser feita com cautela, de modo a não engessar totalmente a atividade legiferante do legislador, tampouco conceder proteção mais abrangente aos direitos fundamentais sociais do que aos direitos de defesa em geral, os quais podem ser restringidos, desde que preservado seu núcleo essencial (DAROS, 2008, p. 43).

Esse é o cerne da questão, a proteção ao núcleo essencial dos direitos sociais.

O direito fundamental social não poderá ser alvo de alterações desarrazoadas, as quais venham a mutilar ou suprimir o direito constitucionalmente assegurado, especialmente porque

o objetivo da Previdência Social é a garantia da manutenção dos segurados ou seus dependentes, em situações de adversidade social. Há de se proteger a dignidade da pessoa humana, o mínimo existencial, o qual se impõe como limite material à reforma constitucional no âmbito do RGPS (DAROS, 2008, p. 43-45).

Sendo assim, nota-se que a alteração implementada pela EC nº 20/98 afetou o núcleo essencial do auxílio-reclusão, tendo em vista que excluiu do rol dos beneficiários os dependentes do segurado não enquadrado no critério objetivo de baixa renda, em clara ofensa à garantia constitucional originária, o que implicou em violação ao princípio da proibição do retrocesso.

Por fim, impõe-se o cotejo entre a extinção do auxílio-reclusão, nos termos da EC nº 20/98, e o princípio constitucional da intranscendência da pena.

A CRFB/1988, em seu inciso XLV, do art. 5º, disciplina que a pena se limita ao delinquente penal: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.”

Nessa medida, observa-se que somente sobre o transgressor da norma penal recairá a reprimenda, admitindo-se a extensão para além do infrator somente no que toca à reparação patrimonial, nos limites da herança. Trata-se, portando, do princípio da pessoalidade ou da intranscendência da pena, por meio do qual, assevera Prado (2007, p. 144), “se impede a punição por fato alheio, vale dizer, só o autor da infração penal pode ser apenado [...]”.

Destaque-se que a responsabilização patrimonial excepcionada não fere o princípio da pessoalidade, consoante leciona Queiroz (2008, p. 58):

Quanto à ressalva constitucional de que a obrigação de reparar o dano e a decretação de perdimento de bens poderá se estender aos sucessores do condenado até o limite do valor do patrimônio transferido, não há aí, como supunha Mirabete, afronta ao princípio, uma vez que o que se estende aos sucessores do condenado não é a pena, mas só os efeitos civis da sentença, exclusivamente em relação aos bens adquiridos com o produto do crime e “até o limite do patrimônio transferido”, possibilidade há muito permitida.

Dessa forma, a retribuição pelo injusto deve ficar adstrita ao condenado, vez que, no dizer de Greco (2008, p. 79), “já se foi o tempo em que não só o autor do fato respondia pelo delito cometido, como também pessoas ligadas ao seu grupo familiar e social.”

Não obstante essa dissociação, é de salutar importância, ao caso em apreço, transcrever novamente a exposição de motivos encaminhada pelo Poder Executivo ao

Congresso Nacional, a qual deu suporte a EC nº 20/98: “O pagamento de salário-família bem como do auxílio-reclusão, benefícios (...) dirigidos hoje indiscriminadamente a todos os segurados, passará a obedecer a critérios de seletividade baseados na efetiva necessidade.”

O objetivo, portanto, era de não mais estender os benefícios, dentre os quais o auxílio-reclusão, de forma indiscriminada aos segurados, buscou-se atingir a esfera do condenado por meio de restrição da proteção previdenciária, o que de fato ocorreu com a promulgação da EC nº 20/98, mediante a qual fora estabelecido limite de renda como requisito de concessão do benefício, consoante visto alhures.

A restrição, ou melhor, a exclusão, foi além da pessoa do condenado, tendo em vista que o benefício erigido à condição de alvo da seletividade é destinado à proteção social dos dependentes e não do segurado, como forma substitutiva de renda.

Desta feita, ao impedir o acesso ao auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que não se encontra no especificado limite de baixa renda, o legislador derivado, por meio da EC nº 20/98, sobrepujou o princípio da intranscendência da pena.

3.2 CLAMOR POPULAR E AS PROPOSTAS DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO COM VISTAS À RESTRIÇÃO/EXTINÇÃO DO AUXÍLIO-RECLUSÃO

Ao final do ano de 2009 o auxílio-reclusão passou a ser objeto de hostilidades expressas em comentários disseminados na rede mundial de computadores, mediante os quais fora intitulado de “bolsa bandido”, dentre outras nomações pejorativas, sob alegações que não se coadunam com o regramento do benefício, o qual é destinado aos dependentes do segurado encarcerado.

Nesse particular, impende salientar que o conteúdo da repulsa social ancora-se em informações deturpadas – a insurgência é sempre dirigida à figura do preso, como se fosse ele o beneficiário – e em comentários impregnados de forte preconceito em face dos pobres, tendo em vista que, mesmo quando há menção favorável à concessão do benefício à família do segurado, o lastro é permeado de ilações discriminatórias. É o que se observa das transcrições que se seguem, as quais foram objeto de pesquisa de Chies e Passos (2012: web):

Eita, Brasil brasileiro!!! Este País aguenta tudo, né? Bolsa para filho de bandido? Era só o que faltava para completar a bagunça!!! Enquanto isso, pessoas pobres,

honestas, bom caráter vivem à míngua. Agora, no meu entendimento, só nos resta pedir a proteção de Deus!! (AR-08).

[...] e APARECE UM MELIANTE E LIQUIDA ESTE CIDADÃO NUNCA OS DIREITOS HUMANOS DEFENDERAM QUALQUER AJUDA PARA A FAMÍLIA DELE TRABALHADOR/HONESTO. MINHA MENTE RELUTA E NÃO ENTENDE QUEM DEFENDE O MELIANTE E ESQUECE O CIDADÃO HONESTO [...] (AR-25).

Lamento, mas discordo de qualquer comentário que defenda e justifique este auxílio, DA FORMA QUE O Governo e INSS o implantou!!! é realmente um Seguro bandido, é Proteção a Bandido, Traficante, assaltante e tudo de bom que eles acham que podem nos prejudicar.... é incitação ao Crime.. É DEMONSTRAR QUE NÃO VALE APENA SER CIDADÃO HONESTO [...] (AR-12).

[...] Mais vale se ficar desempregado, partir pra bandidagem, lá vc terá melhor comida do que tinha em sua casa, afinal o que ganhava era pra sustentar muitas bocas... Vai ter assistência médica, jurídica, comidinha quente todos os dias, sem precisar fazer absolutamente nada. Ah, e se houver rebeliões, queime o colchão, vc receberá outro novinho sem ter que pagar por ele. Quem paga somos nós (AR- 07).

[...] não há que se falar em ajudar a família de um assassino, e sim a família da vítima.

Os poucos brasileiros que ainda prestam precisam lutar juntos para acabar com essa vergonha de auxílio reclusão patrocinada pelo INSS com o nosso dinheiro. Malditos governantes (AR-12).

É imoral! Somos todos mesmo trouxas!

Depois quando alguém diz que “bandido bom é bandido morto” vem alguém (da área do Direito) dizer que é “apologia de crime”. Porém digo mais: bandido bom é bandido morto e dissolvido no ácido pra não termos que pagar pelo funeral dele. Mas o ácido eu pagaria satisfeita! (AR-35).

Ultraje total. Mesmo que seja um auxílio temporário, prisão não é colônia de férias. O criminoso tem de pagar pelo que fez, e não ser “auxiliado”, isto é um incentivo a criminalidade nesse país formado por corruptos e ladrões. Se uma pessoa escolheu casar ou se juntar com um delinquente, os demais cidadãos de bem não tem nada com isso e não devem arcar com essa escolha infeliz (BB-09).

CONCORDO É MELHOR O BENEFICIO DO QUE VER CRIANÇAS TRABALHANDO, E MELHOR CRIANÇAS NA ESCOLA DO QUE CRIANÇAS ROUBANDO PARA COMER É MELHOR A MULHER PASSAR A NOITE COM OS FILHOS DO QUE PASSAR A NOITE SE PROSTITUINDO!!! (AR-12).

[...] essa medida é correta sim, pra evitar que o filho desse bandido também vire bandido. se a gente for pesquisar a vida desses bandidos, vamos ver que a maioria é gente que não teve pai, ou o pai tava preso durante toda a infância, a mãe, sem instrução, tinha que trabalhar e deixar os filhos em casa, onde eles se envolvem com o crime. a gente tem que parar pra pensar que a nossa sociedade tá muito longe de ser perfeita, é muito desigual e injusta. pra mim, pobre não podia ter filho, mas aí me chamam de radical, então tem que remediar a situação (AR-18).

[...] isso e uma vergonha total e não adianta dizer q o post é falso e nao sei oq, fikar querendo defender esses lixos, pra começar nem sei oq bandido vai fazer na cadeia, ja q e sustentado com nosso direito, tinha q ser morto, e antes de ser morto, faze-lo trabalhar para pagar as balas gastas nele, [...] (AR-35).

Entrementes, a mera repulsa social, calcada apenas no sensacionalismo e desprovida de qualquer análise técnica, serviu de impulso parlamentar para proposição de Emendas à Constituição com o claro escopo de restringir e até mesmo de extirpar o auxílio-reclusão do rol dos benefícios previdenciários.

Com efeito, a partir dessa “comoção popular”, verifica-se três Propostas de Emenda à Constituição, objetivando restringir ainda mais o acesso ao auxílio-reclusão, bem como extingui-lo do ordenamento jurídico, a saber, PECs nº 30/2011, 33/2013 e 304/2013, sem que, todavia, nenhuma delas tenha, ainda, alcançado a fase inicial de votação nas respectivas Casas Legislativas.

A primeira das proposições, PEC n. 30/2011, tem por objetivo excluir o auxílio-reclusão quando a prisão do segurado resultar da prática de crimes hediondos; e de imputar ao Estado a responsabilidade de criar oportunidades de trabalho remunerado para todos os presos e condenados, com ou sem direito ao auxílio-reclusão, que desejarem trabalhar. Pretende, portanto, a alteração do art. 201 da Constituição Federal nos seguintes termos:

“Art. 201.....

§ 14. O auxílio-reclusão não será devido a segurados presos condenados pela prática de tortura, racismo, terrorismo, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, pedofilia e crimes definidos como hediondos.

§ 15. O Estado realizará parcerias público privadas para criar oportunidades de trabalho para os presos e condenados, beneficiados ou não pelo auxílio-reclusão, que desejarem trabalhar.

§ 16. Um terço da remuneração recebida pelo trabalho será destinada ao ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado com a manutenção dos presos e condenados.

§ 17. Os presos e condenados a que se referem o § 14 não poderão realizar trabalho externo.

§ 18. O exercício do trabalho remunerado não exclui o direito ao benefício do auxílio-reclusão àqueles presos segurados aptos a recebê-lo.

Tal pretensão está calcada na seguinte justificação:

JUSTIFICAÇÃO [PEC n. 30/2011]

A Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, modificou o art. 201 e introduziu o auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda. A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, regulamentou o benefício determinando que o auxílio-reclusão será devido nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão.

Acontece que a população carcerária cresceu muito nos últimos tempos e, na mesma proporção, aumentaram os novos tipos penais em decorrência de condutas antisociais consideradas muito graves, como o tráfico de drogas e a pedofilia, entre outras. A sociedade tem avaliado e discutido sobre o auxílio-reclusão e entendido que o benefício deve ser pago, mas não de forma aleatória. Há um entendimento geral de que o benefício não deve ser pago a segurados que tenham cometido crimes graves contra a sociedade.

Por sua vez, o artigo 41, II da Lei n.º 7210 de 11 de julho de 1984, que trata de Execução Penal, dispõe que é um direito do preso a atribuição de trabalho e sua remuneração. Assim como faz a Declaração Universal dos Direitos dos Homens, ao dizer que todo trabalho tem que ser remunerado. O trabalho do preso é um dever social, tratando-se de uma condição de dignidade humana, tendo finalidade educativa e produtiva (art. 28, LEP). De que adianta o preso querer trabalhar se não lhe são oferecidas oportunidades de trabalho?

Assim, propomos emenda ao texto constitucional, não para extinguir o auxílio-reclusão, mas para restringi-lo àqueles segurados que não cometeram crimes de tortura, racismo, terrorismo, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, pedofilia e crimes definidos como hediondos.

Em contrapartida, considerando ser o trabalho um direito do preso, estamos prevendo que o Estado deverá criar oportunidades de emprego para que todos os presos possam trabalhar, inclusive aqueles que não contarão mais com o auxílio-reclusão e que desejem contribuir para o sustento de suas famílias.

