



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA  
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

**BRENDA NATALI GALDINO LEITE**

**ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA LEI 13.846/19 JUNTO  
AO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE AUXÍLIO-RECLUSÃO**

**JOÃO PESSOA  
2019**

**BRENDA NATALI GALDINO LEITE**

**ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA LEI 13.846/19 JUNTO  
AO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE AUXÍLIO-RECLUSÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Guthemberg Cardoso Agra de Castro.

**JOÃO PESSOA**  
**2019**

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

L533a Leite, Brenda Natali Galdino.

Alterações e inovações implementadas pela Lei 13.846/19  
junto ao benefício previdenciário de auxílio-reclusão /  
Brenda Natali Galdino Leite. - João Pessoa, 2019.  
94 f.

Orientação: Guthemberg Cardoso Agra de Castro.  
Monografia (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Seguridade Social. 2. RGPS. 3. Auxílio-reclusão. I.  
de Castro, Guthemberg Cardoso Agra. II. Título.

UFPB/CCJ

**BRENDA NATALI GALDINO LEITE**

**ALTERAÇÕES E INOVAÇÕES IMPLEMENTADAS PELA LEI 13.846/19 JUNTO  
AO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE AUXÍLIO-RECLUSÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Guthemberg Cardoso Agra de Castro.

**DATA DA APROVAÇÃO: 17 DE SETEMBRO DE 2019**

**BANCA EXAMINADORA:**

  
**Prof. Me. GUTHEMBERG CARDOSO AGRA DE CASTRO**  
**(ORIENTADOR)**

  
**Prof. Esp. IZABEL VICENTE IZIDORO DA NOBREGA**  
**(AVALIADORA)**

  
**Prof. Ms. JULIAN NOGUEIRA DE QUEIROZ**  
**(AVALIADOR)**

## **AGRADECIMENTOS**

Sobretudo a Deus, Pai Eterno, responsável por toda a inspiração e persistência que tive ao longo da escrita deste trabalho de conclusão de curso.

Aos meus pais, usados por Deus para que eu viesse a este mundo a fim de cumprir meu propósito de vida na Terra.

Aos meus irmãos e aos verdadeiros amigos que tanto me incentivam no dia a dia, fazendo-me reconhecer meu potencial de, através do Direito, contribuir na construção de uma sociedade justa e solidária.

Ao meu professor orientador, por ter aceitado meu pedido de orientação, bem como por todos os apontamentos necessários à construção desta monografia.

Agradeço, ainda, à Seção Judiciária da Paraíba, local de meu último estágio, notadamente à 13ª Vara, incluindo seus juízes e servidores, os quais me possibilitaram a vivência com o Direito Previdenciário, despertando-me o interesse pela abordagem da referida área em meu trabalho.

"Agora estou prestes a ir pelo caminho de toda a terra. Vocês sabem, lá no fundo do coração e da alma, que nenhuma das boas promessas que o Senhor, o seu Deus, lhes fez deixou de cumprir-se. Todas se cumpriram; nenhuma delas falhou."

(Josué 23:14)

## RESUMO

A presente monografia tem por objetivo examinar as modificações e inovações perpetradas pela Lei 13.846, de 18 de junho de 2019, cuja edição resultou da Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019, no benefício previdenciário de auxílio-reclusão. O auxílio-reclusão compõe o rol de prestações que a Previdência Social, por exigência do artigo 201 da Constituição Federal de 1988, responsabilizou-se em atendê-las. Desse modo, a Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social, regulou o referido instituto ao longo de seu artigo 80, estendendo-o, inicialmente, aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado ou semiaberto, desde que o aprisionado não estivesse recebendo remuneração da empresa, tampouco em gozo de auxílio-doença, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço (atualmente extinto). Com o advento da Medida Provisória 871/2019, posteriormente convertida na Lei 13.846/2019, que tem por principal finalidade a instituição de programas de revisão de benefícios com indícios de irregularidades, o auxílio-reclusão teve alguns de seus critérios de concessão alterados, notadamente no que se refere ao regime de cumprimento da pena, à exigência de cumprimento de carência, à possibilidade de cumulação com outros benefícios, aos critérios de aferição do requisito de baixa renda, dentre outras alterações. Referidas modificações merecem especial análise, eis que constituem parte da reforma da previdência que se busca implementar neste país, apontada como forma de retrocesso social.

**Palavras-chave:** Seguridade Social. Regime Geral de Previdência Social. Segurado. Dependente. Auxílio-reclusão. Carência. Baixa renda. Regime fechado.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2 SEGURIDADE SOCIAL.....</b>	<b>12</b>
2.1 SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	14
2.2 DEFINIÇÃO.....	15
2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS À SEGURIDADE SOCIAL.....	16
2.3.1 Universalidade da cobertura e do atendimento.....	16
2.3.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais.....	17
2.3.3 Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços.....	17
2.3.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios.....	18
2.3.5 Equidade na forma de participação no custeio.....	18
2.3.6 Diversidade da base de financiamento.....	19
2.3.7 Caráter democrático e descentralizado da administração (gestão quadripartite.....	19
2.3.8 Solidariedade.....	20
2.3.9 Preexistência da fonte de custeio.....	20
2.3.10 Anterioridade nonagesimal.....	21
2.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	21
2.5 SAÚDE.....	23
2.6 PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	25
<b>3 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS).....</b>	<b>27</b>
3.1 BENEFICIÁRIOS.....	28
3.1.1 Segurados.....	28
3.1.1.1 Segurados obrigatórios.....	28
3.1.1.1.1 Empregado.....	28
3.1.1.1.2 Empregado doméstico.....	32
3.1.1.1.3 Trabalhador avulso.....	33
3.1.1.1.4 Segurado especial.....	34
3.1.1.1.5 Contribuinte individual.....	39
3.1.1.2 Segurados facultativos.....	41
3.1.2 Dependentes.....	42



3.1.2.1 Classe I.....	43
3.1.2.2 Classe II.....	46
3.1.2.3 Classe III.....	47
3.2 PERÍODO DE CARÊNCIA.....	48
3.3 SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO.....	50
3.4 SALÁRIO DE BENEFÍCIO (REGRAS GERAIS) .....	51
3.5 RENDA MENSAL INICIAL.....	52
<b>4 MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA LEI 13.846/2019 NO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-RECLUSÃO.....</b>	<b>53</b>
4.1 ASPECTOS GERAIS DOS PROGRAMAS DE REVISÃO DE BENEFÍCIO INSTITUÍDOS PELA LEI 13.846/2019.....	53
4.2 AUXÍLIO-RECLUSÃO.....	55
4.2.1 Regime de segregação prisional.....	56
4.2.2 Cumulação com outros benefícios.....	58
4.2.3 Comprovação do recolhimento à prisão.....	59
4.2.4 Carência.....	60
4.2.5 Critérios de enquadramento do segurado como baixa renda.....	60
4.2.6 Requerimento e Data de Início do Benefício (DIB).....	65
4.2.7 Período de duração.....	66
4.2.8 Renda mensal inicial.....	68
4.2.9 Suspensão, cessação e conversão em pensão por morte.....	69
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>76</b>
<b>ANEXO – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA 871, DE 18 DE JANEIRO DE 2019.....</b>	<b>83</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A concepção de proteção social, pelo Estado, proporcionada a indivíduos impossibilitados de proverem sua subsistência por conta própria remonta à época de formação do Estado Moderno, precisamente a partir do final do século XIX, sobretudo no decorrer da Revolução Industrial. Anteriormente, a proteção do trabalhador quanto à perda de condições de subsistência se dava através da assistência individual ou mútua.

Na Idade Antiga, especificamente nas sociedades gregas e romanas, instituía-se uma espécie de fundo comum, nutrido pelas contribuições recolhidas por grupo de pessoas, com a finalidade de subsidiar o sustento das mesmas quando do advento de infortúnios decorrentes da perda de capacidade laborativa. Semelhantemente, durante a Idade Média Europeia, as chamadas corporações de ofício ou guildas, as quais eram compostas por pessoas que exerciam as mesmas atividades profissionais, prestavam assistência mútua aos seus participantes.

No período da Idade Moderna (século XV a XVIII), cujo Estado se assentava nos ideais de individualismo e liberdade contratual, a Revolução Industrial promoveu a separação da classe operária da classe dos detentores dos meios de produção, ocasionando o aumento da marginalização, a concentração de renda e, consequentemente, a propagação da pobreza. O Estado, em virtude do absenteísmo ínsito à ideologia liberalista, nada fazia para promover a justiça social, limitando-se a oferecer pensões pecuniárias e abrigo às pessoas carentes, mediante a instituição de uma contribuição obrigatória para fins sociais através da edição da *Poor Relief ACT* (Lei de Amparo aos Pobres).

As consequências negativas da Revolução Industrial propiciaram o crescimento da insatisfação popular, impulsionando o surgimento de greves e revoluções em diversos países da Europa, a exemplo dos cartistas, na Inglaterra, e das revoluções de 1848 e 1871, na França. Tais movimentos sociais despertaram nos Estados a percepção acerca da necessidade de intervenção na economia, de modo a permitir a coexistência do desenvolvimento econômico com a redução das desigualdades sociais. Daí o declínio do denominado Estado Liberal.

Desse modo, os estados europeus passaram a constitucionalizar direitos sociais, criando legislações de proteção dos trabalhadores em relação aos empregadores e instituindo uma espécie de seguro, mediante contribuição daqueles sujeitos, a fim de custear benefícios, interferindo, portanto, diretamente nas relações de trabalhos e no campo da proteção social. Entretanto, é no período compreendido entre a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929) e o pós-segunda guerra que o intervencionismo estatal se consolida, adquirindo a

alcunha de Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), surgindo a noção de solidariedade, ou seja, de que a proteção social é dever não só do Estado, mas de toda a sociedade.

A partir da referida transição, sucederam-se diversos modelos de seguridade social, ambos coexistindo atualmente: o *bismarckiano* e o *beveridgeano*. O primeiro, o qual se considera a base do que hoje se entende por Previdência Social, fundamentava-se no sistema de capitalização, caracterizado, originariamente, tão somente pela contribuição conjunta de trabalhadores e empregadores. Nota-se, assim, que inexistia a noção de solidariedade, uma vez que não contava com a participação da sociedade como um todo.

Ante as fragilidades do sistema *bismarckiano*, eclode, em 1944, na Inglaterra, o regime *beveridgeano* ou de repartição, inspirado nas ideias do economista John Maynard Keynes, segundo as quais a proteção social deveria ser universal, ainda que nem todos contribuíssem para o financiamento do sistema, de forma que privilegiava a redução da pobreza. Todavia, o modelo *beveridgeano*, apesar de sua larga expansão no Pós-Segunda Guerra Mundial, entrou em declínio a partir da década de oitenta, em razão de crises econômicas enfrentadas pelos países, as quais vêm resultando na retração de políticas sociais fundamentadas na contenção de despesas públicas.

No Brasil, a ideia de proteção social tem origem nos serviços assistenciais prestados pelas Santas Casas de Misericórdia e sociedades beneficentes aos necessitados. Contudo, considera-se como marco inicial da Previdência Social a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923), que instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários.

A estruturação da Seguridade Social brasileira se deu com a promulgação da Constituição de 1988, que a erigiu ao *status* de direito social, criando um sistema nacional, integrado pela saúde, assistência e previdência social. Com a promulgação da aludida Carta Política, obteve-se inúmeras conquistas sociais, a exemplo da gratuidade da saúde pública e da garantia de um salário mínimo às pessoas com deficiência e aos idosos que comprovem não ter meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida.

Com vistas a regular o referido direito, foram editadas diversas legislações, tendo-se por principais normas, no campo da Previdência Social, as Leis 8.212/1991 e 8.213/1991, as quais definem os planos de custeio e benefícios, respectivamente, regulamentadas pelo Decreto 3.048/1999. As regras instituídas pelas mencionadas leis estabelecem os segurados e dependentes do Regime Geral de Previdência Social, regulando, ainda, diversos institutos próprios do Direito Previdenciário, tais como período de carência, salário de contribuição e salário de benefício.

O art. 201 da Constituição de 1988, ao alçar o equilíbrio financeiro e atuarial ao *status* de princípio da previdência social, permite que se realizem alterações e inovações na legislação previdenciária, com vistas a reequilibrar os regimes de previdência social. Com fundamento neste princípio, as Leis 8.212/1991 e 8.213/1991 vêm sendo modificadas desde a data em que foram publicadas.

Como parte da reforma previdenciária que se busca implementar, o atual governo enviou ao Congresso Nacional a proposta de Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, justificando sua urgência e relevância no mandamento constitucional de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, o qual seria garantido através de contenção de despesas públicas, de melhorias na gestão do INSS, do combate a fraudes e irregularidades e da redução da judicialização da previdência social através de ajustes na legislação. O Congresso Nacional, em 03.06.2019, aprovou a espécie normativa citada, remetendo-a à sanção do Presidente da República, que, com poucos vetos, a converteu na Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019, entrando em vigor na data de sua publicação.