Ao final, os presos que trabalharem deverão contribuir com parte de sua remuneração para ressarcir o Estado pelos gastos realizados com manutenção.

Para aqueles segurados que não foram excluídos no § 14, o trabalho remunerado não exclui o auxílio-reclusão.

Vê-se que o núcleo da PEC n. 30/2011 é de impedir o acesso ao benefício em comento quando a prisão for decorrente de crimes hediondos. Para tanto, justifica o parlamentar que, em processo de discussão e avaliação, a sociedade concluiu pela continuidade do auxílio-reclusão, mas não de forma aleatória, de modo que “[...] o benefício não deve ser pago a segurados que tenham cometido crimes graves contra a sociedade.” E mais, ressalta, com base na Declaração Universal dos Direitos do Homem e na Lei de Execução Penal, o direito de o preso trabalhar e ser remunerado pelo labor, impondo-se ao Estado a obrigatoriedade de criar oportunidades de emprego para todos os presos que tenham o interesse de trabalhar, inclusive para aqueles que não mais alcançariam o auxílio-reclusão.

Sendo assim, a PEC n. 30/2011, a qual já recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados (CCJC), com designação de relatora em 08/10/2015, ao mesmo tempo em que objetiva a restrição do universo dos beneficiários do auxílio-reclusão, busca assegurar direitos do preso no que se refere ao trabalho, e trabalho remunerado.

No caso da PEC n. 33/2013, a redação do inciso IV, do art. 201, da CRFB/88, passaria a contemplar somente o salário-família, ou seja, objetiva suprimir o auxílio-reclusão do Texto Constitucional.

Argumenta o então Senador da República, na justificção, que o instrumento busca atender ao pensamento da sociedade a qual entende descabida a concessão do auxílio-reclusão à família do segurado em cumprimento de pena. Acrescenta que há muito se protesta mediante *e-mails* e redes sociais contra o auxílio-reclusão, vez que gera indignação saber que os trabalhadores que contribuem para o RGPS pagam a conta do benefício, o qual é usufruído pelos dependentes do detento. Justifica, ainda, que não é fácil para a sociedade aceitar pacificamente a concessão do benefício àqueles que cometeram crimes, motivo por que pugna pela exclusão da referida prestação, até como forma de desonerar a previdência social de um encargo indevido e injusto, *verbis*:

JUSTIFICAÇÃO [PEC n. 33/2013]

A Proposta de Emenda à Constituição ora submetida a apreciação com vistas a suprimir do texto constitucional a expressão contida no artigo 201, inciso IV, 'salário-família e auxílio reclusão pra os dependentes dos segurados baixa renda', em verdade busca atender o pensamento da sociedade que entende descabido a concessão de tal benefício às famílias de pessoas beneficiárias da previdência social e que estão cumprindo penas.

Há muito se protesta, especialmente através de correntes de e-mails ou em redes sociais e, de um modo geral na mídia, contra o auxílio-reclusão. Os protestos enfiados atacam os brios dos brasileiros, dizem seguramente que os trabalhadores que contribuem com o Regime Geral da Previdência pagam a conta pra que os dependentes do detento em regime fechado usufruam do benefício.

Por isso, o auxílio-reclusão é um benefício previdenciário que ainda gera muita polêmica. Par a sociedade não é fácil aceitar pacificamente a concessão do benefício àqueles que cometeram crimes, ainda que se leve em conta os aspectos e circunstâncias fáticas que resultaram na condenação somada ao comportamento prisional do detento que, invariavelmente, por natureza, é hostil quanto a aceitação e cumprimento da pena e, não raro, agravado pela própria conduta no curso do internato (com participação em rebeliões e outras práticas criminosas no âmbito interno e repercussão externa do cárcere). Daí os questionamentos e a dificuldade de aceitação por parte da sociedade em concordar com esse tipo de benefício.

O auxílio-reclusão faz parte das garantias previdenciárias constantes do art. 201 e incisos da Constituição Federal. Assim, para que se possa fazer reforma normativa sobre o tema, é necessária aprovação de emenda constitucional, excluindo o auxílio-reclusão do rol de garantias previdenciárias, inclusive para se evitar a invocação de direito adquirido no futuro, além de se desonerar a previdência social de um encargo que se mostra, pela conjuntura atual, indevido e injusto.

A PEC n. 33/2013, contudo, pelo fato de não se enquadrar em nenhuma das hipóteses em que é possível tramitar na legislatura seguinte, mesmo diante da ausência do parlamentar autor da proposta, fora arquivada em 23/12/2014, ao final da legislatura passada, por força do disposto no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

Não obstante o arquivamento, percebe-se que a PEC n. 33/2013 amparava-se exclusivamente na irresignação popular veiculada por meio eletrônico, ou seja, não se valia de qualquer critério técnico a lastrear o intuito de extinguir o auxílio-reclusão, sustentava-se apenas na hostilidade de um segmento da sociedade que se utiliza das redes sociais para bradar sua indignação.

A proposição seguinte, PEC n. 304/2013 [ainda em trâmite na CCJC], a exemplo da anterior, tem por objetivo a extinção do auxílio-reclusão. Porém, inova no sentido da criação de benefício assistencial destinado à vítima ou à família desta, no caso de falecimento. Os recursos, para atender ao novo benefício, segundo o projeto, seriam os que atualmente se encontram destinados ao auxílio-reclusão.

Na justificação, aduz a autora da proposta que, ao contrário do que ocorre com a família do preso, a da vítima fica desassistida, quer seja na hipótese de sequelas advindas do crime, em prejuízo à capacidade laborativa, quer seja por ausência de renda para o sustento da família, na hipótese de a transgressão penal culminar no óbito da vítima.

Aduz, ainda, que apesar de a família do criminoso, na maior parte dos casos, não contribuir para a prática delituosa, desta se beneficia quando se trata de roubo, vez que a renda é revertida em seu favor. Em acréscimo, assevera que o fato de o criminoso ter ciência de que a família não ficará desamparada, no caso de vir a ser preso, facilita a decisão quanto ao cometimento do crime. Com base em tais justificativas, conclui que é mais justo amparar a família da vítima do que a do criminoso, *verbis*:

JUSTIFICAÇÃO [PEC n. 304/2013]

A Constituição Federal de 1988 garante, às famílias do segurado de baixa renda recolhido à prisão, o auxílio-reclusão. O benefício é calculado com base na média dos salários-de-contribuição do segurado recluso, mas só é concedido quando esse salário for igual ou inferior a R\$ 971,78, em atendimento ao preceito constitucional de assegurar o benefício apenas para quem tiver baixa renda.

De outro lado, não há previsão de benefício para amparar as vítimas do criminoso e suas famílias. Quando o crime promove sequelas à vítima, dificultando o exercício da atividade que garanta seu sustento, ficam tanto vítima quanto sua família ao total desamparo. No caso de morte da vítima, fica a família sem renda para garantir seu sustento.

Ainda que a família do criminoso, na maior parte dos casos, não tenha influência para que ele cometa o crime, acaba se beneficiando da prática de atos criminosos que envolvam roubo, pois a renda é revertida também em favor da família. Ademais, o fato do criminoso saber que sua família não ficará ao total desamparo se ele for recolhido à prisão, pode facilitar sua decisão em cometer um crime.

Neste sentido, entendemos que é mais justo amparar a família da vítima do que a família do criminoso. Por essa razão, propomos a presente medida para excluir o auxílio-reclusão da Constituição Federal, de forma que os recursos hoje destinados para esse benefício, que atingiram R\$317,8 milhões em 2012, sejam direcionados para a vítima, quando sobreviver, ou para suas famílias, no caso de morte.

Para tanto, propomos inclusão do inciso VI ao art. 203 da Constituição Federal, criando, entre os benefícios da assistência social, a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa vítima de crime, pelo período que for afastada da atividade que garanta seu sustento e, em caso de morte da vítima, conversão do benefício em pensão ao cônjuge ou companheiro e dependentes da vítima, na forma da lei.

Certamente, esse deve ser um dos objetivos da assistência social, amparar a pessoa que, não bastasse o trauma de ser vítima de criminoso, enfrenta dificuldades de sobrevivência justamente em decorrência do crime. Ora, se o Estado não cumpre satisfatoriamente com o seu dever de prestar segurança aos cidadãos, ao menos deve prestar assistência financeira às vítimas e famílias.

Ressaltamos que o objetivo da medida não é indenizatório, mas garantir o sustento mínimo da vítima e de suas famílias e, portanto, a renda sugerida é a de um salário mínimo mensal. Ademais, quando a vítima já estiver amparada por um regime de previdência que lhe dê direito ao auxílio-doença, aposentadoria por invalidez e pensão por morte a seus dependentes, o benefício deve ser afastado, nos termos do parágrafo único que propomos seja acrescido ao art. 203 da Constituição Federal.

Tal benefício não deve excluir, no entanto, o direito da vítima obter indenização reparatória pelos danos sofridos. O benefício mensal é um rendimento mínimo e mais do que justo, para garantir as necessidades básicas de alimentação e saúde da vítima e sua família.

Solicitamos aos ilustres Pares o apoio para esta iniciativa legislativa.

Nessa medida, a PEC n. 304/2013 pretende suprimir do inciso IV, do art. 201, da CRFB/88, a expressão auxílio-reclusão, e criar benefício assistencial no valor de um salário mínimo em favor da vítima, com possibilidade de conversão em pensão aos dependentes, na hipótese de óbito, nos seguintes termos:

Art. 1º O inciso IV do art. 201 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 201.

IV – salário-família para os dependentes dos segurados de baixa renda;” (NR)

Art. 2º Acrescente-se o seguinte inciso VI e parágrafo único ao art. 203 da Constituição Federal:

“Art. 203.....

VI – a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa vítima de crime, pelo período que for afastada da atividade que garanta seu sustento e, em caso de morte da vítima, conversão do benefício em pensão ao cônjuge ou companheiro e dependentes da vítima, na forma da lei.

Parágrafo Único. O benefício de que trata o inciso VI deste artigo não pode ser acumulado com benefícios dos regimes de previdência previstos no art. 40, art. 137, inciso X e art. 201.”

Por oportuno, cumpre ressaltar, ainda, a existência da PEC n. 368/2013, correlata ao tema em apreço, mas que visa apenas à criação de benefício assistencial em favor da vítima de crime, durante o período em que estiver afastada das atividades laborais, ou em favor dos

dependentes, no caso de falecimento da vítima em decorrência do ato delituoso. Objetiva, portanto, tão somente a ampliação de benefício assistencial, de modo que não implica em restrição nem extinção do auxílio-reclusão, *verbis*:

Art. 1º Acrescentem-se o seguinte inciso VI e Parágrafo único ao art. 203 da Constituição Federal:

“Art. 203
.....

VI – a garantia de um salário mínimo mensal à vítima de crime enquanto durar o afastamento para prática laboral em decorrência do ato delituoso, em quaisquer hipóteses não cumulável com os benefícios previstos no art. 40, inciso X do art. 137 e art. 201 desta Constituição, nos termos da lei.

Parágrafo único. Em caso de morte da vítima, o benefício previsto no VI reverte-se ao cônjuge ou companheiro e dependentes.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Nota-se, claramente, que a PEC n. 368/2013 é mera reprodução da segunda parte da PEC n. 304/2013, qual seja, criação de benefício assistencial em prol da vítima de crime que implique em afastamento laboral ou em favor dos dependentes, quando o delito resultar no evento morte. Dada a similitude, fora pensada à PEC n. 304/2013.

Sendo assim, considerando que a PEC n. 368/2013 prevê a coexistência do auxílio-reclusão com o benefício assistencial voltado às vítimas de crime que resultem em prejuízo laboral ou falecimento, sem que se pretenda impingir qualquer restrição ao auxílio-reclusão, tal proposição não se insere no objeto do presente estudo, ao contrário do evento seguinte, a Medida Provisória nº 664/2014, esta sim de intensa restrição, mesmo levando-se em conta o não acolhimento do requisito da carência quando da transformação em lei.

3.3 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664/2014

A Medida Provisória nº 664/2014, de 30/12/2014, implementou modificações nas regras de concessão de benefícios previdenciários, tanto do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos federais (RPPS).

Segundo Tavares (2015: web), “[...] ambos os regimes necessitavam de ajustes que os tornassem mais modernos sob o ponto de vista comparativo com os similares na Europa e que reduzissem o aumento do déficit apresentado nos últimos anos.”

Ainda segundo o autor, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), mediante publicação de trabalhos, já apontava a necessidade de reforma paramétrica nos critérios de concessão de benefícios, o que se efetivou por meio da MP n. 664/2014, a qual deu atenção específica a dois benefícios, pensão por morte e auxílio-doença.