Consoante se depreende de seu texto, o principal objetivo da Lei 13.846/19 é a instituição de programas de revisão de benefícios com indícios de irregularidades, a serem realizados por servidores públicos federais ativos em exercício no INSS, mediante o pagamento de um bônus para cada processo analisado fora do horário de trabalho. Entretanto, embora a criação dos referidos programas tenha sido eleita como o principal mecanismo de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, aquela espécie normativa implementou uma série de inovações e modificações nas legislações previdenciárias, sobretudo no que se refere aos critérios de concessão de diversos benefícios previdenciários, a exemplo do auxílio-reclusão, representando, como já referido, verdadeira parte da reforma da previdência social que se busca concretizar em nosso país.

Dada a amplitude das alterações promovidas pela Lei 13.846/19 quanto aos critérios de concessão de determinados benefícios previdenciários, elegeu-se como objeto deste trabalho tão somente o auxílio-reclusão, benefício devido aos dependentes de segurado de baixa renda, regulado pelos arts. 80 da Lei 8.213/91 e 116 a 119 do Decreto 3.048/99. Conforme se demonstrará, empreenderam-se modificações e inovações no que diz respeito à possibilidade de cumulação com outros benefícios, ao regime de cumprimento da pena, à comprovação do recolhimento à prisão, ao período de carência e aos critérios de enquadramento do segurado como baixa renda.

Desse modo, optou-se por discorrer sobre o tema deste estudo em três capítulos. O primeiro capítulo versará acerca de noções gerais da Seguridade Social, verdadeiro Sistema

Nacional de Proteção Social, fruto da promulgação da Constituição Federal de 1988, que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana e como objetivos, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a erradicação da pobreza e marginalização, com a finalidade de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Em decorrência da adoção de tais fundamentos e objetivos, nossa Carta Política previu, em seu Título II, um rol de normas programáticas consubstanciadas em direitos e garantias fundamentais, dentre eles os direitos sociais, nos quais se inserem a saúde, a assistência e a previdência social.

A saúde, assistência e previdência social compõem o que se denomina Seguridade Social, sendo classificados como direitos de segunda e terceira gerações, reclamando, portanto, prestações positivas por parte do Poder Público e da sociedade como um todo, por intermédio de um conjunto integrado de ações. O Poder Público os implementa por intermédio da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, mediante a instituição de políticas públicas direcionadas a todos que necessitem de amparo social. A sociedade, por seu turno, age colaborando com os entes estatais, tal como ocorre com os convênios celebrados entre o Sistema Único de Saúde e a iniciativa privada para fins de prestação de serviços de saúde, assim como financiando a Seguridade Social através do pagamento de contribuições sociais.

Já no segundo, estudar-se-á o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), notadamente seus beneficiários e conceitos próprios, a fim de oferecer subsídios ao entendimento da matéria abordada no capítulo seguinte. O regime citado constitui o maior plano previdenciário brasileiro, eis que engloba uma maior parcela da população, sendo parcialmente inspirado no modelo *bismarckiano*, do qual decorre seu caráter contributivo. Embora detenha natureza contributiva, é classificado como de repartição simples, eis que a cobertura securitária é financiada pelas contribuições sociais dos filiados ativos da atualidade. Outrossim, o RGPS é amplamente regulado pelas Leis 8.212/1991 e 8.213/1991, que, por sua vez, são regulamentadas pelo Decreto 3.078/99 (Regulamento da Previdência Social – RPS). Na esfera administrativa, suas principais normas regulamentadoras se situam nas Instruções Normativas INSS/PRES nº 2015 e RFB nº 971/2009.

No capítulo seguinte, o benefício de auxílio-reclusão será finalmente examinado, por intermédio de uma abordagem jurídico-dogmática das alterações e inovações promovidas pela Lei 13.846/19 no que diz respeito à possibilidade de cumulação com outros benefícios, ao regime de cumprimento da pena, à comprovação do recolhimento à prisão, ao período de carência e aos critérios de enquadramento do segurado como baixa renda.

## 2 SEGURIDADE SOCIAL

Primordialmente, antes de adentrarmos no estudo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), faz-se necessário estabelecer o marco da preocupação estatal, em âmbito mundial, com a proteção social dos indivíduos contra infortúnios, analisando seus contornos ao longo dos tempos, para, posteriormente, abordar-se a maneira como a Constituição Federal de 1988 disciplinou a Seguridade Social.

Nas sociedades romanas e gregas antigas já se encontravam resquícios de preocupação do homem contra infortúnios. Preleciona MARTINS<sup>1</sup> que, na sociedade romana, o *pater familias* tinha o dever de prestar assistência aos seus servos e clientes, mediante contribuição dos membros das respectivas famílias. No interregno da baixa Idade Média, haviam as corporações de ofício, também chamadas de guildas, as quais tinham por uma de suas finalidades a ajuda mútua.

No entanto, a *Poor Relief ACT* (Lei de Amparo aos Pobres), editada pela Rainha Elizabeth, em 1601, que instituiu uma espécie de contribuição obrigatória para fins sociais, é considerada a primeira lei sobre assistência social, tendo por objetivo principal, consoante ALVES<sup>2</sup>,

prestar assistência social para aqueles indivíduos que comprovadamente não possuíam condições de sustentar a si próprios e nem parentes e amigos a quem pudessem recorrer. O principal critério eletivo para o recebimento de tais auxílios era a pobreza extrema e, para recebê-los, seus beneficiários deveriam prestar serviços obrigatórios em instituições de caridade.

Não obstante, segundo Russomano<sup>3</sup>, foi somente a partir do século XIX que a assistência aos pobres passou a ser uma preocupação do Estado, especialmente em meio ao liberalismo econômico. Isso porque, no bojo do Estado Liberal, fundado no individualismo e na liberdade contratual, a revolução industrial trouxe como uma de suas consequências a intensificação da marginalização, dando ensejo a manifestações sociais e, posteriormente, à eclosão de revoluções, a exemplo das ocorridas em 1871 e 1948, na França, e em 1848, na Alemanha.

Considera-se que o primeiro sistema de seguro social, também chamado de sistema de capitalização, surgiu na Alemanha (antiga Prússia), idealizada por Otto Von Bismarck,

<sup>1</sup> MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

<sup>2</sup> ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao welfarestate: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais**. CIÊNCIA E CULTURA, 2015. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252015000100017](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000100017)>. Acesso em: 06 jul.2019.

<sup>3</sup> RUSSOMANO, MOZART VICTOR. **Comentários à Consolidação das leis da previdência social**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 19.

gradualmente implementada de 1983 a 1911. Conforme CASTRO E LAZZARI<sup>4</sup>, constitui a base do que atualmente se entende por Previdência Social, já que assegurava a proteção a vítimas de acidentes de trabalho e concessão de seguro-doença e aposentadoria. Saliente-se que, apesar de ostentar caráter contributivo, no financiamento do referido sistema apenas participavam os empregadores e empregados.

Com base no modelo *Bismarckiano*, diversos países da Europa passaram a criar sistemas jurídicos de proteção aos trabalhadores, tendo a França, por exemplo, instituído, em 1983, o auxílio-doença e, por conseguinte, em 1989, o seguro de invalidez e velhice, os quais tinham fonte de custeio tripartite (empregados, empregadores e Estado). Já a Inglaterra, em 1907, criou um conjunto de normas de assistência à velhice e a acidentes de trabalho, editando, em 1908, o *OLD AGE PENSIONS ACT* (Lei de Pensões da Velhice), que concedia pensão aos maiores de 70 (setenta) anos, independentemente de contribuição.

No entender de CASTRO E LAZZARI<sup>5</sup>, os referidos sistemas jurídicos garantiam aos trabalhadores normas de proteção em relação

aos seus empregadores nas suas relações contratuais, e um seguro – mediante contribuição destes – que consistia no direito a uma renda em caso de perda da capacidade de trabalho, por velhice, doença ou invalidez, ou a pensão por morte, devida aos dependentes.

Em 1917, concomitantemente à Revolução Russa, o México promulgou a sua primeira Constituição, tida como Carta Política pioneira no que se refere à previsão, em seu conteúdo, de direitos sociais. Em matéria previdenciária, a Constituição Mexicana, em seu art. 123, criou o seguro social, estabelecendo como uma de suas bases mínimas “cobrir acidente ou doenças ocupacionais; doenças não profissionais, maternidade, aposentadoria, invalidez, velhice e morte”<sup>6</sup>.

Influenciada pela Constituição Mexicana, adveio, em 1919, a Constituição de Weimar, promulgada no final da Primeira Guerra Mundial, trazendo uma série de disposições previdenciárias, mais precisamente na última Seção de seu Capítulo II, na qual se disciplinou a proteção ao trabalho e a organização da Previdência Social. A partir daí, surgiram inúmeras outras Constituições que traziam em seu âmago a proteção social, a exemplo da Constituição do Peru e do Uruguai (1934).

---

<sup>4</sup> CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 16. ed. São Paulo: FORENSE, 2014. p. 12.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 9.

<sup>6</sup> MEXICO. *Constitucion de México de 5 de febrero de 1917*. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20110723210409/http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-mexico1917.htm>>. Acesso em: 06 jul.2019.

Com a Quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque (1929), o então presidente, Franklin Roosevelt, instituiu um plano econômico, denominando-o de *New Deal*, fundamentado na doutrina do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), a qual pregava o ideal de intervenção do Estado no domínio econômico, o que originou um novo sistema de proteção social que abarcava todos os cidadãos, sejam eles contribuintes ou não.

Ao Plano *Bismarckiano*, sucedeu-se o Plano *Beveridge*. Inspirando-se nas ideias do economista John Maynard Keynes, o qual havia sido designado para rever os sistemas previdenciários da Inglaterra, Lorde William Henry Beveridge passou a estudar as experiências dos Estados que haviam adotado regimes previdenciários, alterando, a partir de 1944, o regime inglês de proteção social. Segundo a aludida reforma, a proteção social passou a ser universal, compreendendo todos os indivíduos, que, por sua vez, contribuíam compulsoriamente para o financiamento da seguridade social. Por conseguinte, inúmeros países buscaram adaptar suas Constituições, universalizando os direitos sociais como componentes da categoria dos direitos fundamentais<sup>7</sup>.

Atualmente, o modelo previdenciário pregado pelo *Welfare State* vem sendo substituído pela intitulada “poupança individual”, na qual os recursos oriundos das contribuições não são, pelo menos minimamente, centralizados nos órgãos estatais, possuindo cada trabalhador uma conta individual em seu nome, na qual recursos financeiros são depositados, a fim de que possam, futuramente, financiar sua aposentadoria.

## 2.1 SEGURIDADE SOCIAL NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Em termos de proteção social do indivíduo, as Santas Casas de Misericórdia e as sociedades beneficentes já desempenhavam papel importante antes do advento das primeiras legislações protecionistas brasileiras.

A doutrina majoritária considera a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682/1923) como marco inicial da Previdência Social brasileira, a qual instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) para os ferroviários. Apesar disso, frise-se que, já na época do Reinado de Dom Pedro de Alcântara, existia legislação previdenciária concedendo aposentadoria aos mestres e professores, assim como proporcionando abono de  $\frac{1}{4}$  (um quarto) de sua remuneração àqueles que permanecessem em atividade<sup>8</sup>.

A Constituição Federal de 1988 criou um Sistema Nacional de Seguridade Social, englobando a saúde, a assistência e a previdência social. Com a promulgação da aludida Carta

---

<sup>7</sup>*Ibidem*, p. 15.

<sup>8</sup> OLIVEIRA, Antonio Carlos de. **Direito do Trabalho e previdência social: estudos**. São Paulo: LTr, 1996, p. 91.



Política, obteve-se inúmeras conquistas sociais, a exemplo da gratuidade da saúde pública e da garantia de um salário mínimo às pessoas com deficiência e aos idosos que comprovem carecerem de meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida.

Com a Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1988, dentre outras inovações, tem-se a substituição do tempo de serviço pelo tempo de contribuição quando da concessão de aposentadoria, bem como a restrição da concessão do salário-família e do auxílio-reclusão apenas aos beneficiários de baixa renda.

Em 2003, aprovou-se a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, implementando-se uma segunda reforma na Previdência Social, tendo por cerne o regime previdenciário dos servidores públicos efetivos e militares. Por conseguinte, a Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, modificou as regras de transição estabelecidas pela Emenda Constitucional 41.

## 2.2 DEFINIÇÃO

Nos termos do art. 194 da Constituição Federal de 1988, a Seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. A Seguridade Social, portanto, representa o gênero dos quais são espécies a Saúde, a Assistência e a Previdência Social, verdadeiros direitos de segunda e terceira gerações, elencados no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º da Carta Magna de 1988.

Do já citado art. 194 da Constituição, depreende-se que a responsabilidade pela implementação de políticas públicas voltadas à efetivação dos referidos direitos sociais não é apenas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo a sociedade a obrigação de colaborar com os aludidos entes estatais, o que, de fato, se observa dos hospitais que atendem pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Desse modo, a Seguridade Social constitui um verdadeiro Sistema Nacional de proteção a todos que necessitem de amparo por parte do Estado, possuindo caráter universal e abrangente, desde que haja previsão legal nesse sentido. É o que dispõe o art. 5º da Lei 8.212/91, segundo o qual “as ações das áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, conforme o disposto no Capítulo II do Título VIII da Constituição Federal, serão organizadas em Sistema Nacional de Seguridade Social, na forma desta Lei”<sup>9</sup>. Tal Sistema se subdivide em dois subsistemas, denominados de contributivos e não-contributivos.

---

<sup>9</sup>BRASIL. **Lei 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8212cons.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2019.

O sistema contributivo pressupõe o pagamento de contribuições previdenciárias para que seus segurados e dependentes possam ter acesso às prestações postas em disponibilidade, abrangendo apenas a Previdência Social. Por outro lado, no sistema não-contributivo, composto pela saúde e assistência social, os serviços públicos ofertados são custeados pelos tributos em geral, devendo ser prestados a todos que deles necessitem.

Conforme Amado<sup>10</sup>,

o objetivo genérico do sistema brasileiro de seguridade social é preservar a dignidade da pessoa humana, mediante a realização do bem-estar social e da justiça social, tendo em vista ser integrante do Título VIII, da Constituição Federal, que regula a Ordem Social.

Abordar-se-á, a seguir, os princípios que regem a seguridade social, tecendo-se, por conseguinte, breves comentários acerca da assistência social e da saúde no Brasil, com foco na estruturação da previdência social, nos limites do tema do presente trabalho.

### 2.3 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS APLICADOS À SEGURIDADE SOCIAL

Princípios são espécies de normas jurídicas, dotados de grau de abstração, generalidade e indeterminação, que, por serem vagos e indeterminados, reclamam o exercício da mediação, isto é, da valoração, por parte do intérprete, para sua aplicação.

Os princípios constitucionais da Seguridade Social estão arrolados ao longo dos arts. 194 e 195 da CF/88, sendo eles: universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados; solidariedade; preexistência da fonte de custeio; e anterioridade nonagesimal.

Nos subtópicos a seguir os aludidos princípios serão individualmente examinados, com o recurso da interpretação dada pela doutrina.

#### 2.3.1 Universalidade da cobertura e do atendimento

Por universalidade da cobertura depreende-se que a proteção social deve abranger o máximo de riscos sociais, pressupondo que a Seguridade Social seja acessível a todos os indivíduos que dela necessitem, sejam eles residentes no Brasil (nacionais e estrangeiros aqui residindo), sejam estrangeiros.

---

<sup>10</sup>AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 10ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p. 27.

Contudo, por inexistir recursos financeiros suficientes à cobertura de todos os riscos sociais, o princípio em questão não tem caráter absoluto, razão pela qual se elegem os mais relevantes, de acordo com o interesse público. Assim, a universalidade previdenciária deve ser aplicada sem nenhuma restrição no que diz respeito ao direito à saúde, e, desde que seus destinatários comprovem a necessidade, em relação à assistência social. Relativamente à Previdência Social, o aludido princípio é mitigado em razão de seu caráter contributivo, de maneira o acesso aos benefícios ofertados pelo sistema é restrito apenas às pessoas que contribuem para o mesmo.

Segundo CASTRO e LAZZARI<sup>11</sup>,

conjuga-se a esse princípio aquele que estabelece a filiação compulsória e automática de todo e qualquer indivíduo trabalhador no território nacional a um regime de previdência social, mesmo que “contra a sua vontade”, e independentemente de ter ou não vertido contribuições; a falta de recolhimento das contribuições não caracteriza ausência de filiação, mas inadimplência tributária, é dizer, diante do ideal de universalidade não merece prevalecer a interpretação de que, “ausente a contribuição, não há vinculação com a Previdência.

Por fim, atendendo-se ao princípio em estudo, criou-se a figura do contribuinte facultativo, assim considerado aquele que não exerce qualquer atividade remunerada, mas que pretende desfrutar da proteção previdenciária, a exemplo do trabalhador “do lar” sem renda própria.

### 2.3.2 Uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais

Em se tratando de uniformidade, quer-se dizer que as mesmas contingências devem ser objeto de cobertura tanto aos povos urbanos, quantos aos rurais. Por equivalência, infere-se que os valores dos benefícios e do atendimento dos serviços não serão necessariamente iguais, mas equivalentes, de forma que os critérios de concessão deverão ser os mesmos, mas os valores podem ser diferenciados.

### 2.3.3 Seletividade e distributividade na prestação de benefícios e serviços

O princípio em estudo limita o princípio da universalidade, ante a impossibilidade financeira de se cobrir todos os riscos sociais. A partir da seletividade, o administrador público delimita o rol de prestações (benefícios e serviços) que a Seguridade Social deverá manter, devendo-se cobrir os riscos sociais mais relevantes, selecionando, ainda, os respectivos destinatários. Como exemplo de aplicação do Princípio da Seletividade, tem-se o inciso IV do art. 201 da CF, que restringiu a concessão do salário família e do auxílio-reclusão para os dependentes do segurado de baixa renda.

---

<sup>11</sup>*Ibidem*, p. 89.

A distributividade atua como realizador da justiça social, na medida em que busca repartir as riquezas nacionais contemplando com as prestações securitárias as pessoas mais necessitadas. Conforme AMADO<sup>12</sup>, é no campo da assistência social que o princípio em questão ganha destaque, uma vez que redistribui as riquezas da nação apenas em favor dos miseráveis.

Não obstante ter maior incidência naquele campo, o princípio da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, os benefícios previdenciários de auxílio-reclusão e salário-família constituem exemplos de aplicação deste princípio na vertente da Previdência Social, uma vez que são concedidos tão somente à família do segurado de baixa renda, conforme se verá especificamente em relação ao primeiro benefício referido.

#### 2.3.4 Irredutibilidade do valor dos benefícios

Segundo este princípio, os benefícios legalmente concedidos pela Seguridade Social não poderão ter seu valor nominal reduzido. O § 4º do art. 201 da CF, garante, ainda, o reajustamento dos benefícios previdenciários para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios definidos em lei. O mencionado § 4º é regulamentado pelo art. 41 – A da Lei 8.213/91, que assegura o reajustamento dos benefícios previdenciários na mesma data do reajuste do salário mínimo, *pro rata*, de acordo com suas respectivas datas de início ou do último reajustamento, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.

Afirma GOES<sup>13</sup>:

Em relação aos benefícios previdenciários, o princípio da irredutibilidade (CF, art. 194, parágrafo único, IV é garantia contra a redução do valor nominal, e o § 4º do art. 201 da Carta Magna assegura o reajustamento para preservar o valor real. Mas estes dois dispositivos constitucionais têm significados distintos, não devendo ser confundidos. O primeiro é o princípio da irredutibilidade, aplicado à Seguridade Social (engloba benefícios da previdência e da assistência social). O segundo é o princípio da preservação do valor real dos benefícios, aplicados somente à Previdência Social.

Desse modo, no campo da previdência social, são garantidas as irredutibilidades nominal e real do valor dos benefícios concedidos, o que não ocorre com os benefícios postos em disponibilidade nas áreas da saúde e da assistência social, nas quais somente se preserva o valor nominal dos mesmos.

#### 2.3.5 Equidade na forma de participação no custeio

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>13</sup> GOES, Hugo Medeiros. **Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2015, p. 28-29.

Emana dos princípios da isonomia e da capacidade contributiva, tratando-se de norma programática, ou seja, uma meta a ser alcançada. Significa que a forma de contribuição dos segurados se diferencia conforme a capacidade financeira de cada um, de modo que as contribuições deverão, quando possível, ser equivalentes ao poder aquisitivo de cada um.

É em decorrência de tal princípio que os trabalhadores contribuem para a Previdência Social de forma proporcional à sua remuneração e com alíquotas menores em relação às aplicáveis às empresas. Até mesmo dentre as empresas há a ideia de progressividade. É o que se extrai do § 9º do art. 195 da CF, que autoriza a diferenciação das alíquotas e bases de cálculo das contribuições sociais por elas devidas, em virtude da atividade econômica, da utilização intensiva de mão-de-obra, do porte da empresa ou da condição estrutural do mercado de trabalho.

#### 2.3.6 Diversidade da base de financiamento

A Seguridade Social possui diversas fontes de custeio, com vistas a proporcionar maior segurança para o sistema, que pode enfrentar crises em setores específicos, prejudiciais à arrecadação das contribuições. No Brasil, a Previdência Social é custeada pelos entes políticos, empregadores e equiparados, pelas empresas e pelos trabalhadores em geral.

Nos termos do art. 195, caput, da CF, a Seguridade Social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Ademais, o referido dispositivo prevê, nos incisos I a IV, outras fontes de custeio, quais sejam, as contribuições sociais:

- I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social;
- 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.

Outrossim, além das referidas contribuições, o § 4º do art. 195 da CF permite que se crie outras fontes de custeio, desde que se obedeça ao disposto no inciso I do art. 154 da CF, o qual exige a edição de Lei Complementar para a instituição de impostos não previstos no art. 153 do mesmo Diploma. No que tange à segunda parte do mencionado inciso, segundo o qual os novos impostos criados não poderiam ser cumulativos, tampouco terem fato gerador ou base de cálculo próprios dos previstos constitucionalmente, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que a mesma não se aplica à instituição de novas contribuições para a

Seguridade Social, de modo que podem ter base de cálculo e fato gerador próprios de impostos<sup>14</sup>.

#### 2.3.7 Caráter democrático e descentralizado da administração (gestão quadripartite)

Concretizando o disposto no art. 10 da CF, que assegura a participação dos trabalhadores, empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, o inciso VII do parágrafo único do art. 194 da CF atribuiu a gestão da Seguridade Social aos trabalhadores, empregadores, aposentados e ao Poder Público, devendo ter caráter democrático e descentralizado. Como exemplo da materialização do princípio em estudo, cite-se o art. 3º da Lei 8.213/91, que instituiu o Conselho Nacional da Previdência Social (CNPS), em cuja composição há representantes do Governo e da sociedade civil.

#### 2.3.8 Solidariedade

Consoante leciona MARTINEZ,

Solidariedade quer dizer cooperação da maioria em favor da minoria, em certos casos, da totalidade em direção à individualidade. Dinâmica a sociedade, subsiste constante alteração dessas parcelas e, assim, num dado momento, todos contribuem, e, noutro, muitos se beneficiam da participação da coletividade. Nessa ideia simples, cada um também se apropria do seu aporte. Financeiramente, o valor não utilizado por uns é canalizado por outros. Significa a cotatização de certas pessoas, com capacidade contributiva, em favor dos despossuídos. Socialmente considerada, é ajuda marcadamente anônima, traduzindo mútuo auxílio, mesmo obrigatório, dos indivíduos.

O art. 3º da CF/88 erigiu ao status de objetivo fundamental da República Federativa do Brasil a construção de uma sociedade livre, justa e solidária. O caput do art. 195, por sua vez, atribuiu à sociedade como um todo o financiamento da Seguridade Social, considerando a condição financeira dos contribuintes como paradigma para estabelecer quem deve contribuir em parcela maior. Ambos os dispositivos constitucionais materializam o princípio da solidariedade, tornando a Seguridade Social essencialmente solidária.

O princípio da Solidariedade fundamenta, principalmente, as ações em saúde e assistência social, justificando a concessão de benefícios assistenciais às pessoas com deficiência e aos idosos com mais de 65 (sessenta e cinco) anos de idade que não possuam meios de prover a própria manutenção, tampouco de tê-la provida por sua família. Por outro lado, também justifica a aposentação de trabalhador que, em seu primeiro dia de trabalho, acidenta-se e se torna definitivamente incapaz para o trabalho, mesmo que não tenha vertido sequer uma contribuição para a Seguridade Social.

#### 2.3.9 Preexistência da fonte de custeio

<sup>14</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 258470/RS**, Relator Ministro Moreira Alves, de 12 de maio de 2000.

O presente princípio originou-se da Emenda Constitucional nº 11/1965, que alterou a Constituição de 1946. Nos termos do § 5º do art. 195 da atual Constituição, nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total, de forma que, antes de se criar ou majorar um benefício, dever-se-á indicar a dotação orçamentária, com vistas a se manter o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas. AMADO<sup>15</sup> frisa que “nem mesmos os casos fortuitos ou de força maior terão o condão de excepcionar esta norma principiológica”.