Importa ao caso em apreço, as modificações alusivas ao RGPS, notadamente às que se referem à pensão por morte, vez que o art. 80, da Lei nº 8.213/91, prevê que o auxílio-reclusão seja devido sob as mesmas condições que a pensão por morte.

As alterações promovidas na Lei nº 8.213/91, por meio da MP nº 664/2014, atingiram o auxílio-reclusão de modo a restringir o acesso a tal benefício. Para tanto, instituiu o requisito da carência de 24 (vinte e quatro) contribuições e passou a exigir, no mínimo, dois anos de casamento ou de união estável para fins de concessão do benefício.

No caso da carência – número mínimo de contribuições necessárias para colimação de um benefício, variável de acordo com a prestação previdenciária pretendida (JORGE, 2005, p. 76) –, como dito alhures, não se efetivou tal restrição, dado que a Lei nº 13.135, de 17/06/2015, resultante da transformação da MP 664/2014, além de não acolher esse requisito estabeleceu em seu art. 5º que “os atos praticados com base em dispositivos da Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, serão revistos e adaptados ao disposto nesta Lei.”

Não obstante, impende salientar que não se trata de novidade propriamente dita na legislação pátria. Com efeito, sob a égide da Lei nº 3.807/1960 (LOPS), a carência figurava como um dos requisitos necessários à concessão do auxílio-reclusão, mas no total de 12 (doze) contribuições.

Já no caso da exigência do prazo mínimo de dois anos de casamento ou de união estável, Tavares (2015: web) esclarece que se trata de medida que pretende excluir do recebimento do benefício eventuais cônjuges e companheiros em união simulada.

Ainda acerca do tema, o referido autor aduz que até então inexistia, no âmbito previdenciário, esse critério objetivo para que se considerasse como contínua e duradoura a união estável, motivo por que a ausência de previsão legal dificultou a construção de um entendimento jurisprudencial objetivo sobre o requisito, variando-se as decisões quanto ao tempo necessário ao reconhecimento da união para fins previdenciários, e que, no geral, sequer se referiam ao prazo específico.

Para Ibrahim (2015: web), o texto da MP n. 664/2014 reúne, basicamente, sugestões de adequação legislativa a certas lacunas do sistema, além de aprimoramentos, em geral, necessários.

Destaca, ainda, o mencionado autor, que a maioria das mudanças já era desejada pelo corpo técnico do Ministério da Previdência Social e que também faziam parte de sugestões por ele formuladas, em conjunto com o professor Aaron Grech, da *London School of Economics* (LSE), em projeto financiado pela União Europeia, no qual foram cotejados diversos modelos europeus com o sistema nacional, concluindo-se pela necessidade de realização de importantes mudanças, algumas das quais constam da MP n. 664/2014.

Insurge-se, no entanto, Ibrahim (2015: web), acerca do modo pelo qual as alterações foram efetivadas, qual seja, por meio de medida provisória.

O certo é que, independentemente da (in)adequação, uma vez publicada, a medida provisória produz efeitos jurídicos em caráter precário, os quais podem vir a gerar uma série de transtornos [desnecessários], caso as medidas efetivadas ao talante do Governo Federal sejam alteradas, ainda que parcialmente. É o que se verifica no caso da MP n. 664/2014, a qual, durante sua vigência, passou a exigir carência, requisito não albergado quando de sua transformação na Lei nº 13.135/2015.

3.4 A EXTINÇÃO DO AUXÍLIO-RECLUSÃO À LUZ DA DOUTRINA PÁTRIA

No campo doutrinário, a permanência do auxílio-reclusão no rol dos benefícios previdenciários também é controversa. Isto é, o intuito de ver o referido benefício extirpado do ordenamento jurídico não se limita aos movimentos “moralizantes” – os quais eclodiram das redes sociais em face do auxílio-reclusão em tom de expressa punição ao preso, pelo cometimento de ato reprovável – e aos institutos Legislativos – PECs. Vai além, alcança a doutrina pátria.

Contrário à existência do auxílio-reclusão é o entendimento de Martins (2012, p. 394):

Eis um benefício que deveria ser extinto, pois não é possível que a pessoa fique presa e ainda a sociedade como um todo tenha de pagar um benefício à família do preso, como se este tivesse falecido. De certa forma, o preso é que deveria pagar por estar nessa condição, principalmente por roubo, furto, tráfico, estupro, homicídio etc.

Tal pensamento, conquanto não tenha sido acolhido integralmente, foi mencionado pelo Ministro Marco Aurélio ao proferir seu voto, em consonância com o do Relator, pelo reconhecimento do salário do segurado para fins de aferição do critério de baixa renda, nos autos do RE nº 486.413-SP:

Presidente, colho de obra escrita a quatro mãos – “Comentários à Constituição do Brasil” do Saudoso Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra – transcrição que não chego a subscrever, mas que não alijo totalmente do contexto ao julgar, porquanto devo julgar presente a realidade. É uma transcrição de certo autor, penso não muito conhecido, Sérgio Pinto Martins: Eis um benefício que deveria ser extinto [...].

Reafirmo, não subscrevo esse ponto de vista, porque vivemos em um Estado Democrático de Direito e, neste, há uma normatividade posta.

De outra banda, doutrinadores defendem a proteção dos dependentes do segurado ao risco social em comento, dentre os quais, Russomano, Castro e Lazzari e Alencar.

Russomano (1979, p. 258), conforme mencionado alhures, assevera ser por demais plausível, no esquema dos benefícios da Previdência Social, a instituição de medidas de proteção aos dependentes do segurado, tendo em vista que o detento ou recluso, malgrado a condição pessoal, encontra-se sob o abrigo e a expensas do Estado, ao passo que os dependentes se veem, repentinamente, sem o arrimo que os mantinha e, não raro, sem perspectivas de subsistência.

Castro e Lazzari (2013, p. 811), em comentário à opinião de Martins, manifestaram-se contrários à extinção do benefício: “entendemos, contudo, que a pena não deve exceder da pessoa do condenado [...], e o princípio que vigora em termos de Previdência é o da solidariedade, que se aplica, *in casu*, à família do preso, como já salientava o mestre *Russomano*, adrede citado.”

Nessa mesma linha, em expressa e respeitosa contraposição a Martins, Alencar (2009) aduz que não se pode culpar a família por atos praticados pelo preso, o provedor do sustento, de modo que é vital a prestação do Estado em prol da família, justamente para cessar o círculo vicioso a que se veem sujeitas as pessoas mais humildes. É comum que os filhos, em razão de o pai faltar com o sustento, por se encontrar preso, tornem-se marginalizados (ALENCAR, 2009, p. 553).

Doutrinariamente, consoante se observa, prevalece o entendimento de que o auxílio-reclusão deve permanecer no ordenamento jurídico como forma de proteção aos dependentes do segurado que se encontra preso.

3.5 DECISÕES JURISPRUDENCIAIS GARANTIDORAS DO AUXÍLIO-RECLUSÃO

Não obstante as medidas restritivas já implementadas, bem como as que se pretende efetivar por meio de PECs, inclusive com intento de extinguir o auxílio-reclusão, incumbe registrar dois entendimentos jurisprudenciais protetivos, a seguir descritos.

O primeiro diz respeito ao reconhecimento de salário de contribuição ficto (zero) quando, no ato da prisão, o segurado [desde que mantida tal condição] encontrar-se em situação de desemprego, ou seja, considera inserido no conceito de baixa renda o segurado que, no momento da prisão, esteja desempregado, atribuindo-lhe renda zero, ainda que o último salário de contribuição tenha sido superior ao limite baixa renda.

Já o segundo, refere-se a flexibilização do critério econômico absoluto para inserção do segurado no critério de baixa renda, isto é, afasto o rigor do limite objetivo de renda para enquadramento no requisito baixa renda, quando demonstrado, no caso concreto, a necessidade de proteção social.

3.5.1 Aferição da renda do encarcerado desempregado

Nos termos da consolidada decisão do STF, impõe-se o reconhecimento do requisito baixa renda para se ultimar a concessão do auxílio-reclusão.

Em se tratando de segurado, o qual, no momento da prisão, esteja desempregado, a autarquia-previdenciária leva em conta o seu último salário de contribuição, desde que, obviamente, mantida a qualidade de segurado no período de graça, este podendo alcançar até o limite de 36 (trinta e seis) meses, a depender de condições específicas.

Ou seja, independentemente de o segurado estar em atividade laboral, o INSS leva em conta a última remuneração mensal [valores *pro rata* são desconsiderados] no cotejo com o limite máximo legal, assim considerado para aferir a condição de baixa renda.

Castro e Lazzari (2013, p. 809) divergem de tal entendimento. Asseveram que “a condição do segurado desempregado é de ausência total de renda, não se podendo retroagir no tempo para buscar a remuneração que o segurado tinha meses antes de ser recolhido à prisão.”

Nesse sentido, com base no princípio do *tempus regit actum*, verifica-se decisão proferida pela Segunda Turma do STJ, em 23/09/2014, no julgamento do REsp 1480461/SP:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. SEGURADO DESEMPREGADO OU SEM RENDA. CRITÉRIO ECONÔMICO. MOMENTO DA RECLUSÃO. ÚLTIMO SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. A questão jurídica controvertida consiste em definir o critério de rendimentos ao segurado recluso em situação de desemprego ou sem renda no momento do recolhimento à prisão. O acórdão recorrido e o INSS defendem que deve ser considerado o último salário de contribuição, enquanto os recorrentes apontam que a ausência de renda indica o atendimento ao critério econômico.
2. À luz dos arts. 201, IV, da Constituição Federal e 80 da Lei 8.213/1991 o benefício auxílio-reclusão consiste na prestação pecuniária previdenciária de amparo aos dependentes do segurado de baixa renda que se encontra em regime de reclusão prisional.
3. O Estado, através do Regime Geral de Previdência Social, no caso, entendeu por bem amparar os que dependem do segurado preso e definiu como critério para a concessão do benefício a "baixa renda".
4. Indubitavelmente que o critério econômico da renda deve ser constatado no momento da reclusão, pois nele é que os dependentes sofrem o baque da perda do seu provedor.
5. O art. 80 da Lei 8.213/1991 expressa que o auxílio-reclusão será devido quando o segurado recolhido à prisão "não receber remuneração da empresa".
6. Da mesma forma o § 1º do art. 116 do Decreto 3.048/1999 estipula que "é devido auxílio-reclusão aos dependentes do segurado quando não houver salário-de-contribuição na data do seu efetivo recolhimento à prisão, desde que mantida a qualidade de segurado", o que regula a situação fática ora deduzida, de forma que a ausência de renda deve ser considerada para o segurado que está em período de graça pela falta do exercício de atividade remunerada abrangida pela Previdência Social." (art. 15, II, da Lei 8.213/1991).
7. Aliada a esses argumentos por si sós suficientes ao provimento dos Recursos Especiais, a jurisprudência do STJ assentou posição de que os requisitos para a concessão do benefício devem ser verificados no momento do recolhimento à prisão, em observância ao princípio *tempus regit actum*. Nesse sentido: AgRg no REsp 831.251/RS, Rel. Ministro Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Sexta Turma, DJe 23.5.2011; REsp 760.767/SC, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 24.10.2005, p. 377; e REsp 395.816/SP, Rel. Ministro Fernando Gonçalves, Sexta Turma, DJ 2.9.2002, p. 260.
8. Recursos Especiais providos.

Nesse mesmo sentido, em consonância com o STJ, manifestou-se a TNUJEFs no julgamento do PEDILEF nº 50047176920114047005, realizado em 11/12/2014:

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO. PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS AO BENEFÍCIO. LEGISLAÇÃO VIGENTE À ÉPOCA DA PRISÃO. BENEFÍCIO DEVIDO AOS DEPENDENTES DO SEGURADO QUE NA DATA DO EFETIVO RECOLHIMENTO NÃO POSSUIR SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO, DESDE QUE MANTIDA A QUALIDADE DE SEGURADO. PRECEDENTES DO STJ E DA TNU. QUESTÃO DE ORDEM 13. PEDIDO NÃO CONHECIDO.

Entretanto, cumpre esclarecer que se trata de recente modificação de entendimento por parte da TNU, vez que em novembro de 2011 se pronunciara em sentido diametralmente oposto, consoante se observa do julgamento do PEDILEF nº 200770590037647-PR, Relator Juiz Federal ALCIDES SALDANHA LIMA, realizado em 24/11/2011:

AUXÍLIO-RECLUSÃO. SEGURADO DESEMPREGADO POR OCASIÃO DO RECOLHIMENTO À PRISÃO. ENQUADRAMENTO. CONCEITO DE BAIXA RENDA. CONSIDERAÇÃO DO ÚLTIMO SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. INTERPRETAÇÃO LITERAL DO ART. 116 DO DECRETO Nº. 3.048/99. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO CONHECIDO E PROVIDO.

1 - No acórdão recorrido, restou fixada a tese de que: em que pese a sentença esteja em consonância com o entendimento do STF no que diz respeito à necessidade de se observar a renda do segurado recluso para fins do preenchimento do requisito da baixa renda, esta Turma tem entendido que, no caso do segurado desempregado na época do recolhimento, a renda a ser considerada é igual a zero.

2 - O acórdão invocado como paradigma processo nº. 2008.51.54.001110-9 proferido pela Turma Recursal do Rio de Janeiro, por outro lado, firmou o entendimento de que o segurado recluso, desempregado por ocasião de seu encarceramento, e em fruição de período de graça, não auferia qualquer rendimento; logo, o valor a ser averiguado para fins de apuração da baixa renda deve ser o referente ao último salário-de-contribuição. Consigna que: se o segurado, embora mantendo essa qualidade, não estiver em atividade no mês da reclusão, ou nos meses anteriores, será considerado como remuneração o seu último salário-de-contribuição.

3 - O art. 80, caput, da Lei nº. 8.213/91, regulamentado pelo art. 116 do Decreto nº. 3.048/99, dispõe que o auxílio-reclusão será devido nas mesmas condições da pensão por morte aos dependentes do segurado recolhido à prisão. O regulamento determina que deve ser considerado, para fins de enquadramento do segurado no conceito de baixa renda, o último salário-de-contribuição.

4 - Entende-se por salário-de-contribuição, nos termos do art. 28, incisos I a IV da Lei nº. 8.212/91: - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

5 - Verifica-se, assim, que o conceito de salário-de-contribuição está associado à remuneração efetivamente percebida pelo segurado, destinada à retribuição do seu trabalho. Logo, se segurado não auferir renda em um determinado período, não há falar em salário-de-contribuição correspondente a esse interregno, tampouco em salário-de-contribuição zero, consoante a tese adotada pelo acórdão recorrido.

6 - O último salário-de-contribuição do segurado a ser considerado para efeito de enquadramento no conceito de baixa renda corresponde, portanto, à última remuneração efetivamente auferida antes do encarceramento, por interpretação literal do art. 116 do Decreto nº. 3.048/99.

7 - Ademais, dada a natureza contributiva do Regime Geral da Previdência Social, deve-se afastar interpretações que resultem em tempo ficto de contribuição, conforme decidiu, recentemente, o STF (RE 583.834/SC, Relator Min. Ayres Britto, julgado em 21.9.2011, Informativo 641). Pela mesma razão, não se pode considerar, na ausência de renda decorrente de desemprego o salário-de-contribuição equivalente a zero, por tratar-se de salário-de-contribuição ficto.

8 - Incidente conhecido e provido, para firmar a tese de que o valor a ser considerado, para enquadramento do segurado no conceito de baixa renda para fins de percepção de auxílio-reclusão, deve corresponder ao último salário-de-contribuição efetivamente apurado antes do encarceramento.

9 - O Presidente desta TNU poderá determinar a devolução de todos os processos que tenham por objeto esta mesma questão de direito material às respectivas Turmas Recursais de origem, para que confirmem ou promovam a adequação do acórdão recorrido. Aplicação do art. 7º, VII, a do regimento interno desta Turma Nacional, com a alteração aprovada pelo Conselho da Justiça Federal em 24.10.2011.

Ademais, a tese atualmente acolhida pela TNU – salário-de-contribuição zero, por ocasião do encarceramento do segurado desempregado – é passível de distorções.

A título exemplificativo, consideremos um segurado com salários-de-contribuição acima do limite baixa renda e desempregado no momento da prisão. Em tal hipótese, caso se reconheça a renda zero é possível o paradoxo de se considerar o segurado baixa renda para fins de concessão do benefício e, ao mesmo tempo, conferir o auxílio-reclusão com renda superior ao teto definidor do critério baixa renda, vez que a forma de cálculo acompanha o da pensão por morte.

E mais, a hipótese – aferição do requisito baixa renda a partir de salário-de-contribuição ficto (zero) – colide com a natureza contributiva da previdência social, na qual se insere o benefício sob análise, qual seja, o auxílio-reclusão.

O manejo da referida hipótese reflete, na realidade, um modo de mitigar o critério objetivo do requisito baixa renda, dado que somente subsiste a discussão quando o último salário-de-contribuição supera o limite exigível para caracterização de baixa renda e, por óbvio, no momento do encarceramento o segurado se encontra desempregado. Do contrário, ou seja, se o último salário-de-contribuição se subsumir à mencionada regra limitadora do auxílio-reclusão, inexistente controvérsia sob tal aspecto.

3.5.2 Flexibilização do requisito econômico absoluto baixa renda

Conforme já descrito anteriormente, o STF, em sede de repercussão geral, pacificou a controvérsia acerca do requisito baixa renda para fins de concessão do auxílio-reclusão. Assentou, portanto, que tal benefício fica adstrito à limitação imposta por meio da EC n. 20/98, qual seja, baixa renda. E mais, definiu que esse critério objetivo deve ser aferido em relação à renda do segurado e não à condição econômica de seus dependentes.

À época da promulgação da referida Emenda, o valor máximo para ser considerado segurado de baixa renda fora fixado no patamar de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), o qual, após os reajustes periódicos com base nos índices aplicados aos benefícios previdenciários, alcançou a cifra dos atuais R\$ 1.089,72 (um mil e oitenta e nove reais e setenta e dois centavos), com vigência a contar de 1º de janeiro de 2015, nos termos da Portaria Interministerial MPS/MA n. 13/2015.

Para Castro e Lazzari (2013, p. 812), a decisão proferida pelo STF deve ser interpretada no sentido de que o limite máximo da renda do segurado, para fins de concessão do auxílio-reclusão, gera presunção absoluta de baixa renda, mas não implica em critério absoluto.

Entendem os referidos autores que há de se aplicar aos dependentes do segurado recluso o mesmo tratamento dado aos requerentes do Benefício de Prestação Continuada, previsto na Lei Orgânica da Assistência Social [flexibilização do critério objetivo de renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo para aferição da miserabilidade necessária à concessão do BPC]. Sustentam Castro e Lazzari (2013, p. 812) que “a superação do limite de remuneração definido em lei como ‘baixa renda’ não afasta o direito ao benefício se a condição social de carência dos recursos mínimos para a manutenção familiar restar comprovada por outros meios.”

Acrescentam, ainda, que o magistrado, sobretudo nos Juizados Especiais Federais, deve se valer do princípio da equidade para fazer justiça no caso concreto, dada a expressa previsão legal inserta no art. 6º da Lei nº 9.099/1995, aplicável subsidiariamente à Lei nº 10.259/2001, utilizando-se, inclusive, para esse fim, de estudo socioeconômico.

A respeito de tal relativização – do valor máximo da renda do segurado para fins de manutenção da condição de baixa renda –, há recente decisão da Primeira Turma do STJ, em sessão realizada em 06 de novembro de 2014, mediante a qual foi assegurada a possibilidade de flexibilização do critério econômico absoluto, para fins de concessão do auxílio-reclusão, no julgamento do Recurso Especial nº 1479564-SP 2014/0193771-0:

RECURSO ESPECIAL. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. POSSIBILIDADE DE FLEXIBILIZAÇÃO DO CRITÉRIO ECONÔMICO ABSOLUTO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. PREVALÊNCIA DA FINALIDADE DE PROTEÇÃO SOCIAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. RECURSO ESPECIAL DO INSS A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. O benefício de auxílio-reclusão destina-se diretamente aos dependentes de segurado que contribuía para a Previdência Social no momento de sua reclusão,

equiparável à pensão por morte; visa a prover o sustento dos dependentes, protegendo-os nesse estado de necessidade.

2. À semelhança do entendimento firmado por esta Corte, no julgamento do Recurso Especial 1.112.557/MG, Representativo da Controvérsia, onde se reconheceu a possibilidade de flexibilização do critério econômico definido legalmente para a concessão do Benefício Assistencial de Prestação Continuada, previsto na LOAS, é possível a concessão do auxílio-reclusão quando o caso concreto revela a necessidade de proteção social, permitindo ao Julgador a flexibilização do critério econômico para deferimento do benefício, ainda que o salário de contribuição do segurado supere o valor legalmente fixado como critério de baixa renda.

3. No caso dos autos, o limite de renda fixado pela Portaria Interministerial, vigente no momento de reclusão da segurada, para definir o Segurado de baixa-renda era de R\$ 710,08, ao passo que, de acordo com os registros do CNIS, a renda mensal da segurada era de R\$ 720,90, superior aquele limite

4. Nestas condições, é possível a flexibilização da análise do requisito de renda do instituidor do benefício, devendo ser mantida a procedência do pedido, reconhecida nas instâncias ordinárias.

5. Recurso Especial do INSS a que se nega provimento.

Vê-se, portanto, nos termos da decisão do STJ, que o limite máximo legal da renda do segurado, aplicável na determinação do critério de baixa renda, não mais goza do caráter absoluto, fora mitigado, diante da necessidade de proteção reconhecida no caso concreto, em proveito dos dependentes do segurado.

4 INSTITUTOS CORRELATOS ÀS ALTERAÇÕES DO AUXÍLIO-RECLUSÃO

A verificação da pertinência das alterações [pretensas ou realizadas] dirigidas ao auxílio-reclusão requer análise dos institutos balizadores de tais modificações em cotejo com os instrumentos norteadores do benefício previdenciário em comento, a fim de que se possa dispor de elementos que possibilitem a aferição da coerência argumentativa das medidas modificadoras do auxílio-reclusão.

4.1 CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

O custeio da Previdência Social, desde a primeira elaboração constitucional, em 1934, foi alicerçado em uma tríplice fonte de receita (contribuições dos trabalhadores, dos empresários e suplementação do Estado), sendo que a Constituição vigente busca outras formas de custeio, diversificando as fontes de financiamento (art. 194, VI), no sentido de tornar a Seguridade Social suportada pela sociedade inteira, ônus expressamente declarado no art. 195, com discriminação das fontes de recursos (COIMBRA, 2001, p. 52).

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:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- b) a receita ou o faturamento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)
- c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

A mais flagrante alteração encontra-se na contribuição das empresas, tendo em vista a exação incidente não só na folha de salários (como até então), mas também sobre o

faturamento e o lucro, podendo a lei criar contribuições sociais (sobre faturamento e renda das empresas), sem que se possa clamar por bitributação (COIMBRA, 2001, p. 52-53).

Com efeito, Carneiro (2010, p. 11) esclarece que “para fazer frente aos gastos decorrentes das prestações pagas pelo sistema protetivo aos segurados e dependentes do RGPS, a Constituição autoriza a União a criar e arrecadar as chamadas *contribuições sociais*.” (grifo original). Trata-se, portanto, de umas das mais importantes fontes de custeio direto da Seguridade Social.

No que diz respeito ao financiamento indireto, impende destacar o orçamentário.

Nos termos do art. 165, § 5º, I a III, da CRFB/1988, o orçamento da União é composto por três orçamentos distintos: fiscal, da seguridade social e de investimento nas empresas estatais. O financiamento indireto, a cargo da União, dá-se mediante transferência de recursos do orçamento fiscal para o da seguridade social, em percentuais fixados pela lei orçamentária anual (CARNEIRO, 2010, p. 13).

Ainda segundo o autor, a forma direta e indireta [de financiamento], cujo encargo incumbe à sociedade, por força da determinação inserta no art. 195, da CRFB/1988, representa o sistema denominado difuso, diferente do antigo custeio tríplice (CARNEIRO, 2010, p. 11).

Sendo assim, no que toca às fontes de custeio da seguridade social, balizadas pela Carta Política de 1988, ressalta-se a coexistência das contribuições sociais, no fundamental aporte de recursos, e da suplementação por parte do Estado, para pagamento das prestações da previdência social, na eventualidade de insuficiência financeira.

Tal lógica – a de o Estado, por meio do orçamento fiscal, dar suporte às prestações previdenciárias –, no entanto, tem sido reiteradamente invertida, desde os idos de março de 1994 até o atual exercício financeiro, mediante a desvinculação de parte das receitas da seguridade social, especialmente as contribuições sociais, para fortalecer o orçamento fiscal, questão atinente ao tópico que se segue.