Saliente-se que o Supremo Tribunal Federal vem retirando da incidência do princípio em estudo o regime previdenciário privado, argumentando que “somente diz respeito à seguridade social financiada por toda a sociedade, sendo alheio às entidades de previdência privada”<sup>16</sup>

#### 2.3.10 Anterioridade nonagesimal

Também denominado de princípio da noventena ou da anterioridade mitigada, o princípio da anterioridade nonagesimal tem previsão no § 6º do art. 195 da CF/88, denotando que as contribuições sociais destinadas ao financiamento da Seguridade Social só poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado.

O princípio citado não se aplica à lei que se limita a alterar o prazo de recolhimento da contribuição social, nos termos da Súmula 669 do STF<sup>17</sup>, bem como às leis que reduzam o valor das contribuições ou isenta seu recolhimento. Ademais, não incide sobre a legislação que cria novos benefícios ou serviços na Seguridade Social.

Realizado o panorama a respeito dos princípios constitucionais da Seguridade Social, apresentar-se-á, sinteticamente, os regramentos constitucionais e infraconstitucionais dos direitos sociais que compõem o aludido Sistema.

#### 2.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social, no Brasil, era tratada sob o ponto de vista da filantropia, e não enquanto dever do Estado e dos cidadãos, sendo direcionada aos pobres, doentes e incapazes de proverem sua própria manutenção. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a posterior edição da Lei nº 8.742/93 (Lei orgânica da Assistência Social - LOAS), a

<sup>15</sup>*Ibidem*, p. 38.

<sup>16</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 583687**, de 29 de março de 2011.

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 669**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=669.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 11 jul. 2019.

assistência social adquiriu o status de política pública, passando a integrar a Seguridade Social.

Consoante dispõe o art. 203 da Constituição Federal<sup>18</sup>, “a assistência será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social”. AMADO<sup>19</sup> define a assistência social como

as medidas públicas (dever estatal) ou privadas a serem prestadas a quem delas precisar, para o atendimento das necessidades humanas essenciais, de índole não contributiva direta, normalmente funcionando como um complemento ao regime de previdência social, quando este não puder ser aplicado ou se mostrar insuficiente para a consecução da dignidade humana.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) define os objetivos, as diretrizes e os princípios, dispondo a respeito da organização e gestão do Sistema único de Assistência Social (SUAS), para, finalmente, dispor acerca dos benefícios de prestação continuada à pessoa com deficiência e ao idoso, principais políticas públicas em prol dos necessitados.

Em linhas gerais, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) garante uma renda de um salário mínimo à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais de idade que comprove não ter meios de prover sua manutenção ou de tê-la provida, podendo ser pago a mais de um membro da família, desde que se atenda as condições exigidas. Para efeitos de concessão BPC, considera-se pessoa com deficiência, segundo o § 2º do art. 20 da LOAS,

aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas.<sup>20</sup>

De acordo com o § 10 daquele dispositivo, julga-se impedimento de longo prazo aquele que produza efeitos pelo prazo mínimo de 2 (dois) anos.

Conforme o § 3º do art. 20 da LOAS, reputa-se incapaz de prover a manutenção da pessoa com deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo. Referido critério foi objeto de questionamentos, tendo o Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Recursos Extraordinários 567.985 e 580.963, pronunciado, por maioria de votos, a inconstitucionalidade material incidental do referido parágrafo, sem pronúncia de nulidade. Entretanto, a decisão do STF não é vinculante, tendo

<sup>18</sup>BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2019.

<sup>19</sup>*Ibidem*, p. 42-43.

<sup>20</sup>BRASIL. **Lei 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2019.



em vista a não aprovação da modulação dos seus efeitos, razão pela qual o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) vem adotando o critério previsto na lei em questão.

Nos termos do art. 34, parágrafo único, do Estatuto do Idoso, para fins de cálculo da renda familiar *per capita*, o benefício já concedido a qualquer membro da família não será computado. Além disso, conforme a Portaria MPAS/SEAS nº 1.524/2002, o valor recebido a título de Bolsa Família, não será considerado no cálculo da renda familiar. Os rendimentos percebidos pela pessoa com deficiência em decorrência de estágio supervisionado e de aprendizagem não serão considerados para fins de cálculo da renda per capita familiar (art. 20, § 9º, Lei 8.742/93), podendo a pessoa com deficiência, inclusive, cumular, por dois anos, o BPC com os referidos rendimentos. Após o aludido período, as rendas auferidas em virtude daqueles contratos passarão a compor a base de cálculo da renda mensal bruta familiar.

Por fim, o BPC não pode ser acumulado, pelo beneficiário, com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória (§ 4º, Lei 8.742/93).

Afora o BPC, há os chamados “benefícios eventuais”, que, segundo GOES<sup>21</sup>, representam “as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do SUAS e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidades temporária e de calamidade pública”, a exemplo do seguro-desemprego e seguro-defeso do pescador artesanal.

## 2.5 SAÚDE

A saúde é um direito público subjetivo associado ao direito à vida, englobando o rol exemplificativo de direitos sociais dispostos no art. 6º da CF/88, sendo disciplinado do artigo 196 ao 200 do aludido Diploma e regulamentado pela Lei 8.080/90. Representa, no Brasil, um direito fundamental de caráter preventivo e curativo cuja prestação é dever do Estado, que deverá garanti-lo tanto aos brasileiros e estrangeiros que aqui residem quanto àqueles que transitoriamente se encontrem em território brasileiro. Nesse sentido, SCHWARTZ<sup>22</sup> aduz que a saúde é

um dos principais componentes da vida, seja como pressuposto indispensável para sua existência, seja como elemento agregado à sua qualidade. Assim, a saúde se conecta ao direito à vida.

Por ser um dever do Poder Público, cabe à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a efetivação do direito à saúde, os quais aplicarão, anualmente, em ações e

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 785.

<sup>22</sup> SCHWARTZ, Germano. **Direito à Saúde: Efetivação em Uma Perspectiva Sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 52.

serviços públicos de saúde recursos mínimos, com vistas a se implementar políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, sendo efetivados por intermédio do Sistema Único de Saúde (SUS), conforme as seguintes diretrizes: descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e participação da comunidade (art. 198, CF).

O SUS, nos termos do art. 200 da CF, tem por atribuições:

- I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
- II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
- III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
- IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
- V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;
- VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
- VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
- VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho.

Além disso, o Sistema em análise tem por objetivos a identificação e divulgação dos fatores condicionantes e determinantes da saúde; a formulação de política de saúde destinada a promover, nos campos econômico e social, a observância do dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação; e a assistência às pessoas por intermédio de ações de promoção, proteção e recuperação da saúde, com a realização integrada das ações assistenciais e das atividades preventivas.

Ademais, são princípios do SUS, na forma do art. 7º da Lei 8.080/90:

- I - universalidade de acesso aos serviços de saúde em todos os níveis de assistência;
- II - integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema;
- III - preservação da autonomia das pessoas na defesa de sua integridade física e moral;
- IV - igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie;
- V - direito à informação, às pessoas assistidas, sobre sua saúde;
- VI - divulgação de informações quanto ao potencial dos serviços de saúde e a sua utilização pelo usuário;

- VII - utilização da epidemiologia para o estabelecimento de prioridades, a alocação de recursos e a orientação programática;
- VIII - participação da comunidade;
- IX - descentralização político-administrativa, com direção única em cada esfera de governo:
  - a) ênfase na descentralização dos serviços para os municípios;
  - b) regionalização e hierarquização da rede de serviços de saúde;
- X - integração em nível executivo das ações de saúde, meio ambiente e saneamento básico;
- XI - conjugação dos recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na prestação de serviços de assistência à saúde da população;
- XII - capacidade de resolução dos serviços em todos os níveis de assistência;
- XIII - organização dos serviços públicos de modo a evitar duplicidade de meios para fins idênticos.
- XIV – organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta, entre outros, atendimento, acompanhamento psicológico e cirurgias plásticas reparadoras, em conformidade com a Lei nº12.845, de 1º de agosto de 2013.

Embora seja dever do Estado, a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, que atuará de forma complementar ao SUS, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos, sendo vedada a destinação de recursos públicos para auxílios ou subvenções às instituições privadas com fins lucrativos, bem como a participação direta ou indireta de empresas ou capitais estrangeiros na assistência à saúde no País, salvo nos casos previstos em lei (art. 199, §§ 1º, 2º e 3º, CF).

## 2.6 PREVIDÊNCIA SOCIAL

Tal como a saúde e assistência social, a previdência social é um direito social fundamental insculpido no art. 6º de nossa Constituição, cujas políticas são elaboradas pela Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, tendo sua disciplina constitucional ditada pelos arts. 40, 201 e 202.

Conforme AMADO<sup>23</sup>, a previdência social é definida como seguro com regime jurídico especial, vez que regida por normas de Direito Público, possuindo caráter contributivo de filiação obrigatória, disponibilizando benefícios e serviços aos segurados e seus dependentes. No Brasil, é formada pelos planos básicos e complementares, os quais se diferenciam pela noção de compulsoriedade, adstrita apenas aos primeiros.

Os planos básicos têm como característica básica a adesão compulsória do contribuinte durante todo o período em que perceber remuneração decorrente de labor, subdividindo-se em Regime Geral de Previdência Social (RGPS), Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) e Plano de Seguridade Social dos Congressistas (PSSC).

---

<sup>23</sup>*Ibidem*, p. 27.

Conforme se extrai do art. 40 da CF, aos RPPSs estão vinculados, obrigatoriamente, caso criados, os servidores públicos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, assim como os militares. Já o PSSC, criado pela Lei 9.506/97, ostenta caráter facultativo, podendo a ele se filiar Deputados Federais, Senadores e suplentes em exercício de mandato, caso não estejam vinculados ao RGPS ou a outro regime de previdência. O PSSC garante a concessão de aposentadorias com proventos integrais e proporcionais, bem como de pensão por morte aos seus dependentes. O RGPS será objeto de estudo em capítulo próprio.

Os planos complementares são de índole facultativa, de forma que seus segurados têm autonomia para a eles se filiarem, o que não retira a obrigatoriedade de se filiarem ao RGPS ou RPPS. As entidades de previdência complementar classificam-se, quanto à possibilidade de acesso ao regime, em fechadas e abertas.

Segundo o art. 36 da Lei Complementar nº 109/01, as entidades abertas são constituídas unicamente sob a forma de sociedades anônimas e têm por objetivo instituir e operar planos de benefícios de caráter previdenciário, concedidos em forma de renda continuada ou pagamento único, acessíveis a quaisquer pessoas físicas. Por terem finalidade lucrativa, incidem sobre as mesmas as regras contidas no Código de Defesa do Consumidor, nos termos da Súmula 563 do STJ<sup>24</sup>.

As entidades fechadas, por seu turno, são acessíveis, na forma regulamentada pelo órgão regulador e fiscalizador, exclusivamente aos empregados de uma empresa ou grupo de empresas e aos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entes denominados patrocinadores, bem como aos associados ou membros de pessoas jurídicas de caráter profissional, classista ou setorial, denominadas instituidores, podendo ser instituídas sob a forma de fundação ou sociedade civil, sem fins lucrativos (art. 31, LC 109/01).

Quanto à natureza jurídica, as entidades de previdência complementar podem ser públicas ou privadas. As entidades de previdência complementar de natureza pública devem ser necessariamente fechadas, eis que restritas apenas aos servidores públicos de cargo efetivo vinculados ao RPPS, podendo ser criadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, os quais editarão leis a fim de regulamentá-las. Já as entidades de previdência complementar de natureza privada podem ser abertas ou fechadas, com organização autônoma em relação ao RGPS e reguladas por lei complementar.

---

<sup>24</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 563**. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27563%27>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

### 3 REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS)

O Regime em estudo tem disciplina constitucional no art. 201 da CF/1988, dispondo de regramentos infraconstitucionais nas Leis 8.212/1991 e 8.213/1991<sup>25</sup>, as quais definem os planos de custeio e benefícios, respectivamente, ambos regulamentados pelo Decreto 3.078/99 (Regulamento da Previdência Social – RPS). Há, ainda, regras esparsas, podendo-se citar a Lei 10.666/2003<sup>26</sup>, que implementou inovações sobre o benefício de auxílio-reclusão, dentre outras. Na esfera administrativa, as principais normas regulamentadoras do RGPS se situam nas Instruções Normativas INSS/PRES nº 2015 e RFB nº 971/2009.

No que diz respeito à sua organização, o RGPS tem por órgão superior o Conselho Nacional de Previdência (CNP), integrante da estrutura do Ministério da Economia, tendo por principal competência a formulação de políticas públicas previdenciárias. Por outro lado, a gestão do plano de benefícios e serviços do aludido Regime foi conferida ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada à Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, cabendo ao mesmo, inclusive, a gestão do BPC/LOAS<sup>27</sup>. Das decisões proferidas pelo INSS em matéria de benefícios caberá recurso ao Conselho de Recursos do Seguro Social, órgão cujas decisões a referida autarquia deve dar cumprimento nos exatos limites das mesmas.