4.2 DESVINCULAÇÃO DE RECEITAS DA UNIÃO (DRU) E A EC N° 20/98

As alterações realizadas pela Constituição Federal de 1988, atinentes à questão previdenciária, não obstante a manutenção da lógica de seguro previdenciário, representaram verdadeira reforma previdenciária, à medida que ampliaram o alcance a um número maior de

trabalhadores. Os primeiros esforços para concretização desse avanço, no âmbito da previdência social, foram concretizados por meio das Leis nº 8.212/91 e 8.213/91, as quais tratam do custeio e da prestação de benefícios, respectivamente (SALVADOR, 2010, p. 37).

No entanto, sob o manto da ideologia neoliberal, efetivou-se “contrarreforma” no sentido de se utilizar as contribuições sociais, destinadas à seguridade social, para fins de políticas de cunho fiscal, principalmente para pagamento dos encargos financeiros da União e para realização de “caixa” visando garantir o superávit primário, justamente na contramão da previsão constitucional (SALVADOR, 2010, p. 38).

Conforme ensina Silva (2007, p. 102), “a medida de desvinculação de receitas da União teve e tem como grande argumento a manutenção do equilíbrio das contas públicas do Governo Federal, dadas as diretrizes macroeconômicas do Estado brasileiro.”

Tal desvinculação, inicialmente de caráter provisório, foi efetuada pela Emenda Constitucional de Revisão (ECR) n. 01/94 e, contrariamente ao intuito inicial de provisoriedade, foi perpetuada por seguidas Emendas Constitucionais [EC n. 10/96, EC n. 17/97, EC n. 27/2000, EC n. 42/2003, EC n. 56/2007 e EC n. 68/2011], com vigência assegurada até, pelo menos, 31/12/2015. Isto é, o governo tem assegurado, até o término do exercício em curso, a sistemática de remanejamento de recursos próprios das políticas do Estado Social para o orçamento fiscal.

A primeira ação nesse sentido, conforme assevera Salvador (2010), trata-se de uma das estratégias do ajuste fiscal ditado pelo Plano Real, qual seja, a criação de mecanismos de desvinculação orçamentária, com objetivos de realocação de recursos do fundo público livremente pelos condutores das políticas econômicas, em conformação às recomendações do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no contexto de ações meramente emergenciais, temporárias, de combate à pobreza afetada pelo ajuste econômico neoliberal (SALVADOR, 2010, p. 39).

Tal medida, com vistas ao combate à pobreza, foi instituída pelo Fundo Social de Emergência (FSE), criado pela ECR nº 01/94, de 1º de março de 1994, a qual acrescentou os artigos 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Entretanto, destaca Sampaio (2007, p. 151), a referida emenda possibilitava a manipulação de recursos de acordo com os interesses do governo, tendo em vista que, não obstante a determinação de que os recursos deveriam ser destinados ao custeio de programas de saúde, educação, previdência e assistência social, inseria como destinações o saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal, liquidação de passivo previdenciário e programa de relevante interesse econômico.

Vê-se, na realidade, que o FSE não tinha nada de “social” nem de “emergência”, dada a função estratégica de desviar recursos da área social para o interior do orçamento fiscal à disposição do Ministério da Fazenda, objetivando o equilíbrio das contas públicas e, por conseguinte, a estabilidade econômica (SALVADOR, 2010, p. 39).

Findo o prazo de vigência do FSE, inserto na ECR n. 01/94 (exercícios de 1994 e 1995), o referido fundo foi restabelecido de forma retroativa (a contar de 1º de janeiro de 1996) e com efeitos previstos para vigor até 31/07/97, por força da EC n. 10/96, de 04 de março de 1996, mas com modificação do nome, o qual passou a ser intitulado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A EC n. 10/96 ampliou o objeto de incidência da referida desvinculação, que passou a abranger os tributos já instituídos e os que viessem a ser criados, e teve sua vigência prorrogada até 31/12/1999, com o advento da EC n. 17/97 (SILVA, 2007, p. 104).

Nesse ínterim, consoante relatado anteriormente, fora promovida reforma previdenciária mediante a EC n. 20/98, a qual, como destacado alhures, sob o forte apelo do equilíbrio financeiro e atuarial, afetou substancialmente o acesso ao auxílio-reclusão, dada a inovação do critério de baixa renda como requisito necessário à concessão do benefício, exigência até então inexistente na lei de regência das prestações previdenciárias.

Constata-se, pois, que a EC n. 20/98 restringiu drasticamente o universo dos beneficiários do auxílio-reclusão, à medida que, de forma inovadora, estabeleceu renda-limite do segurado, à época, R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), para fins de fruição do benefício em favor dos dependentes, ao passo que, na data da promulgação (dezembro/98), o teto da remuneração do RGPS era da ordem de R\$ 1.081,50 (um mil e oitenta e um reais e cinquenta centavos).

Buscou-se, portanto, por meio do sacrifício dos segurados insertos na contingência da prisão, assegurar-se mais recursos com vistas ao equilíbrio financeiro e atuarial, viés balizador das restrições previdenciárias promulgadas pela EC n. 20/98, tudo isso, retome-se, no contexto da desvinculação de recursos mediante o FEF, com vigência até 31/12/99, prorrogação dada pela EC n. 17/97.

A vigência da referida desvinculação de recursos, por meio do FEF, cessou, de fato, em dezembro de 1999, conforme disposto na EC n. 17/97. Contudo, a sua essência fora prorrogada, mas sob nova denominação.

Com efeito, em 21/03/2000 foi promulgada a EC n. 27/2000, a qual criou figura similar, denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU), com aplicação prevista para os exercícios de 2000 a 2003 (SILVA, 2007, p. 104).

Ainda segundo Silva (2007, p. 105):

[...] a EC n. 27/2000 desvinculou 20% (vinte por cento) do produto da arrecadação de impostos, de contribuições sociais e de intervenção do domínio econômico, ambas da União, já instituídas ou que vierem a ser criadas, junto com os acréscimos legais. Entretanto, dessa vez teve o cuidado de amenizar a ofensa: 1) ao pacto federativo – com a exclusão das transferências decorrentes dos arts. 153, § 5º, 157, I, 158, I e II, e 159, I, *a e b*, e II –; 2) às desigualdades regionais – com a exclusão do art. 159, I, *c – e*; 3) ao direito de educação – com a exceção feita às verbas referentes ao salário educação (art. 212, § 5º). (grifos nossos).

Note-se que a desvinculação manejada por meio da EC n. 27/2000 apresenta contornos contraditórios quando posta em cotejo com as restrições previdenciárias impostas pela EC n. 20/98, especialmente no que diz respeito à limitação do universo de beneficiários do auxílio-reclusão.

Com efeito, a destinação de percentual significativo das contribuições sociais – fonte primordial de custeio da seguridade social, a qual alberga o auxílio-reclusão – para o orçamento fiscal, por meio da EC n. 27/2000, enfraquece, sobremaneira, a justificativa do sacrifício impingido à Previdência Social mediante a EC n. 20/98 – equilíbrio financeiro e atuarial.

Tal incongruência, consubstanciada pela EC n. 27/2000, tinha como prazo findo 31/12/2003, vigência da DRU fixada pela referida emenda. Contudo, não foi o que ocorreu.

Nesse contexto, impende salientar que as emendas constitucionais que culminaram na desvinculação de recursos da seguridade social, mediante o FSE, o FEF e a DRU, foram aprovadas sob fortes críticas da bancada oposicionista. É o que se observa da matéria publicada em 14 de janeiro de 2000, pelo Jornal “DIÁRIO DO GRANDE ABC” (2000: web):

"Somos contrários à DRU porque a desvinculação está tirando dinheiro da área social para pagar o ajuste fiscal", afirmou Genoíno, citando cifras." Pelo menos R\$ 1,8 bilhões são tirados da área de saúde e R\$ 13 bilhões da previdência." O líder petista classificou a DRU de "cheque em branco pré-datado". O PT decidiu obstruir todas as votações para tentar forçar o governo a colocar em votação a proposta de emenda constitucional que limita o uso de medidas provisórias pelo Executivo.

Com a chegada dos então oposicionistas ao Poder Executivo Federal, em 1º de janeiro de 2003, era de se esperar que a DRU não ultrapassasse 31/12/2003. No entanto, como dito, não foi o que ocorreu.

Findo o prazo de vigência determinado pela EC n. 27/2000 [31/12/2003], a DRU foi prorrogada por mais quatro anos, por força da EC n. 42/2003, o que viria a se repetir por mais

duas vezes, com supedâneo nas emendas EC n. 56/2007 e EC n. 68/2011. Nessa medida, constata-se que os efeitos [danosos à seguridade social] da DRU se mantêm ininterruptos no ordenamento jurídico desde 1º de janeiro de 2000, com vigência assegurada até, pelo menos, o término do exercício em curso – 31/12/2015.

E a “sangria” dos recursos da seguridade social parece não ter prazo para estancar. É que o termo final de vigência da DRU, fixado pela EC n. 68/2011 [31/12/2015], já se encontra sob nova perspectiva de prorrogação, dada a tramitação em Regime Especial, na Câmara dos Deputados, da PEC n. 04/2015, a qual tem por objetivo a extensão dos efeitos da DRU até 31/12/2019.

Em papéis invertidos, a oposição de hoje afirma, desde o embate da última prorrogação da DRU (EC n. 68/2011), que tal medida não se justifica em tempos de sustentabilidade financeira, ao contrário da época de sua instituição, tempos em que inflação galopante não permitia sequer planejamento do dia seguinte, manifestação proferida na sessão plenária do Senado Federal do dia 20/12/2011 (MOTA, 2011: web):

“A DRU foi criada em um período no qual era impossível planejar até mesmo o dia seguinte. A inflação galopante aterrorizava a população e por isso foi criado o chamado Fundo Social de Emergência, que depois viria a se denominar DRU. Hoje vivemos em um outro tempo, um tempo em que o Plano Real mudou o Brasil, mudou o conceito da administração econômica do país e o conceito de consumo, estabilizou a economia, ofereceu sustentabilidade financeira, responsabilidade fiscal, recuperou a competitividade da economia. Os pressupostos garantidos pelo Plano real tiram qualquer razão para prorrogação desse mecanismo”, disse o senador tucano [Álvaro Dias - PSDB/PR].

Afora as questões político-partidárias, o certo é que remanesce a DRU.

Por outro lado, não obstante a perpetuação dos efeitos da DRU, não só em face da seguridade social, mas também em relação a outras áreas de relevância social, cabe trazer à baila esclarecimento da lavra da Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), acerca da abrangência da DRU (ANFIP, 2015, p. 136): “Hoje, os efeitos da DRU estão restritos às desvinculações das contribuições sociais e das contribuições econômicas. A educação deixou de perder recursos com a EC nº 59, de 2009.”

De qualquer forma, no que tange à seguridade social, a qual, repita-se, alberga o auxílio-reclusão, subsiste a subtração de receitas em prol do orçamento fiscal.

Nesse sentido, destaca-se lição de Salvador (2010, p. 369-370), para o qual “a DRU é a alquimia que transforma recursos que pertencem à seguridade social em receitas do orçamento fiscal.”

E ainda pior é a ausência de finalidade específica para uso das receitas desvinculadas por meio da DRU, diversamente do que ocorrera com os fundos antecessores (FSE e FEF), dada a finalidade do saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e da aplicação, prioritária, em programas de relevante interesse econômico e social, ainda que no plano da retórica. É o que se colhe da assertiva de Scaff (2004: web):

No caso da DRU, sequer uma finalidade foi mencionada referente a esta massa de recursos despregada de qualquer vinculação a órgão, fundo ou despesa. Menciona-se apenas sua desvinculação, sem qualquer obrigação de uso direcionado em que sentido seja. Desta maneira, a finalidade da desvinculação toma apenas um sentido “técnico”, por assim dizer “apolítico”, pois não haveria a obrigação de sua utilização sequer nas finalidades sociais mencionadas, pelo menos na retórica, nas versões do FSE e do FEF.

A respeito, Salvador (2010, p. 43) menciona estudo do IPEA, ao longo do período compreendido entre 1995 e 2001, acerca dos gastos realizados pelo governo federal em áreas sociais, cuja conclusão foi a de que a evolução do Gasto Social Federal (GSF) teve baixa prioridade macroeconômica e que o governo federal utilizou fontes de financiamento do gasto social a fim de enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro.

Ainda acerca de tal estudo, destaca o referido autor (SALVADOR, 2010, p. 43):

Essa pesquisa destaca o fato de que, apesar do crescimento das contribuições sociais ao longo do tempo – diga-se de passagem, contribuições essas que têm caminho e local certo para suas aplicações, ou seja, as políticas de previdência, saúde e assistência, conforme definidas na Constituição –, o governo retira por meio da DRU os recursos dos fundos sociais que integram a seguridade social para enfrentar o desequilíbrio fiscal e financeiro do Tesouro Nacional. Ocorre uma deliberada política macroeconômica de priorizar nos gastos orçamentários o pagamento de juros da dívida pública, o que implica o aumento dos gastos financeiros do governo, privilegiando os rentistas e o capital financeiro.