O RGPS brasileiro, por ser um sistema parcialmente inspirado no modelo *bismarckiano*, é essencialmente contributivo, eis que carece de contribuições de seus filiados e das empresas para que possa prover a cobertura securitária. Além de contributivo, é de repartição simples, e não de capitalização, já que é financiado pelos ativos da atualidade e possui um fundo único de custeio dos benefícios previdenciários, do qual decorre a ideia de inexistência de correlação entre as contribuições vertidas e o benefício que venha a ser concedido. Em virtude do caráter repartitivo do RGPS e do princípio da solidariedade, certas benesses são concedidas independentemente do cumprimento de carência pelo segurado, como ocorria com o auxílio-reclusão antes da vigência da Lei 13.846/2019.

Ainda com arrimo no princípio da solidariedade, o RGPS tem por característica a filiação obrigatória, razão pela qual qualquer pessoa que exerça atividade remunerada será obrigada a ele se filiar e a verter contribuições, desde que não esteja amparada por outro

---

<sup>25</sup>BRASIL. **Lei 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.

<sup>26</sup>BRASIL. **Lei 10.666**, de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a concessão da aposentadoria especial ao cooperado de cooperativa de trabalho ou de produção e dá outras providências.

<sup>27</sup>§ 6º da Lei 8.742/1993.

regime próprio. Ademais, observa-se que o RGPS é abrangente ao ponto de permitir a filiação de pessoas que não trabalham, desta feita na qualidade de segurado facultativo.

Nos termos do art. 201 da CF/88 e do art. 18 da Lei 8.213/1991, o RGPS deve ofertar as seguintes prestações: aposentadoria por invalidez, aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria especial, auxílio-doença, salário-família, salário-maternidade, auxílio acidente, pensão por morte, auxílio-reclusão, serviço social e reabilitação profissional.

Vale salientar que tão somente o auxílio-reclusão, após a edição da Lei 13.846/2019, é objeto deste trabalho. Entretanto, antes de passarmos ao estudo do referido benefício, é fundamental que tenhamos compreensão acerca dos beneficiários do RGPS, bem como de conceitos próprios, tais como os de carência e salário de contribuição. A fim de propiciar tal entendimento, os citados institutos serão minuciados nos subtítulos que se seguem, na profundidade exigida por este trabalho.

### 3.1 BENEFICIÁRIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Podem ser definidos como as pessoas naturais titulares do direito subjetivo de gozar de prestações previdenciárias (benefícios e serviços). O mencionado conceito, ao se referir apenas às pessoas naturais, retira a possibilidade de pessoas jurídicas figurarem como beneficiários do RGPS, colocando-as, exclusivamente, na qualidade de contribuintes da Seguridade Social.

Os beneficiários compõem o gênero do qual são espécies os segurados e dependentes. Estudar-se-á, a seguir, cada classe especificamente.

#### 3.1.1 Segurados

Segurado é toda pessoa física filiada ao RGPS, podendo ser obrigatório ou facultativo, conforme exerça atividade remunerada, ou não.

##### 3.1.1.1 Segurados obrigatórios

Os segurados obrigatórios são aqueles listados no art. 12 da Lei 8.212/91 e 9º do Decreto 3.048/99<sup>28</sup>, classificando-se em segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso, segurado especial e contribuinte individual.

##### 3.1.1.1.1 Empregado

O conceito de segurado empregado é semelhante ao atribuído pela legislação trabalhista à relação de emprego, sendo, porém mais extenso. Isso porque, consoante se verá,

---

<sup>28</sup>BRASIL. **Decreto 3.048**, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências.

a legislação previdenciária confere o mesmo efeito jurídico a determinadas relações jurídicas, que, no Direito do Trabalho, não caracterizam relação empregatícia.

Segundo a alínea *a* do inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, segurado empregado é aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, com subordinação e mediante remuneração. Para o INSS, a caracterização do trabalho como urbano ou rural, para fins previdenciários, depende da natureza das atividades efetivamente prestada pelo empregado ou contribuinte individual, e não do meio em que se inserem, de maneira que o exercício de atividade rural pode se dar em meio urbano e vice-versa.

O serviço prestado em caráter não eventual é compreendido como aquele relacionado direta ou indiretamente com as atividades normais da empresa (§ 4º, art. 12, Lei 8.212/91), de modo que, se os serviços prestados forem eventuais, o trabalhador será considerado eventual. Entende-se por subordinação a sujeição do trabalhador ao poder de direção do empregador, poder esse que, inexistindo, torna-o trabalhador autônomo. Tanto o trabalhador eventual, quanto o autônomo, são segurados obrigatórios do RGPS, contudo na qualidade de contribuintes individuais.

A ausência de remuneração torna voluntário o serviço prestado, o qual, a teor do parágrafo único do art. 1º da Lei 9.608/98<sup>29</sup>, não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. Portanto, o trabalhador voluntário não é segurado obrigatório do RGPS, mas, sim, a depender de sua vontade, segurado facultativo.

Frise-se que o menor aprendiz<sup>30</sup>, bem como o aluno-aprendiz<sup>31</sup>, desde que perceba remuneração<sup>32</sup> e que seja comprovado o labor do então estudante nas encomendas recebidas da escola<sup>33</sup>, são enquadrados como segurados empregados. Já o monitor acadêmico e o jogador amador de futebol, segundo jurisprudência majoritária, não são considerados

---

<sup>29</sup>BRASIL. **Lei 9.608**, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências.

<sup>30</sup> Nos termos do art. 428 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e da Lei 11.180/05, entende-se por menor aprendiz aquele maior de quatorze anos e menor de vinte e quatro anos, inscrito, pelo empregador, em programa de aprendizagem, formação técnico-profissional metódica, compatível com o seu desenvolvimento físico moral e psicológico, que executa as tarefas necessárias a essa formação, pelo prazo máximo de dois anos, exceto se o menor aprendiz for pessoa com deficiência.

<sup>31</sup>BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 18**. Disponível em: < <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=18&PHPSESSID=3go9li2s89jlaiuft6a2tav390>>. Acesso em 14 ago. 2019.

<sup>32</sup> Conforme entendimento do Tribunal de Contas da União (TCU), o aluno aprendiz difere do menor aprendiz, uma vez que o primeiro aprende trabalhando em escola técnica federal, recebendo ou não pecúnia à conta do orçamento público e salário indireto, representado por alimento, fardamento, atendimento médico-odontológico e pousada.

<sup>33</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo nº 0036488-22.2010.4.01.3400**, de 26 de abril de 2018. Disponível em: < [https://www.jusbrasil.com.br/diarios/187960441/trf-1-sjdf-26-04-2018-pg-585?ref=next\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/187960441/trf-1-sjdf-26-04-2018-pg-585?ref=next_button)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

segurados obrigatórios do RGPS, eis que a bolsa percebida pelo primeiro ostenta natureza indenizatória e no segundo inexistente remuneração<sup>34</sup>.

O empregado público também é enquadrado como segurado empregado, já que é regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT)<sup>35</sup>.

A alínea *b* do inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91 situa o trabalhador temporário<sup>36</sup>, disciplinado pela Lei 6.019/74, que sofreu modificações com a edição da Lei 13.429/17, na categoria de segurado obrigatório do RGPS.

De acordo com alínea *c* do referido dispositivo, considera-se segurado obrigatório do RGPS o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior. Empresa brasileira é aquela constituída sob o arrimo das leis brasileiras, contando com sede e administração no Brasil<sup>37</sup>.

Reputa-se, ainda, segurado empregado aquele que presta serviço no Brasil à missão diplomática ou à repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a ela subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, exceto os estrangeiros sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular (alínea *d*).

A teor da alínea *e*, o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio, é considerado segurado empregado, contanto que não seja segurado do RPPS. Inclui-se no disposto na aludida alínea, segundo a alínea *g* do inciso I do art. 9º do Decreto 3.048/99, o auxiliar local<sup>38</sup>.

Na forma da alínea *f*, julga-se segurado empregado o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa que tenha sede no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional e cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou

<sup>34</sup>BRASIL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 200571010001052**, de 22.04.2008. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/42397535/trf-3-judicial-i-17-04-2012-pg-1654>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

<sup>35</sup>Vide § 13 do art. 40 da CF.

<sup>36</sup>Art. 2º da Lei 6.019/74 - Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física contratada por uma empresa de trabalho temporário que a coloca à disposição de uma empresa tomadora de serviços, para atender à necessidade de substituição transitória de pessoal permanente ou à demanda complementar de serviços.

<sup>37</sup>§ 1º do art. 171 da CF.

<sup>38</sup>Art. 56 da Lei 11.140/2006 - Auxiliar Local é o brasileiro ou o estrangeiro admitido para prestar serviços ou desempenhar atividades de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e os costumes do país onde esteja sediado o posto.



indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidade de direito público interno<sup>39</sup>.

Em decorrência do disposto no § 13 do art. 40 da CF<sup>40</sup>, o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais, é enquadrado como segurado empregado (alínea g do inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91). Aplica-se o disposto na mencionada alínea ao ocupante de cargo de Ministro de Estado, de Secretário Estadual, Distrital ou Municipal, sem vínculo efetivo com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, suas autarquias, ainda que em regime especial, e fundações<sup>41</sup>.

A alínea *h*<sup>42</sup> do inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, acrescentada pelo § 1º do art. 13 da Lei 9.506/97, teve sua eficácia *erga omnes* suspensa pela Resolução 26/2005 do Senado Federal, em razão da declaração de inconstitucionalidade em decisão definitiva do STF, nos autos do Recurso Extraordinário nº 351.717-1/ Paraná. Tal declaração de inconstitucionalidade se deu em virtude da inexistência, à época da edição da Lei 9.506/97<sup>43</sup>, de fonte de custeio prevista na Constituição ou em Lei Complementar, para que o titular de mandato eletivo sem vínculo efetivo com a Administração Pública pudesse ser inserido no rol de segurados do RGPS.

Todavia, a Emenda Constitucional nº 20/1998, que alterou a redação do inciso II do art. 195 da CF, ao referir-se, expressamente, ao trabalhador e demais segurados da Previdência Social, criou uma fonte de custeio que permitia a inclusão dos titulares de mandato eletivo no rol de segurados empregados, motivo pelo qual se editou a Lei nº 10.887/04. A referida Lei acrescentou a alínea *j* ao inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, repetindo a mesma redação da alínea *h*, agora com arrimo constitucional.

Note-se que, para que seja filiado ao RGPS na condição de empregado, o titular de mandato eletivo não poderá ser vinculado a RPPS. Assim, o vereador, que, segundo permissivo contido no inciso III do art. 38 da CF/88, poderá, havendo compatibilidade de horários, receber as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração

<sup>39</sup> Vide alínea *d* do inciso I do art. 9º do Decreto 3.048/99.

<sup>40</sup> § 13 do art. 40 da CF - Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

<sup>41</sup> § 6º do art. 12 da Lei 8.212/91.

<sup>42</sup> Nos termos da alínea *h* do inciso I do art. 12 da Lei 8.212/9, o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social, é considerado segurado empregado do RGPS.

<sup>43</sup> BRASIL. Lei 9.506, de 30 de outubro de 1997. Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm)>. Acesso em 14 ago.2019.

do cargo eletivo, será obrigatoriamente filiado ao RGPS em decorrência do cargo eletivo, devendo contribuir para o RGPS sobre a remuneração recebida pelo exercício do mandato eletivo e para o RPPS sobre a remuneração recebida pelo exercício do cargo efetivo<sup>44</sup>. Inexistindo compatibilidade de horários, o vereador será afastado do cargo, emprego ou função, podendo optar pela sua remuneração. Nesse caso, o vereador contribuirá para o RPPS como se em exercício de cargo, emprego ou função públicos estivesse, mesmo que opte pela remuneração do cargo eletivo, aplicando-se o mesmo entendimento em relação ao servidor investido no mandato de prefeito.

A Lei 10.887/04 incluiu a alínea *i* ao inciso I do art. 12 da Lei 8.212/91, para englobar o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social, na relação de segurados empregados.

O Decreto 3.048/99 traz outras hipóteses de segurados empregados, quais sejam: o bolsista e o estagiário que prestam serviços à empresa, em desacordo com a Lei 11.788/08; o servidor contratado pela União, Estado, Distrito Federal ou Município, bem como pelas respectivas autarquias e fundações, por tempo determinado, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do art. 37 da CF/88; o escrevente e o auxiliar contratados por titular de serviços notariais e de registro a partir de 21 de novembro de 1994, bem como aquele que optou pelo RGPS, em conformidade com a Lei 8.935/94; o servidor do Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações, ocupante de cargo efetivo, desde que, nessa qualidade, não esteja amparado por regime próprio de previdência social; e o trabalhador rural contratado por produtor rural pessoa física, na forma do art. 14-A da Lei 5.889/73, para o exercício de atividades de natureza temporária por prazo não superior a dois meses dentro do período de um ano.

#### 3.1.1.1.2 Empregado doméstico

Após a edição da Lei Complementar nº 150/2015, considera-se empregado doméstico aquele que presta serviços de forma contínua, subordinada, onerosa e pessoal e de finalidade não lucrativa à pessoa ou à família, no âmbito residencial ou em razão destas, por mais de 2 (dois) dias por semana, desde que possua mais de dezoito anos.

Ressalte-se que os citados serviços podem ser prestados externamente, contanto que dirigidos à família e sem fins lucrativos, permissivo que resulta na inserção do caseiro, motorista e piloto particular na categoria em estudo. Por outro lado, os empregados de

---

<sup>44</sup>§ 2º do art. 6º da Instrução Normativa RFB 971/2009.

condomínios residenciais não são empregados domésticos, uma vez que as atividades por eles desenvolvidas não são em favor de uma pessoa ou de família.

#### 3.1.1.1.3 Trabalhador avulso

Nos termos do inciso VI do art. 12 da Lei 8.212/91 e inciso VI do art. 9º do Decreto 3.048/99, trabalhador avulso é aquele que, sindicalizado ou não, presta a diversas empresas serviços de natureza urbana ou rural, definidos em regulamento, sem vínculo empregatício, com a intermediação obrigatória do órgão gestor de mão-de-obra (OGMO) ou do sindicato da categoria. O inciso VI do Decreto 3.048/99 traz, ainda, um rol taxativo de trabalhadores considerados avulsos. A Instrução Normativa RFB 971/2009, por seu turno, classifica-os em portuários e não portuários.

Julga-se trabalhador avulso portuário o aquele que exerce atividade portuária de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância e bloco de embarcação na área dos portos organizados e de instalações portuárias de uso privativo, com intermediação obrigatória do OGMO. Ressalte-se que os trabalhadores que exercem esse tipo de atividade podem ser enquadrados como segurados empregados, quando, registrado no OGMO, contratado com vínculo empregatício e a prazo indeterminado, na forma do parágrafo único do art. 26 da Lei 8.630/1993, é cedido a operador portuário<sup>45</sup>. Sublinhe-se que esta última Lei foi expressamente revogada pela Lei 12.815/13, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Considera-se trabalhador avulso não portuário aquele que presta serviços de carga e descarga de mercadorias de qualquer natureza, inclusive carvão e minério; o trabalhador em alvarenga (embarcação para carga e descarga de navios); o amarrador de embarcação; o ensacador de café, cacau, sal e similares; aquele que trabalha na indústria de extração de sal; o carregador de bagagem em porto; o prático de barra em porto; o guindasteiro; o classificador; o movimentador e o empacotador de mercadorias em portos; e aquele que exerce atividade de movimentação de mercadorias em geral, nas atividades de costura, pesagem, embalagem, enlonamento, ensaque, arrasto, posicionamento, acomodação, reordenamento, reparação da carga, amostragem, arrumação, remoção, classificação, empilhamento, transporte com empilhadeiras, paletização, ova e desova de vagões, carga e descarga em feiras livres e abastecimento de lenha em secadores e caldeiras, operações de equipamentos de carga e

---

<sup>45</sup> Inciso III do art. 263 da IN RFB 971/2009.

descarga, pré-limpeza e limpeza em locais necessários à viabilidade das operações ou à sua continuidade<sup>46</sup>.

Segundo o inciso VII do art. 32 da Lei 12.815/13, cabe ao OGMO arrecadar e repassar os correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários decorrente da prestação do serviço pelos trabalhadores avulsos portuários. No que diz respeito aos serviços prestados por trabalhadores avulsos não portuários, as contribuições sociais previdenciárias, bem como as contribuições destinadas a outras entidades ou fundos, serão recolhidas pela empresa contratante ou requisitante cuja contratação de pessoal não seja abrangida pelas Leis 8.630/93 (atual Lei 12.815/13) e 9.719/98<sup>47</sup>.

#### 3.1.1.1.4 Segurado especial

Referida categoria de segurados obrigatórios tem previsão nos incisos VII do art. 11 da Lei 8.213/91 e VII do art. 12 da Lei 8.212/91, que passou por transformações com o advento da Lei 11.718/2008. É válido pontuar que os dispositivos desta última Lei não podem ser aplicados para prejudicar os segurados e dependentes que vêm percebendo algum benefício, devendo sua aplicação ser ponderada caso a caso. Contudo, as regras contidas no mencionado Diploma deverão ser aplicadas imediatamente aos processos em curso.

Extraí-se do inciso VII do art. 12 da Lei 8.212/91 que segurado especial é a pessoa física, residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele<sup>48</sup>, que, individualmente ou em regime de economia familiar<sup>49</sup>, ainda que com o auxílio eventual de terceiros a título de mútua colaboração, sem subordinação e remuneração, explora, na qualidade de produtor rural<sup>50</sup>, atividade de agropecuária em área de até quatro módulos fiscais. Não é exigível que o produtor rural seja o proprietário do imóvel rural, bastando que seja usufrutuário<sup>51</sup>, possuidor, assentado, parceiro<sup>52</sup> ou meeiro<sup>53</sup> outorgados, comodatário<sup>54</sup> ou arrendatário<sup>55</sup> rurais, para que seja qualificado como segurado especial.

<sup>46</sup> Inciso II do art. 263 da IN RFB 971/2009.

<sup>47</sup> Art. 281 da IN RFB 971/2009.

<sup>48</sup> § 1º do art. 40 da IN INSS 77/15 - Considera-se que o segurado especial reside em aglomerado urbano ou rural próximo, quando resida no mesmo município ou em município contíguo àquele em que desenvolve a atividade rural.

<sup>49</sup> §5º do art. 9 do RPS - Entende-se como regime de economia familiar a atividade em que o trabalho dos membros da família é indispensável à própria subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo familiar e é exercido em condições de mútua dependência e colaboração, sem a utilização de empregados permanentes.

<sup>50</sup> Segundo o caput do art. 40 da IN INSS 77/15, considera-se produtor rural aquele que, proprietário ou não, desenvolve atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, individualmente ou em regime de economia familiar.

<sup>51</sup> Aquele que, não sendo proprietário de imóvel rural, tem direito à posse, ao uso, à administração ou à percepção dos frutos, podendo usufruir o bem em pessoa ou mediante contrato de arrendamento, comodato, parceria ou meação.

O módulo fiscal é fixado pelo INCRA consoante a região em que se localiza o imóvel rural, sendo determinado de acordo com a produtividade da terra em número de hectares, de modo que, quanto mais produtiva for, menor será o número de hectares por módulo fiscal. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Agravo no Recurso Especial 68.166/Bahia, entendeu que, em sendo a propriedade identificada como latifúndio de exploração, as atividades desenvolvidas pelos membros da família possivelmente não serão indispensáveis à subsistência dos mesmos. Destarte, as disposições contidas no aludido inciso, mormente a limitação de área, somente se aplicam sobre a contagem do tempo de atividade rural exercida após a data a partir da qual a Lei 11.718/08 passou a ter vigência.

Também é tido por segurado especial o seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades mediante sistema de exploração baseado na coleta e extração, de modo sustentável, de recursos naturais renováveis, fazendo dessas atividades o principal meio de vida.

O pescador artesanal, isto é, aquele que, atuando individualmente ou em regime de economia familiar, faz da pesca<sup>56</sup> sua profissão habitual ou meio de principal de vida, é classificado como segurado especial, conforme se depreende da alínea *b* do inciso VII do art. 12 da Lei 8.212/91, desde que não utilize embarcação ou, a utilizando, a mesma seja de pequeno porte (§14 do art. 9 do RPS)<sup>57</sup>. Caso a embarcação supere esse limite, o pescador será enquadrado na categoria de segurado contribuinte individual. O § 14-A, por sua vez, assemelha ao pescador artesanal aquele que realiza atividade de apoio à pesca artesanal, exercendo trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca e de reparos em embarcações de pequeno porte ou atuando no processamento do produto da pesca artesanal.

O cônjuge ou companheiro, inclusive homoafetivo, bem como filho maior de 16 (dezesseis) anos de idade ou a este equiparado, do produtor rural, seringueiro, extrativista ou pescador artesanal, que trabalhem com o grupo familiar respectivo, serão enquadrados como segurados especiais, contanto que participem ativamente nas atividades rurais desse grupo.

---

<sup>52</sup> Aquele que tem acordo de parceria com o proprietário da terra ou detentor da posse e desenvolve atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, partilhando lucros ou prejuízos.

<sup>53</sup> Aquele que tem acordo com o proprietário da terra ou detentor da posse e, da mesma forma, exerce atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, partilhando rendimentos ou custos.

<sup>54</sup> Aquele que, por meio de acordo, explora a terra pertencente a outra pessoa, por empréstimo gratuito, por tempo determinado ou não, para desenvolver atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira.

<sup>55</sup> Aquele que utiliza a terra para desenvolver atividade agrícola, pastoril ou hortifrutigranjeira, mediante pagamento de aluguel, em espécie ou in natura, ao proprietário do imóvel rural.

<sup>56</sup> Inciso II do art. 2º da Lei 11.959/09 (Código de Pesca) - pesca é toda operação, ação ou ato tendente a extrair, colher, apanhar, apreender ou capturar recursos pesqueiros.

<sup>57</sup> Nos termos do inciso I do § 1º do art. 10 do Código de Pesca, embarcação de pequeno porte é aquela que possui arqueação bruta - AB igual ou menor que 20 (vinte).

Note-se que o art. 39 da IN INSS 77/15, em seu inciso I, refere-se a “filho solteiro”, excluindo do grupo familiar do segurado especial os filhos casados, separados, divorciados, viúvos e, ainda, aqueles que estão ou estiveram em união estável, inclusive homoafetiva, os irmãos, os genros e as noras, os sogros, os tios, os sobrinhos, os primos, os netos e os afins. O referido dispositivo, permite, todavia, que os filhos solteiros que não estão ou estiveram em união estável integrem o grupo familiar dos seus pais (segurado especial originário). Trata-se de ato regulamentar eivado de ilegalidade, eis que a Lei 8.212/91 não impõe outra condição senão a de ser maior de dezesseis anos, para que os filhos do segurado especial originário também possam ser enquadrados nesta categoria de segurados obrigatórios.

Conforme entendimento do STJ, a renda auferida por membro do núcleo familiar em razão de atividade urbana só descaracteriza a condição de segurado especial de outros membros quando constituir a principal fonte de subsistência do grupo. Porém, na hipótese de um dos membros passar a exercer atividade urbana, a prova material da qualidade de segurado especial não poderá ser apresentada em nome daquele<sup>58</sup>.

Inexiste óbice ao enquadramento do indígena como segurado especial, bem como do artesão que utilize matéria-prima proveniente de extrativismo vegetal, desde que atendidos os demais requisitos legais, independentemente do local onde resida ou exerça suas atividades, sendo irrelevante a definição de indígena aldeado, não-aldeado, em vias de integração, isolado ou integrado, desde que exerça a atividade rural individualmente ou em regime de economia familiar e faça dessas atividades o principal meio de vida e de sustento.

É permitida a utilização, pelo segurado especial, por prazo determinado, de empregados ou trabalhadores eventuais nas épocas de safra, desde que não excedam a 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil, em períodos corridos ou intercalados ou, ainda, por tempo equivalente em horas de trabalho, à razão de oito horas/dia e quarenta e quatro horas/semana. Excedendo, tornar-se-á, conforme se verá, contribuinte individual, a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência.

Com a ratificação da Medida Provisória 619/2013, posteriormente convertida na Lei 12.873/13, passou a ser possível a participação do segurado especial, sem que descaracterize a referida qualidade, em sociedade empresária, em sociedade simples, como empresário individual ou como titular de empresa individual de responsabilidade limitada de objeto ou âmbito agrícola, agroindustrial ou agroturístico, considerada microempresa nos termos da

---

<sup>58</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência 507**. Página 2. Disponível em: < <https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270507%27>>. Acesso em 14 ago.2019.

LC123/03, desde que, mantido o exercício da sua atividade rural em regime de subsistência, a pessoa jurídica componha-se apenas de segurados de igual natureza e sedie-se no mesmo Município ou em Município limítrofe àquele em que desenvolvam suas atividades. Nessa situação, o segurado especial deverá recolher as contribuições previdenciárias devidas em decorrência da mencionada participação. Ademais, se a participação se der em desacordo com as aludidas condições, o segurado especial perderá esta qualidade a contar do primeiro dia do mês em que passou a integrar aquelas entidades.