Adiante, enfatiza Salvador (2010, p. 369) que “a principal consequência da DRU é o desvio regular de bilhões de reais da saúde, educação, previdência e assistência social, que são transferidos por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros.”

Quanto ao montante desvinculado do orçamento da seguridade social, por meio da DRU, assevera Salvador (2010, p. 370) que não há dados oficiais no período de 2000 a 2004, sendo que após a determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei nº 10.934/2004), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) passou a explicitar tal informação.

Nesse particular, importa destacar que a ANFIP, com base nas informações da STN, tem publicado anualmente o estudo da Análise da Seguridade Social, em cujo instrumento

relativo ao exercício de 2014, publicado em julho de 2015, demonstra a evolução do montante desvinculado, o qual chega à cifra, em 2014, de R\$ 63,1 bilhões de reais, cuja tabela ora se transcreve (ANFIP, 2015, p. 137):

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SELECIONADAS E OS EFEITOS DA
DESVINCULAÇÃO PROMOVIDOS PELA DRU, EXERCÍCIOS SELECIONADOS DE 2005,
2008, 2010 E 2012 A 2014

	Valores correntes, em R\$ milhões					
	2005	2008	2010	2012	2013	2014
COFINS	17.919	24.019	28.005	36.311	39.882	39.183
CSSL	5.246	8.500	9.151	11.463	12.509	12.639
PIS/Pasep	4.417	6.166	8.074	9.548	10.213	10.384
Outras Contribuições ⁽¹⁾	6.246	410	630	753	811	955
RECEITAS desvinculadas pela DRU	33.829	39.095	45.860	58.075	63.415	63.161

Fonte: dados da STN.

Nota: (1) Até 2007, em Outras contribuições, está incluída a receita da CPMF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

E mais, ainda segundo a referida Associação (ANFIP, 2015, p. 137):

Essa subtração de recursos não aparece nos relatórios governamentais como uma transferência de recursos da Seguridade Social para o Orçamento Fiscal. É como se esses recursos fossem, por natureza, do Orçamento Fiscal. (grifos nossos).

Em 2015, o Congresso deverá votar pela renovação ou não dessa desvinculação. Trata-se de um importante momento para discussão das inúmeras tarefas e dos muitos desafios colocados para a Seguridade, sempre postergados pelo argumento de falta de recursos. Nada mais falso diante de dezenas de bilhões subtraídos da seguridade anualmente.

Tecidas tais considerações, nota-se que as contribuições sociais – uma das principais fontes de custeio da seguridade social –, independentemente da ideologia político-partidária, têm sido objeto de desvinculação de recursos há duas décadas, a despeito do caráter instituidor provisório, cuja destinação fica ao arbítrio do governo federal, o que se afigura verdadeiro paradoxo diante do sacrifício que se impõe aos segurados da Previdência Social, em especial aos beneficiários do auxílio-reclusão.

Tal paradoxo, leva à compreensão de que o alarde deficitário a que se atribui aos benefícios previdenciários – notadamente ao auxílio-reclusão, o qual, em nome do equilíbrio financeiro e atuarial, fora mutilado pela EC n. 20/98, com a chancela do STF – é utilizado, na verdade, como objeto dissimulador do real intento perseguido, sem que este seja exposto à luz.

Trata-se, em realidade, de estratégia persuasiva ou, meramente, sedução retórica.

4.3 O TRABALHO PRISIONAL E A PEC n. 30/2011

A prisão como meio de punição à conduta delituosa somente assumiu tal feição com o advento do Iluminismo, especialmente sob a influência da obra de Beccaria [Dos Delitos e das Penas - 1764].

Até o final do século XVIII, a prisão era um espaço destinado a acolher acusados da prática de um delito, com a finalidade de assegurar o julgamento do réu. Não se punia com a prisão e sim por meio de penas cruéis, demasiadamente desumanas, sem a observância da proporcionalidade entre o crime e a pena. Daí, com a Revolução Francesa (1789), a preocupação da humanização da pena e da recuperação do delinquente. No Brasil, a pena de prisão chegou somente com o Código Penal do Império (1830), embora as penas cruéis só tenham desaparecido por completo, do ordenamento jurídico brasileiro, com a Constituição de 1891 (NUNES, 2012, p. 26-27).

Nessa medida, uma vez condenado o criminoso, cabe ao Estado acompanhar e fiscalizar o cumprimento da pena a ele imposta, a fim de garantir que a reprimenda aplicada cumpra com as finalidades esperadas: retribuição, em face do delito praticado; prevenção, como desestímulo à prática de novos delitos; e ressocialização, como forma de tornar o apenado apto para o sadio retorno ao convívio social (DIAS JUNIOR, 2009, p. 17).

Tal acompanhamento e fiscalização ocorrem no âmbito da execução penal que, no Brasil, é regida pela Lei nº 7.210/1984 – Lei de Execução Penal (LEP) –, a qual disciplina, logo no art. 1º, que “[...] tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado.”

Nas palavras de Prado (2013, p. 36):

Vê-se, claramente, pela disposição do artigo 1º da lei em comento, que o legislador brasileiro adotou um dos postulados da *Novíssima Defesa Social*, ao dispor que o objetivo da execução penal não se limita ao cumprimento da pena, já que também deve propiciar ao condenado condições para o seu retorno harmônico à sociedade. (grifo do autor).

Observa-se, portanto, que a reinserção social do condenado constitui um dos objetivos fundamentais da execução penal, de forma que o Estado deve providenciar todos os aparatos para a sua efetivação.

A busca pela consecução de tal objetivo – ressocialização do segregado –, consignado na Lei de Execução Penal, tem como um dos instrumentos o trabalho prisional, assim entendido como “[...] o exercício de atividade laborativa pelo preso provisório ou por quem se encontra cumprindo pena privativa de liberdade sob qualquer dos regimes prisionais.” (DIAS JUNIOR, 2012, p. 1011).

O disciplinamento acerca do trabalho do preso é capitaneado pelos preceitos dispostos no art. 28, *caput*, da LEP, segundo do qual “o trabalho do condenado, como dever social e condição de dignidade humana, terá finalidade educativa e produtiva.”

Na lição de Prado (2013, p. 82), o referido trabalho “figura como um dos grandes pilares que sustenta a finalidade ressocializadora da sanção penal.”

Nesse mesmo sentido, colhe-se ensinamento de Nunes (2012, p. 77) em alusão ao art. 28, *caput*, da LEP: “vê-se, assim, que o trabalho prisional insere-se na finalidade ressocializadora da pena privativa de liberdade e na afirmação da base constitucional da dignidade da pessoa humana.”

A partir de tais preceitos, dispõe a LEP que o trabalho prisional representa tanto um direito quanto um dever do encarcerado. A obrigatoriedade laboral imputada ao preso (na medida das aptidões e da capacidade), no entanto, cinge-se ao condenado à pena privativa de liberdade, vez que a própria lei atribui caráter facultativo do trabalho prisional no caso do preso provisório e do condenado por crime político, *verbis*:

Art. 39. Constituem deveres do condenado:

[...]

V - execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas;

Art. 41. Constituem direitos do preso:

[...]

II – atribuição de trabalho e sua remuneração;

Art. 31. O condenado à pena privativa de liberdade está obrigado ao trabalho na medida de suas aptidões e capacidade.

Parágrafo único. Para o preso provisório, o trabalho não é obrigatório e só poderá ser executado no interior do estabelecimento.

Art. 200. O condenado por crime político não está obrigado ao trabalho.

Dias Junior (2012, p. 1011) assevera que tal compulsoriedade é de “duvidosa constitucionalidade”, enquanto Nunes (2012, p. 73), de forma mais enfática, aduz que “a regra inserta no art. 31 da LEP é inconstitucional, [...]”.

De qualquer forma, se por um lado questiona-se acerca da imposição laboral dirigida ao preso, por outro, não pairam dúvidas quanto ao dever do Estado em viabilizar ao segregado acesso ao trabalho, a teor do disposto no art. 41, II, da LEP.

Para tanto, a própria norma em comento traz o regramento acerca do referido trabalho, o qual pode ser realizado tanto no âmbito interno, nas dependências do estabelecimento prisional, quanto no externo, fora das dependências da unidade penal.

No caso do preso provisório, somente se admite o trabalho interno. Para os condenados em definitivo (em cumprimento de pena no regime semiaberto e fechado), no entanto, são cabíveis as duas modalidades, devendo a prestação do trabalho externo ser autorizada pela direção do estabelecimento prisional, autorização essa condicionada a uma análise subjetiva quanto a aptidão, disciplina e responsabilidade do preso, e a uma análise objetiva quanto ao cumprimento mínimo de um sexto da pena. Ainda no caso do trabalho externo, em se tratando de preso em cumprimento de pena no regime semiaberto, dá-se sem escolta ou vigilância direta, ao passo que para os que se encontram sob o regime fechado, limita-se ao serviço ou obras públicas realizados por órgãos da administração direta ou indireta, ou entidades privadas, e desde que tomadas as cautelas contra a fuga e em favor da disciplina (DIAS JUNIOR, 2012, p. 1011-1012).

Há de se observar, ainda, que o trabalho do preso não está sujeito às regras da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (LEP, art. 28, § 2º), mas será remunerado, mediante tabela prévia, não podendo ser inferior a três quartos do salário mínimo, cuja remuneração deverá ser utilizada para fazer face a determinadas despesas (LEP, art. 29, § 1º):

Art. 29. O trabalho do preso será remunerado, mediante prévia tabela, não podendo ser inferior a 3/4 (três quartos) do salário mínimo.

§ 1º O produto da remuneração pelo trabalho deverá atender:

- a) à indenização dos danos causados pelo crime, desde que determinados judicialmente e não reparados por outros meios;
- b) à assistência à família;
- c) a pequenas despesas pessoais;
- d) ao ressarcimento ao Estado das despesas realizadas com a manutenção do condenado, em proporção a ser fixada e sem prejuízo da destinação prevista nas letras anteriores.

Assim, de acordo com a norma infraconstitucional em apreço, constata-se que o Estado, à exceção do trabalho externo para o preso provisório, está obrigado a disponibilizar atividade laboral para o preso, e de forma remunerada, cujos rendimentos podem servir, inclusive, para custear parte das despesas que gera ao sistema penitenciário (LEP, art. 41, II; art. 29, *caput*; e 29, § 1º, *d*).

A despeito disso, tramita na Câmara dos Deputados, como já visto, a PEC n. 30/2011, objetivando, dentre outros intuitos, (a) compelir o Estado a, mediante a realização de parcerias público-privadas, “criar oportunidades de trabalho para os presos e condenados, beneficiados ou não pelo auxílio-reclusão, que desejarem trabalhar”; e (b) destinar parte da remuneração auferida pelo preso [um terço], em razão do trabalho prisional, “para ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado com a manutenção dos presos e condenados.”

Importa, portanto, transcrever novamente a pretensa alteração do art. 201, da CRFB/1988, nos termos da PEC n. 30/2011:

“Art. 201.....

§ 14. O auxílio-reclusão não será devido a segurados presos condenados pela prática de tortura, racismo, terrorismo, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, pedofilia e crimes definidos como hediondos.

§ 15. O Estado realizará parcerias público privadas para criar oportunidades de trabalho para os presos e condenados, beneficiados ou não pelo auxílio-reclusão, que desejarem trabalhar.

§ 16. Um terço da remuneração recebida pelo trabalho será destinada ao ressarcimento das despesas realizadas pelo Estado com a manutenção dos presos e condenados.

§ 17. Os presos e condenados a que se referem o § 14 não poderão realizar trabalho externo.

§ 18. O exercício do trabalho remunerado não exclui o direito ao benefício do auxílio-reclusão àqueles presos segurados aptos a recebê-lo.

Nota-se, no tocante ao trabalho prisional, que a proposição parlamentar, à exceção da fração fixa de um terço da remuneração para fazer face às despesas prisionais [segundo a LEP, deve ser em proporção que não prejudique a cobertura das outras despesas elencadas no art. 29, § 1º], já se encontra plenamente atendida pela LEP.

Tanto é assim que, na própria justificção da PEC n. 30/2011, há menção aos artigos 28 e 41, II, da LEP, enfatizando-se o direito do preso ao trabalho remunerado, como dever social e respeito à dignidade humana.

Dessa forma, a não ser pelo caráter de alçar a norma ao *status* constitucional, ainda que de forma imprópria, mostra-se despicienda a pretensão parlamentar.