O §9º do art. 12 da Lei 8.212/91 enumera uma série de circunstâncias cujos implementos não têm o condão de descaracterizar a condição de segurado especial, a saber:

- I – a outorga, por meio de contrato escrito de parceria, meação ou comodato, de até 50% (cinquenta por cento) de imóvel rural cuja área total não seja superior a 4 (quatro) módulos fiscais, desde que outorgante e outorgado continuem a exercer a respectiva atividade, individualmente ou em regime de economia familiar;
- II – a exploração da atividade turística da propriedade rural, inclusive com hospedagem, por não mais de 120 (cento e vinte) dias ao ano;
- III – a participação em plano de previdência complementar instituído por entidade classista a que seja associado, em razão da condição de trabalhador rural ou de produtor rural em regime de economia familiar;
- IV – ser beneficiário ou fazer parte de grupo familiar que tem algum componente que seja beneficiário de programa assistencial oficial de governo;
- V – a utilização pelo próprio grupo familiar, na exploração da atividade, de processo de beneficiamento ou industrialização artesanal;
- VI - a associação em cooperativa agropecuária ou de crédito rural; e
- VII - a incidência do Imposto Sobre Produtos Industrializados - IPI sobre o produto das atividades desenvolvidas nos termos do § 14 deste artigo.

Havendo desrespeito ao limite máximo descrito no item I, o segurado especial ficará excluído dessa categoria a partir do primeiro dia do mês em que suceder a outorga do imóvel rural. Por outro lado, violando-se o limite previsto no item II, a qualidade de segurado será perdida a contar do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência.

Em que pese ser vedado ao segurado especial auferir outras fontes de rendimento para que assim seja enquadrado, o § 10 do dispositivo anteriormente citado relaciona hipóteses em que a existência de outras fontes de renda não o transmuda para outra categoria de segurado obrigatório, contanto que decorrentes de:

- I – benefício de pensão por morte, auxílio-acidente ou auxílio-reclusão, cujo valor não supere o do menor benefício de prestação continuada da Previdência Social;
- II – benefício previdenciário pela participação em plano de previdência complementar de que trata o V do § 9º do mesmo artigo.
- III - exercício de atividade remunerada em período não superior a 120 (cento e vinte) dias, corridos ou intercalados, no ano civil, mesmo que entressafra ou no período de defeso;
- IV – exercício de mandato eletivo de dirigente sindical de organização da categoria de trabalhadores rurais;
- V – exercício de mandato de vereador do município onde desenvolve a atividade rural, ou de dirigente de cooperativa rural constituída exclusivamente por segurados especiais;

VI – parceria ou meação outorgada na forma e condições estabelecidas no inciso I do § 9º deste artigo;

VII – atividade artesanal desenvolvida com matéria-prima produzida pelo respectivo grupo familiar, podendo ser utilizada matéria-prima de outra origem, desde que a renda mensal obtida na atividade não exceda ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social; e

VIII – atividade artística, desde que em valor mensal inferior ao menor benefício de prestação continuada da Previdência Social.

Frise-se que, nos casos dos itens III e V, embora não haja a descaracterização da qualidade de segurado especial, este deverá recolher as contribuições devidas em razão das mencionadas atividades, tal como ocorre com o segurado especial que passa a ser titular de firma individual de responsabilidade limitada ou a compor sociedades empresária ou simples, na forma do §14 do art. 12 da Lei 8.212/91. Ainda na hipótese descrita no item III, se a atividade remunerada superar o limite de 120 (cento e vinte dias) no ano, ocorrerá a perda da qualidade de segurado especial, a partir do primeiro dia do mês subsequente ao da ocorrência.

Em conformidade com inciso I do §11 do art. 12 da Lei 8.212/91, o segurado especial perderá esta qualidade no primeiro dia do mês em que, respeitado o período de graça<sup>59</sup>, deixar de exercer a atividade nos moldes do inciso VII do referido dispositivo; enquadrar-se em outro grupo de segurados do RGPS; ou tornar-se segurado obrigatório do RPPs.

Por derradeiro, vale destacar que, com a edição da Medida Provisória 871/19, convertida na Lei 13.846/19, a comprovação da qualidade de segurado especial, a partir de 1º de janeiro de 2023, ocorrerá, exclusivamente, pelas informações constantes do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), a ser mantido pelo Ministério da Economia. Para o período anterior a 1º de janeiro de 2023, o segurado especial comprovará o tempo de exercício da atividade rural por meio de autodeclaração ratificada por entidades públicas credenciadas, nos termos do art. 13 da Lei nº 12.188/10, e por outros órgãos públicos, na forma prevista no regulamento.

#### 3.1.1.1.5 Contribuinte individual

<sup>59</sup> Tem-se por período de graça o interregno em que o segurado, embora não esteja contribuindo ou exercendo atividade remunerada que o vincule ao RGPS, detém a qualidade de segurado, conservando todos os direitos inerentes à condição de segurado. Consoante o art. 15 da Lei 8.213/91, mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições:

I - sem limite de prazo, quem está em gozo de benefício, exceto do auxílio-acidente;

II - até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições, o segurado que deixar de exercer atividade remunerada abrangida pela Previdência Social ou estiver suspenso ou licenciado sem remuneração;

III - até 12 (doze) meses após cessar a segregação, o segurado acometido de doença de segregação compulsória;

IV - até 12 (doze) meses após o livramento, o segurado retido ou recluso;

V - até 3 (três) meses após o licenciamento, o segurado incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar;

VI - até 6 (seis) meses após a cessação das contribuições, o segurado facultativo.



A categoria de segurados obrigatórios em estudo ostenta caráter residual, tendo em vista que angariam os trabalhadores não enquadrados nas já estudadas. Além disso, deriva da Lei 9.876/99, diploma que concatenou as vetustas espécies de segurados empresário, autônomo e equiparados a este, ofertando nova redação ao inciso V do art. 12 da Lei 8.212/91, que traz algumas hipóteses de contribuinte individual.

A alínea *a* do mencionado inciso abrange os trabalhadores que, por determinada razão legal, não se enquadram na categoria de segurado especial, considerando contribuinte individual a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a quatro módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a quatro módulos fiscais ou atividade pesqueira, atuar por intermédio de preposto ou houver a contratação de empregados por mais de 120 (cento e vinte) pessoas por dia no ano civil ou na hipótese de a arqueação bruta do barco extrapolar os limites regulamentares. Igualmente, inclui-se nesta categoria a pessoa natural que, não obstante preencha os requisitos legais para enquadramento como segurado especial, possua outra fonte de renda, exceto as permitidas pelo § 10 do art. 12 da Lei 8.212/91, ou se enquadre em outra categoria ou se filie a outro regime.

Nos termos da alínea *b*, o garimpeiro<sup>60</sup>, após a edição da Lei 9.876/99, será sempre tido como contribuinte individual, ainda que explore a atividade de extração de mineral em caráter permanente ou temporário, direta ou por intermédio de preposto, com ou sem utilização de empregados a qualquer título, mesmo que de forma não contínua. Todavia, se executar a garimpagem por intermédio de relação empregatícia, será segurado empregado.

De segurados facultativos e, posteriormente, equiparados a trabalhadores autônomos, O ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, passaram a compor o rol de contribuintes individuais previsto no inciso V do art. 12 da Lei 8.212/91.

Leciona AMADO<sup>61</sup>:

Os ministros de confissão religiosa são aqueles que consagram sua vida a serviço de Deus e do próximo, com ou sem ordenação, dedicando-se ao anúncio de suas respectivas doutrinas e crenças, à celebração dos cultos próprios, à organização das comunidades e à promoção de observância das normas estabelecidas, desde que devidamente aprovados para o exercício de suas funções pela autoridade religiosa competente. Já os membros do instituto de vida religiosa são os que emitem voto determinado ou seu equivalente, devidamente aprovado pela autoridade religiosa competente. Por seu turno, os membros de ordem ou congregação religiosa são aqueles que emitem ou nelas professam os votos adotados.

<sup>60</sup> À luz do inciso I do art. 2º da Lei 11.685/08, garimpeiro é toda pessoa física de nacionalidade brasileira que, individualmente ou em forma associativa, atue diretamente no processo da extração de substâncias minerais garimpáveis.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 326.

A teor do § 13 do art. 20 da Lei 8.212/91, os valores despendidos pelas entidades religiosas e instituições de ensino vocacional, como ministro de confissão religiosa, membros de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa, não são tidos como remuneração direta ou indireta, desde que fornecidos em condições que independam da natureza e da quantidade do trabalho executado. Assim, o salário de contribuição dos mesmos é o valor por eles declarado, observados os limites mínimos e máximos.<sup>62</sup>

Conforme a alínea *e* do inciso V do art. 12 da Lei 8.212/91, o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, a exemplo da ONU, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social, é enquadrado como contribuinte individual. Frise-se que, se for contratado pela União, será considerado segurado empregado.

Os antigos segurados empresários, com a edição da Lei 9.876/99, foram incluídos no rol de contribuintes individuais. Integram esse rol, nos termos das alíneas *f* e *h* do inciso V do art. 12 da Lei 8.212/91 e das alíneas *f*, *g* e *h* do inciso V do art. 9º do RPS : o autônomo<sup>63</sup>; o titular de firma individual urbana ou rural (empresário individual); o diretor não empregado; o membro de conselho de administração e de conselho fiscal de sociedade anônima; o sócio solidário; o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural; o associado eleito para cargo de direção em cooperativa<sup>64</sup>, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade; e o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam remuneração. Caso o síndico de condomínio, mesmo não sendo remunerado, receba isenção da taxa condominial, também será considerado contribuinte individual<sup>65</sup>.

O trabalhador eventual, assim entendido como aquele que presta serviços a uma ou mais empresas sem vínculo empregatício, é classificado como contribuinte individual, consoante a alínea *g*, desde que a prestação de serviços não seja de índole portuária ou não portuária, com a intermediação do órgão gestor de mão de obra ou sindicato, casos nos quais será enquadrado como segurado trabalhador avulso.

Ademais, o inciso V e o § 15 do art. 9º do RPS refere outras hipóteses de segurados contribuintes individuais, a saber: o condutor autônomo de veículo rodoviário, assim

<sup>62</sup>§ 11 do art. 55 da IN RFB 871/09.

<sup>63</sup>Vide § 15 do art. 9º do RPS.

<sup>64</sup> Art. 4º da Lei 5.764/71 - cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência, constituídas para prestar serviços aos associados.

<sup>65</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 411832/RS**, de 19.12.2005. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7179441/recurso-especial-resp-411832-rs-2002-0016098-2/inteiro-teor-12919197>>. Acesso em 14 ago. 2019.

considerado aquele que exerce atividade profissional sem vínculo empregatício, quando proprietário, coproprietário ou promitente comprador de um só veículo; aquele que exerce atividade de auxiliar de condutor autônomo de veículo rodoviário, em automóvel cedido em regime de colaboração, nos termos da Lei nº 6.094/74; o aposentado de qualquer regime previdenciário nomeado magistrado classista temporário da Justiça do Trabalho<sup>66</sup>, na forma dos incisos II do § 1º do art. 111 ou III do art. 115 ou do parágrafo único do art. 116 da CF/88, ou nomeado magistrado da Justiça Eleitoral, na forma dos incisos II do art. 119 ou III do § 1º do art. 120 da CF/88; o cooperado de cooperativa de produção<sup>67</sup> que, nesta condição, presta serviço à sociedade cooperativa mediante remuneração ajustada ao trabalho executado; o Micro Empreendedor Individual - MEI de que trata os arts. 18-A e 18-C da LC 123/06 que opte pelo recolhimento dos impostos e contribuições abrangidos pelo Simples Nacional em valores fixos mensais; o trabalhador associado a cooperativa que, nessa qualidade, presta serviços a terceiros; o notário ou tabelião, o oficial de registros ou registrador e o titular de cartório que detêm a delegação do exercício da atividade notarial e de registro, não remunerados pelos cofres públicos, admitidos a partir de 21 de novembro de 1994; o ambulante; o feirante; a diarista; o médico residente de que trata a Lei 6.932/81; o incorporador de que trata o art. 29 da Lei 4.591/64; o bolsista da Fundação Habitacional do Exército contratado em conformidade com a Lei 6.855/80; o árbitro e seus auxiliares que atuam em conformidade com a Lei 9.615/98 (sem relação empregatícia); o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei 8.069/90, quando remunerado; e o interventor, o liquidante, o administrador especial e o diretor fiscal de instituição financeira de que trata o § 6º do art. 201 do RPS.

### 3.1.1.2 Segurados facultativos

Compreende-se por segurado facultativo aquele que, brasileiro ou estrangeiro domiciliado no Brasil, maior de dezesseis anos, embora não exerça atividade remunerada, deseja se filiar ao RGPS. No que se refere às pessoas naturais domiciliadas no exterior, apenas os brasileiros poderão se filiar ao RGPS nesta qualidade.