Nesse sentido, (CHIES; PASSOS, 2012: web):

Pode-se considerar que na temática do trabalho prisional (do trabalho do preso), a PEC 30/2011 pouco (ou nada) inova. Não só ela reconhece em sua justificativa que artigos como o 28 e o 41, II, da Lei de Execução Penal (Lei 7.210/84) tratam do trabalho do preso como um direito e um dever social, como também suas propostas

já se permitem contempladas numa adequada interpretação da legislação brasileira atual.

Assim, sob a ótica de se buscar alguma perspectiva de relevante inovação para a matéria através da PEC, esta seria a inclusão do trabalho prisional no âmbito da CF, conferindo-se ao mesmo um *status* de direito constitucional. Contudo, isso se estaria realizando através de uma esdrúxula alocação desse direito no art. 201 da Magna Carta, o qual dispõe especificamente sobre a Previdência Social, e não no seu Título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), e assim no entorno dos artigos 5º (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos), 6º ou 7º (Dos Direitos Sociais).

Esvaziado o tema acerca do trabalho prisional, a inovação da PEC n. 30/2011 restringe-se à proposição conjugada, qual seja: “o auxílio-reclusão não será devido a segurados presos [*sic*] condenados pela prática de tortura, racismo, terrorismo, tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, pedofilia e crimes definidos como hediondos.”

Destaque-se, por oportuno, a atecnia parlamentar, vez que o auxílio-reclusão não se destina ao segurado encarcerado e sim aos seus dependentes.

Indaga-se, portanto, acerca do real motivo de se inserir o direito [já assegurado na LEP] ao trabalho prisional na Constituição Federal.

Na interpretação de Chies e Passos (2012: web), trata-se de uma estratégia oportunista na conexão de assuntos, mediante a qual se utiliza da temática do trabalho prisional menos por sua importância como direito do preso e mais como um elemento de reforço e sedução à aceitabilidade da outra proposta, a de redução da amplitude do auxílio-reclusão.

Vê-se, dessa forma, que a intitulada “contrapartida” [direito ao trabalho prisional], realçada na justificativa da PEC n. 30/2011, representa, na realidade, um sofisma como meio de alcançar o fim desejado, qual seja, restringir ainda mais o acesso ao auxílio-reclusão.

4.4 POPULISMO PUNITIVO E AS PECs REFRATÁRIAS AO AUXÍLIO-RECLUSÃO

A escalada da criminalidade nos “quatro cantos” do país é de conhecimento público e notório, mazela que assola toda a sociedade, a qual se vê acuada diante de um caminhar sombrio e grotesco do ponto de vista da paz social.

Diversos são os motivos que contribuem para esse desajuste, dentre os quais a desigualdade social. Na lição de Nunes (2012, p. 29), “a assertiva de que quanto mais fome e miséria o crime estará perto, é perfeitamente moderna e contribui para os altos índices de criminalidade que assolam particularmente o Brasil.”

Essa linha ascendente guarda relação com a impunidade, a qual é vista como grande propulsora dos desmandos delitivos, especialmente no tocante aos crimes dolosos contra a vida, cada vez mais banalizados. A respeito, Nunes (2012, p. 30) destaca que “de 100 homicídios praticados no Brasil, somente 10 são efetivamente investigados, e apenas 8 transformados em ação penal.”

É de se observar que a impunidade dá guarida aos que, de forma contumaz, transgridem as normas de convívio social. Gera, sem dúvida, indignação. Alimenta, além do desenfreado acréscimo delituoso, a intolerância que leva à barbárie punitiva, a fazer justiça com as próprias mãos [fora das hipóteses admitidas no ordenamento jurídico brasileiro], como se vê da notícia publicada por D’agostino (2014: web): “A barbárie, no Brasil, não tem lugar nem rosto. Atinge quase todos os estados, está nas redes sociais e já vitimou mais de 50 pessoas no 1º semestre de 2014. A epidemia de linchamentos tem explicação?”

Dentre tantos casos mencionados, na referida reportagem, um notabilizou-se pela forma inquisitiva medieval: em 03 de maio de 2014, no Município de Guarujá/SP, a dona de casa Fabiane Maria de Jesus, “apontada como sequestradora de crianças foi ‘julgada e condenada’, sem direito a defesa pelos próprios vizinhos, e linchada por cerca de 100 pessoas que acreditavam que a prisão não seria o bastante: ela merecia a morte.”

A imediatez “do julgamento, da condenação e da execução da pena [de morte]”, ceifou de forma dantesca, injusta e impiedosa a vida de uma pessoa inocente, vítima da intolerância.

Essa, não bastasse a feição demasiadamente gravosa à sociedade, é apenas umas das facetas da intolerância popular.

Com efeito, conforme visto em linhas pretéritas, as redes sociais transformaram-se em campo fértil de disseminação de mensagens odiosas em face do benefício previdenciário auxílio-reclusão. Os ataques – eminentemente passionais e desprovidos de conhecimento acerca da essência e dos requisitos necessários à concessão do benefício –, exsurtem como sentimento de vingança privada, e pior, com pretensos efeitos além da figura do condenado, em clara ofensa ao princípio constitucional da individualização da pena.

É o que se observa da pesquisa elaborada por Chies e Passos (2012: web), a qual dá conta de que a repulsa social atinente ao auxílio-reclusão está calcada no maniqueísmo, na fronteira que separa o bem e o mal a partir dos estereótipos do bom e do mau, para se chegar até o digno e o indigno de cidadania, até o inimigo passível, inclusive, de eliminação. Além disso, manifesta preocupação acerca de outras dimensões da repulsa social, acerca do auxílio-reclusão, e que repercutem nas suas apropriações políticas, com destaque (a) para a família do preso que é muitas vezes contaminada pela infâmia que sobre ele recai; e (b) para o paradoxo

que se perfaz mediante opostos da refratariedade ao esclarecimento *versus* necessidade de conhecimento.

Não obstante a forma acrítica das ofensas desencadeadas no meio eletrônico, tais manifestações, em sua grande maioria sob o olhar negativo dirigido ao auxílio-reclusão, serviram de sustentáculo para proposições parlamentares no sentido de restringir e até mesmo de extirpar o benefício do ordenamento jurídico.

Tais proposições – PECs 30/2011, 33/2013 e 304/2013 – alicerçaram-se na repulsa social como motivo de reforma constitucional do auxílio-reclusão; valeram-se do estigma encravado na figura do preso, e realçado sob as mais variadas formas no sem-número de manifestações populares via rede mundial de computadores, para exibir o quão prejudicial se mostra o auxílio-reclusão para a sociedade quando em cotejo com os valores morais.

As justificativas, no entanto, nas quais se constata atecnias – como, por exemplo, o remanejamento do custeio do auxílio-reclusão para fazer frente a um novo benefício assistencial dirigido à vítima/familiares, sem levar em consideração o caráter securitário do aporte financeiro da Previdência Social (a qual engloba o benefício que se pretende fulminar), totalmente distinto do caráter assistencial, o qual não exige contribuição –, são calcadas somente no próprio populismo punitivo, em clara demonstração de bravata com fins de projeção pessoal.

Para Chies e Passos (2012: web), trata-se de “uma ação pautada na perspectiva de que existem ganhos eleitorais a serem obtidos pela maximização do uso do direito penal e de seus rigores nas sociedades contemporâneas.”

Observa-se, nessa medida, que os proponentes se valem da retórica do clamor pelos valores morais, cuja essência, na incauta expressão popular subsidiadora das PECs, ojeriza a proteção securitária do auxílio reclusão, objetivando, na realidade, ganhos eleitorais, não importando o alijamento dos reais beneficiários da seara dos direitos sociais.

4.5 MEDIDA PROVISÓRIA Nº 664/2014 E AS REFORMAS PARAMÉTRICAS

Medida Provisória é ato normativo disciplinado no art. 62, da CRFB/1988, *verbis*: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

A urgência e a relevância acerca da matéria tratada são pressupostos formais das medidas provisórias. A legitimação depende da presença de situação em que a demora na produção de norma possa acarretar dano de difícil ou impossível reparação para o interesse público (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 884).

Tais pressupostos sinalizam no sentido de que se trata de medida excepcional. No entanto, não é o que se observa na atual Ordem Constitucional, dado o elevado número de medidas provisórias editadas. Tanto é assim que somente no ano de 2014 foram publicadas 29 (vinte e nove) MPs, o que resulta em média mensal superior a duas, chegando-se ao término do exercício de 2014 com a de nº 666.

Dentre as vinte nove, impende destacar a MP n. 664/2014, a qual, sob o argumento, da necessidade de ajuste nas contas públicas, instituiu reforma previdenciária com restrições de direitos do segurado, especialmente, o que importa ao presente estudo, no que diz respeito ao auxílio-reclusão, mediante novas exigências que restringem ainda mais o universo de beneficiários da referida proteção securitária.

Ou seja, o Poder Executivo Federal, em dezembro de 2014, amparou-se na urgência para implementar, por meio de medida provisória, reforma previdenciária paramétrica, a despeito da inexistência [sob o ponto de vista da transparência pública] de qualquer fato acerca do qual não se tivesse conhecimento à época do pleito eleitoral de 2014, findo em outubro de 2014, quando fora divulgado amplamente que as contas públicas se encontravam saneadas.

Dessa forma, a medida provisória, sob o fundamento de correção de distorções, foi utilizada como instrumento de substancial restrição de direitos previdenciários, sem que houvesse, pela própria natureza da medida, prévia discussão legislativa, ínsita ao caso em espécie [reforma paramétrica], dada a complexidade que envolve a matéria.

Na lição de Jorge (2005, p. 49), as reformas previdenciárias dividem-se em paramétricas (ou incrementais) e estruturais (ou radicais), assim classificadas de acordo com a profundidade e amplitude que as norteiam.

As reformas estruturais são aquelas que atuam na base do sistema previdenciário, operando modificações em seu próprio cerne, ou seja, as que não se contentam com modificações parciais; transformam, basicamente, regimes de repartição simples em regimes de capitalização. Já as paramétricas, *a contrario sensu*, não operam modificações no cerne das estruturas previdenciárias, tentam ajustar os sistemas às modificações do mercado de trabalho, tendo em vista a manutenção (ou obtenção) do equilíbrio financeiro e atuarial (JORGE, 2005, p. 49-57).

Dessa forma, a possibilidade de modificações do sistema previdenciário não causa estranheza, notadamente a paramétrica.

Tanto é assim que a doutrina, conforme já mencionado, calcada, inclusive, em estudos do IPEA e do Ministério da Previdência Social, já apontava a necessidade de reforma paramétrica nos critérios de concessão dos benefícios, como forma de adequação legislativa a certas lacunas do sistema e de necessários aprimoramentos, principalmente quando em cotejo com regimes similares da Europa.

No entanto, o modo pelo qual a reforma foi efetivada, por meio da MP n. 664/2014, é motivo de crítica.

Nesse sentido, adverte Ibrahim (2015: web) que a via escolhida foi inadequada, ainda mais pelo fato de que “a vulgarização das medidas provisórias em nada ajuda no necessário diálogo sobre as reformas previdenciárias.” Ademais, destaca o desvirtuamento do uso das medidas provisórias, pondo em risco o arcabouço previdenciário:

Na atualidade, a MP é usada como um projeto de lei impróprio capaz de já produzir efeitos, impondo coação severa ao Poder Legislativo, o qual se vê na situação de apreciar com celeridade o feito, sob pena de desordenar o arcabouço previdenciário vigente.

Ainda segundo Ibrahim (2015: web), a conduta do Governo Federal gera insatisfação no Congresso Nacional, em claro prejuízo ao ambiente de diálogo necessário à realização de mudanças de institutos protetivos, os quais, especialmente em contexto de retração, são complexos e envolvem interesses variados.

Tal conduta, no entanto, conforme esclarece Ibrahim (2015: web), é praxe no que toca ao tema das reformas previdenciárias, tanto no âmbito legal quanto constitucional, inclusive com efeito perverso para o futuro:

No entanto, desde 1995, a praxe das reformas previdenciárias, tanto em âmbito legal como constitucional, têm sido a mesma. A apresentação de projeto, proposta ou mesmo medidas provisórias, muito frequentemente em início de governos, em “pacotes” prontos que, em geral, não são debatidos e não possuem qualquer consenso mínimo. Ainda que necessários e mesmo aprovados, geram desconfiança da sociedade sobre o sistema e efeito perverso para o futuro, tendo em vista a constante dúvida e insatisfação dos demais atores sociais.

Colhe-se, das assertivas, a possibilidade de revisão das prestações previdenciárias, até mesmo pelo pacto intergeracional, ínsito ao modelo nacional de repartição simples. O tema, como já sabido e consabido, é complexo e, portanto, requer amplo debate prévio nas

respectivas Casas Legislativas. Não obstante, vê-se, na clara redação transcrita, a persistência do uso de meio impróprio para se efetivar as reformas previdenciárias.

No caso da recente MP n. 664/2014, especialmente no que tange ao auxílio-reclusão, o que se observa são frases de efeito que buscam justificar as medidas deflagradas contra o segurado, sem o devido debate, sob a retórica da necessidade [súbita] do ajuste de contas públicas, cujo sacrifício se exige, principal e prioritariamente, dos que vertem contribuições (e seus dependentes) ao RGPS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O auxílio-reclusão, como proteção securitária destinada aos dependentes do segurado, foi elevado ao patamar constitucional com a Carta Política de 1988. Esse fora seu último avanço; depois desse marco, só retrocesso, e sempre cunhado pela retórica.

Com efeito, é o que se constata das alterações já promovidas, exceção apenas para dois entendimentos firmados pelo STJ e pela TNU, mas tão somente como atenuadores do contexto restritivo consolidado.

A EC n. 20/98 é a que inaugura a trajetória restritiva do auxílio-reclusão. A decisão emanada pelo constituinte reformador desfigurou a natureza jurídica do benefício, dado que, ao transferir a previsão constitucional do inciso “I” para o “IV”, do art. 201, e inserir o requisito de baixa renda como necessário à concessão do benefício, atribuiu-lhe feições impróprias.

Com efeito, a previsão constitucional originária é a que se mostra congruente, vez que posicionara o auxílio-reclusão ao lado de benefícios cuja proteção é de natureza substitutiva [doença, invalidez, morte e velhice], diferentemente do que ocorre com a do salário-família, cuja característica é de complementar a renda e não de substituir. Não obstante, o auxílio-reclusão passou a ser disciplinado juntamente com o salário-família.

Ademais, o constituinte derivado optou por inserir o requisito de baixa renda como necessário à concessão do benefício, o que desfigurou ainda mais a natureza do auxílio-reclusão. “Baixa renda” remonta à ideia de pobreza, está associada à condição do mínimo existencial para uma vida digna, ou seja, remonta à assistência social, de cuja prestação não se exige contrapartida. A noção de baixa renda, portanto, está dissociada do sistema contributivo compulsório no qual se encontra inserido o segurado do RGPS [ressalvadas as peculiaridades do segurado especial].

Demais disso, a justificativa para tal restrição do universo dos beneficiários do auxílio-reclusão, redução do déficit previdenciário, é argumento sofista calcado na retórica para privilegiar os rentistas e o mercado financeiro.

Fere a lógica impingir sacrifício ao segurado quando, ao mesmo tempo, retiram-se verbas do orçamento da seguridade social para dar suporte ao orçamento fiscal, no contexto do Fundo Social de Emergência e do Fundo de Estabilização Fiscal.

Tal incongruência ficou ainda mais clara com a perpetuação da Desvinculação de Receitas da União, ultrapassando, inclusive, os limites das barreiras político-partidárias. Ou

seja, a retórica outrora combatida cedeu lugar à possibilidade de manejo orçamentário por meio da DRU, o que justifica as reiteradas prorrogações que a mantém vigente até, pelo menos, 31/12/2015, sendo que, já se encontra em curso PEC com o objetivo de mais uma prorrogação, desta vez até 31/12/2019.

Ainda no que toca à EC n. 20/98, não obstante as modificações incongruentes, fora chancelada, em 2009, pelo Guardião da Constituição. Ao nosso sentir, um contrassenso, pelas razões aqui mencionadas e, de igual forma, despropositada a decisão da Corte ao tomar como referência o segurado, para fins de aferição do critério baixa renda, vez que a proteção é dirigida aos dependentes e não ao segurado.

Nesse ínterim, mais um ataque ao auxílio-reclusão, dessa vez sob o escudo da *internet*, cujo anonimato, calcado tão somente na repulsa social ao infrator penal, repercutiu no seio legislativo em forma de PECs atentatórias ao benefício.

Inconcebível, a nosso ver, a disseminação de mensagens odiosas tais quais as que circularam no meio eletrônico, principalmente porque meramente ofensivas, sem qualquer fundamento técnico, muito pelo contrário, totalmente desconexas com o regramento do auxílio-reclusão. Alimentar essa ojeriza é querer voltar ao estado de barbárie punitiva.

Há de se obstar esse retrocesso, assim como a apropriação desse populismo punitivo como fundamento para promover alterações constitucionais. Carece de reflexão os detentores de mandatos parlamentares que se amparam em vazios argumentos com o fito de restringir e de, principalmente, extinguir o auxílio-reclusão como se fosse o mal do sistema previdenciário.

Trata-se, na verdade, de retórica moralizante sob a máscara do trabalho prisional e da pseudo justiça social em favor das vítimas dos segregados, amparados em redações apelativas e banhadas pela atecnia legislativa.

De igual forma, há de se rechaçar o uso de Medida Provisória como meio de reforma previdenciária.

Não se olvida a possibilidade de realização de reformas paramétricas, até mesmo como forma de manter o equilíbrio financeiro e atuarial para fazer valer o pacto intergeracional, próprio do sistema de repartição simples.

No entanto, descabe o modo pelo qual se restringem direitos previdenciários por meio do banalizado e impróprio instituto da medida provisória, sob a retórica da necessidade do ajuste nas contas públicas.

Percebe-se, na realidade, diversas vozes que bradam, sob o manto da retórica, em face do auxílio-reclusão como se tal benefício fosse, a um só tempo, responsável em grande monta

pelo [suposto] *deficit* previdenciário e desprovido de pressuposto moral para figurar no rol de prestações previdenciárias, dada a mácula delitiva.

Tais vozes não são dignas de acato, carecem de limpidez argumentativa, soam demasiadamente retóricas.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Hermes Arrais. **Benefícios Previdenciários**. 4. ed. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2009.

BALTAZAR JUNIOR, José Paulo; ROCHA, Daniel Machado da. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BARROS, Marcus Aurélio de Freitas. **Controle Jurisdicional de Políticas Públicas. Parâmetros Objetivos e Tutela Coletiva**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

BECCARIA, Cesare Bonesana. **Dos Delitos e das Penas**. Tradução de Deocleciano Torrieri Guimarães. São Paulo: Rideel, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 30/2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A078EFD69D406873D9E9C0CF4DFBF188.proposicoesWeb2?codteor=873634&filename=PEC+30/2011>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 304/2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=FAE63801C8E1C2575AC61DBF04AD0EEE.proposicoesWeb1?codteor=1123340&filename=PEC+304/2013>. Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 13 out. 2014.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 mai. 1999. Republicado no D.O.U. de 12 mai. 1999. Retificado no D.O.U. de 18 jun. 1999. Retificado no D.O.U. de 21 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 set. 1960. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Republicado no D.O.U. de 11 abr. 1996. Republicado no D.O.U. de 14 ago. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm>. Acesso em: 28 set. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 33/2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=131644&tp=1>>. Acesso em: 04 abr. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 587365-SC**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=84&dataPublicacaoDj=08/05/2009&incidente=2619258&codCapitulo=5&numMateria=13&codMateria=1>>. Acesso em: 05 out. 2014.

CARNEIRO, Daniel Zanetti Marques. **Custeio da Seguridade Social: Aspectos Constitucionais e Contribuições Específicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de, LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

CHIES, L. A. B.; PASSOS, R. A. **Auxílio-reclusão: a bizarra transmutação de um direito social e sua colonização perversa por um populismo punitivo**. Textos & Comentários, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 273-291, ago./dez. 2012. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A078EFD69D406873D9E9C0CF4DFBF188.proposicoesWeb2?codteor=873634&filename=PEC+30/2011>. Acesso em: 04 abr. 2015.

COIMBRA, J. R. Feijó. **Direito Previdenciário Brasileiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Edições Trabalhistas, 2001.

DAROS, Ana Carine Busato. Anotações Sobre o Princípio da Proibição do Retrocesso no Direito Previdenciário. In: SCHÄFER, J. G.; VAZ, P. A. B. (Org.). **Curso Modular de Direito Constitucional**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008, p. 27-56.

D'AGOSTINO, Rosanne. **Dias de Intolerância**. <Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/dias-de-intolerancia/platb/>>. Acesso em: 05 mai. 2015.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. **Oposição consegue atrasar votação da DRU em 2º turno**. São Paulo, 14 jan. 2000. Disponível em: <[http://www.dgabc.com.br/\(X\(1\)S\(2dvk5lmtqtvyzrwwhitfbqx2\)\)/Noticia/124785/oposicao-consegue-atrasar-votacao-da-dru-em-2-turno](http://www.dgabc.com.br/(X(1)S(2dvk5lmtqtvyzrwwhitfbqx2))/Noticia/124785/oposicao-consegue-atrasar-votacao-da-dru-em-2-turno)>. Acesso em: 01 mai. 2015.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Controle Judicial dos Atos Discricionários da Administração Penitenciária**. Fortaleza: Premium, 2009.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. Trabalho Prisional (Verbete). In: Rodrigo Garcia Schwarz. (Org.). **Dicionário de Direito do Trabalho, de Processo do Trabalho e de Direito Previdenciário aplicado ao Direito do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2012, v. 1, p. 1011-1013.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal, volume I**. 10. ed. Niterói: Impetus, 2008.

HORVATH JÚNIOR, Miguel. **Direito Previdenciário**. 4. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2004.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de Direito Previdenciário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Governo Federal inicia mais uma reforma previdenciária por MP**. <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-07/fabio-zambitte-reforma-previdenciaria-nicia>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

JORGE, Tárzis Nametala Sarlo. **Teoria Geral do Direito Previdenciário**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

KONKEL JÚNIOR, Nicolau. **Contribuições Sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2005.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. **Curso de Direito Previdenciário**. 2. ed. São Paulo: LTr, 2003.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, G. M.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MORIGGI, Bruna. **Resenha de obra - Manual da Metodologia da Pesquisa no Direito – Orides Mezzaroba**. Portal Jurídico Investidura, Florianópolis/SC, 17 Jun. 2010. Disponível em: <www.investidura.com.br/biblioteca-juridica/resumos/conhecimento/163931>. Acesso em: 21 dez. 2014.

MOTA, Eduardo. **Álvaro Dias e Aloysio defendem voto contra a prorrogação da DRU até 2015**. Assessoria de Comunicação da Liderança do PSDB no Senado. Brasília, 20 dez. 2011. Disponível em: <<http://www.lidpsdbsenado.com.br/2011/12/alvaro-dias-e-alloysio-defendem-voto-contra-a-prorrogacao-da-dru-ate-2015/>>. Acesso em: 01 mai. 2015.

NUNES, Adeildo. **Da Execução Penal**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

PASOLD, Cesar Luiz. **Prática da Pesquisa Jurídica**. 4. ed. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2000.

PIERDONÁ, Zélia Luiza. Trabalho publicado nos Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado em Brasília-DF nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2008. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/13_187.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2015.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro, volume 1**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PRADO, Luiz Regis (Coord.). **Direito de Execução Penal**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal Parte Geral**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RAUPP, Daniel. **Auxílio-reclusão: inconstitucionalidade do requisito baixa renda.** Revista CEJ, ano 13, n. 46, p. 62-70, jul./set. 2009.

RUSSOMANO, Mozart Victor. **Curso Previdência Social.** Rio de Janeiro: Forense, 1979.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO, Júnia Roberta Gouveia. **O Financiamento da Seguridade Social.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2007.

SCAFF, Fernando Facury. **Direitos Humanos e a Desvinculação das Receitas da União – DRU.** Revista de Direito Administrativo, Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Renovar, v. 236, 33-50, abr./jun. 2004. Disponível em: <http://201.6.107.97:8081/cgi-bin/lista_doc.cgi?id_usuario=1000001&u=1000000&d=5&dt=20080227&c=0>. Acesso em: 01 mai. 2015.

SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos Sociais: Leis Orçamentárias como Instrumento de Implementação.** Curitiba: Juruá, 2007.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Comentários à Medida Provisória 664/2014.** Disponível em: <http://williamdouglas.com.br/wp-content/uploads/2015/01/Coment%C3%A1rios-%C3%A0-Medida-Provis%C3%B3ria-664_2014-por-Marcelo-Leonardo-Tavares-DIREITO-ATUALIDADES.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2015.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Direito Previdenciário.** 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

TAVARES, Marcelo Leonardo. **Previdência e Assistência Social: legitimação e fundamentação constitucional brasileira.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

VERONESE, Osmar. **Constituição: Reformar para que(m)?** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

VIANNA, João Ernesto Aragonés. **Curso de Direito Previdenciário.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.