Destarte, uma vez exercendo atividade remunerada que gere filiação ao regime em questão como segurados obrigatórios ou ao RPPS, veda-se a filiação do trabalhador como segurado facultativo, exceto se, neste último caso, ocorrer afastamento sem vencimento do

<sup>66</sup> A EC 24/99 extinguiu a figura do magistrado classista temporário da Justiça do Trabalho, porém assegurou o cumprimento dos mandatos dos que já haviam sido nomeados.

<sup>67</sup> Na forma do art. 210 da IN RFB 971/09, cooperativa de produção é a sociedade que, por qualquer forma, detém os meios de produção e seus associados contribuem com serviços laborativos ou profissionais para a produção em comum de bens.

servidor e desde que não permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime próprio, aplicando-se o referido entendimento, nos termos do inciso II do § 4º do art. 55 da IN INSS 77/2015, aos servidores públicos aposentados.

A filiação na qualidade de segurado facultativo gera efeito somente a partir da inscrição e do primeiro recolhimento, não podendo retroagir e não permitindo o pagamento de contribuições relativas a competências anteriores à data da inscrição. Após a inscrição, o segurado facultativo somente poderá recolher contribuições em atraso quando não tiver ocorrido perda da qualidade de segurado, conforme o disposto no inciso VI do art. 13<sup>68</sup>.

De acordo com o § 1º do art. 11 do RPS, podem se filiar como segurados facultativos, dentre outros, a dona-de-casa; o síndico de condomínio, quando não remunerado; o estudante; o brasileiro que acompanha cônjuge que presta serviço no exterior; aquele que deixou de ser segurado obrigatório da previdência social; o membro de conselho tutelar de que trata o art. 132 da Lei nº 8.069/90, quando não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; o bolsista e o estagiário que prestam serviços a empresa de acordo com a Lei nº 6.494/77; o bolsista que se dedique em tempo integral à pesquisa, curso de especialização, pós-graduação, mestrado ou doutorado, no Brasil ou no exterior, desde que não esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; o presidiário que não exerce atividade remunerada nem esteja vinculado a qualquer regime de previdência social; o brasileiro residente ou domiciliado no exterior, salvo se filiado a regime previdenciário de país com o qual o Brasil mantenha acordo internacional; e o segurado recolhido à prisão sob regime fechado ou semiaberto, que, nesta condição, preste serviço, dentro ou fora da unidade penal, a uma ou mais empresas, com ou sem intermediação da organização carcerária ou entidade afim, ou que exerce atividade artesanal por conta própria.

### 3.1.2 Dependentes

A vinculação do dependente ao RGPS decorre do vínculo que o mesmo possui com o segurado, de modo que, se este perder a aludida qualidade, aquele deixará de fazer jus às prestações previdenciárias, salvo na ocorrência do disposto na Súmula 416 do STJ<sup>69</sup>. Destaque-se que é perfeitamente possível que uma pessoa física ostente, conjuntamente, as qualidades de segurado e dependente, tal como ocorre nos casos em que ambos os cônjuges exercem atividade remunerada, fato que os torna segurados e, ao mesmo tempo, dependentes um do outro.

<sup>68</sup> Segundo o inciso VI do art. 13 da Lei 8.212/91, o segurado facultativo mantém a qualidade de segurado, independentemente de contribuições, até seis meses após a cessação das contribuições.

<sup>69</sup> Súmula 416 do STJ - É devida a pensão por morte aos dependentes do segurado que, apesar de ter perdido essa qualidade, preencheu os requisitos legais para a obtenção de aposentadoria até a data do seu óbito.

Atualmente, existem três classes de dependentes de segurados, a teor do art. 16 da Lei 8.213/91, assim elencadas:

- I - o cônjuge, o(a) companheiro(a)<sup>70</sup>, [inclusive homoafetivo], e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;
- II - os pais;
- III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Antes de passarmos ao exame de cada uma das classes de dependentes, é oportuno frisar que a dependência econômica dos dependentes indicados no item I é presumida, exigindo-se, quanto às demais classes, início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, nos termos do § 5º do art. 16 da Lei 8.213/91, cuja redação foi dada pela Lei 13.846/19. Reclama-se prova material, inclusive, na comprovação da união estável para fins previdenciários.

#### 3.1.2.1 Classe I

A redação atual do inciso I do art. 16 da Lei 8.213/91 foi dada pela Lei 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que modificou a redação original, segundo a qual compunham a primeira classe de dependentes o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta e relativamente incapaz, assim declarado judicialmente. Desse modo, para óbitos ou reclusões ocorridas até 02.01.2016, aplicar-se-á a redação originária, empregando-se a atual redação para os óbitos e reclusões advindos a partir de 03.01.2016 (data de entrada em vigor da Lei 13.146/15).

Consoante os §§ 1º e 2º do art. 122 da IN INSS 77/15, não haverá reconhecimento de união estável, inclusive para efeitos previdenciários decorrentes, quando um ou ambos os pretendidos companheiros forem menores de dezesesseis anos. Sendo o(a) companheiro(a) maior de 16 (dezesesseis) e menor de 18 (dezoito anos), o reconhecimento da união estável se condiciona à apresentação de declaração expressa dos pais ou representantes legais, atestando que conheciam e autorizavam a convivência marital do menor, dada a incapacidade relativa.

Embora o inciso I do art. 16 da Lei 8.213/91 não se refira expressamente ao ex-cônjuge e ao ex-companheiro(a) que percebam alimentos em decorrência de separação de fato ou divórcio, os mesmos são tidos como dependentes, ainda que tenham renunciado aos

<sup>70</sup> Em que pese o § 3º do art. 16 da Lei 8.213/91 considerar companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, tem-se adotado o conceito de união estável previsto no art. 1.723 do Código Civil/2002, o qual permite aquele tipo de união entre pessoas separadas de fato.

alimentos por ocasião da separação ou divórcio, comprovada a dependência econômica superveniente<sup>71</sup> no momento do óbito. Aplica-se o mesmo entendimento no que tange à prestação de alimentos em decorrência da dissolução de união estável.

Não obstante o § 4º do inciso em análise dispor que a dependência econômica dos dependentes da classe I é presumida, na hipótese de separação de fato, sem que o cônjuge superstite perceba pensão alimentícia, a dependência econômica deverá ser comprovada<sup>72</sup>.

No que se refere ao concubinato, tanto o STF quanto o STJ vêm se posicionando contrariamente à configuração da condição de dependente do(a) concubino(a).

Julga-se, ainda, dependente o filho menor de 21 (vinte e um) anos de idade, desde que não emancipado<sup>73</sup>, hipótese em que a maioridade previdenciária cessará antes daquela idade. Conforme entendimento administrativo do INSS, consubstanciado no parágrafo único do art. 128 da IN INSS 77/15, somente poderá ocorrer emancipação entre os 16 (dezesesseis) e 18 (dezoito) anos de idade. Todavia, o § 2º do art. 131 da mencionada Instrução Normativa considera causa de emancipação e, portanto, de cessação da dependência econômica entre os 18 (dezoito) e 21 (vinte e um) anos de idade: o casamento, o exercício de emprego público efetivo, a constituição de estabelecimento civil ou comercial ou a existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor tenha economia própria. Frise-se, por oportuno, que a constituição de união estável não é causa de emancipação.

O inválido, mesmo que advenha a maioridade previdenciária (aos vinte e um anos de idade), também é dependente do segurado do RGPS. Exige-se, porém, na forma do art. 17 do RPS, que a invalidez seja anterior à maioridade previdenciária. Sem embargo, o TNU tem entendido que a invalidez poderá se dar após os 21 (vinte e um) anos de idade, caso em que a dependência econômica passará a ser relativa, cabendo ao INSS desconstituí-la. Destarte, a invalidez será constatada mediante exame pericial administrativo ou judicial, não fazendo coisa julgada a sentença de interdição prolatada na Justiça Estadual, sobretudo porque nem

<sup>71</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 336**. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012\\_28\\_capSumula336.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_28_capSumula336.pdf)>. Acesso em 14 ago. 2019.

<sup>72</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 411.194/PR**. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 17.04.2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19239108/recurso-especial-resp-411194-pr-2002-0014777-1/inteiro-teor-19239109>>. Acesso em 14 ago. 2019.

<sup>73</sup>O Código Civil de 2002 estabelece como hipóteses de emancipação de menores, em decorrência da qual cessará a incapacidade civil dos mesmos: a concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver dezesseis anos completos; o casamento; o exercício de emprego público efetivo pela colação de grau em curso de ensino superior; o estabelecimento civil ou comercial; e a existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com dezesseis anos completos tenha economia própria (parágrafo único do art. 5º).

todas as causas de interdição disciplinadas no art. 1.767 do Código Civil/02 caracterizam invalidez.

Igualmente, o filho do segurado acometido de deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave é dependente do RGPS, não importando qual seja sua idade e ainda que a deficiência não resulte em incapacidade para a prática de atos da vida civil. Haja vista a nova redação do inciso I do art. 16 da Lei 8.213/91, dada pela Lei 13.146/15, que passou a vigorar em 03.01.2016, a deficiência mental ou intelectual, para os óbitos e reclusões ocorridos anteriormente àquela data, deverá implicar em incapacidade absoluta ou relativa<sup>74</sup> para a prática dos atos da vida civil. Posto que o filho com deficiência grave foi inserido no rol de dependentes somente com a criação do Estatuto da Pessoa com Deficiência, o mesmo só será considerado dependente caso a morte ou reclusão do segurado ocorra após a data de entrada em vigor daquele Diploma Legal.

Finalmente, nos termos do § 2º do art. 16 da Lei 8.213/91, o enteado e o menor tutelado<sup>75</sup> são equiparados a filhos, mediante declaração do segurado, desde que comprovem sua dependência econômica, isto é, a inexistência de bens suficientes ao próprio sustento e educação. Por outro lado, o curatelado não é considerado dependente do RGPS, a menos que seja filho inválido do segurado.

O menor sob guarda<sup>76</sup> de segurado, que, até o advento da Lei 9.528/97, era tido como dependente, perdeu a referida qualidade em virtude das fraudes previdenciárias perpetradas pelos avós, ao pleitearem a guarda de seus netos, inclusive daqueles que não viviam sob a sua dependência econômica, com a única finalidade de instituir pensão em favor dos mesmos. A despeito da exclusão do menor sob guarda de segurado do rol de dependentes, o § 3º do art. 33 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA)<sup>77</sup> confere a referida

---

<sup>74</sup> Segundo a redação original do art. 3º do Código Civil/02, eram considerados absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis anos); os que, por enfermidade ou deficiência mental, não tiverem o necessário discernimento para a prática desses atos; e os que, mesmo por causa transitória, não puderem exprimir sua vontade. Relativamente incapazes, por sua vez, eram os maiores de 16 (dezesseis) e menores de 18 (dezoito anos); os ébrios habituais, os viciados em tóxicos, e os que, por deficiência mental, tenham o discernimento reduzido; e os excepcionais, sem desenvolvimento mental completo. Após a entrada em vigor do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei nº 13.146), apenas os menores de dezesseis anos são reputados absolutamente incapazes, integrando o rol de relativamente incapazes os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos, os ébrios habituais, os viciados em tóxico, os pródigos e aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade.

<sup>75</sup> A tutela dos filhos menores se dá quando o poder familiar, outorgado aos pais, é extinto, seja pelo falecimento destes, sejam em decorrência da destituição ou suspensão do poder familiar.

<sup>76</sup> A guarda a qual se referia a antiga redação do § 2º do art. 16 da Lei 8.213/91 é aquela atribuída a pessoas que não sejam os pais biológicos do menor, tendo por finalidade precípua propiciar assistência a este, não havendo que se falar em destituição ou suspensão do poder familiar.

<sup>77</sup> BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em 14 ago. 2019.

condição à criança ou adolescente<sup>78</sup> sob a guarda de segurado do RGPS, para todos os fins e efeitos de direito, inclusive previdenciários.

O STJ, ao longo dos anos, tem alterado seu posicionamento acerca da prevalência do ECA sobre a legislação previdenciária. Entretanto, cabe destacar que a Corte Especial do mencionado Órgão Judiciário, em 09.12.2016, no julgamento dos Embargos de Divergência em REsp nº 1.141.788/ Rio Grande do Sul (RS)<sup>79</sup>, decidiu pela prevalência do regramento contido no ECA, à luz do princípio da proteção integral e preferência da criança e do adolescente. Já em 11.10.2017, ao julgar o REsp 1.411.258/RS<sup>80</sup>, o STJ aditou seu entendimento, para exigir a comprovação da dependência econômica da criança ou adolescente em relação a quem tenha sua guarda, ainda que não seja judicial.

O Supremo Tribunal Federal deverá enfrentar a referida matéria quando do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.878, proposta pela Procuradoria Geral da República (PGR) em razão da retirada da figura do menor sob guarda do rol de dependentes do RGPS.

### 3.1.2.2 Classe II

Conforme já antecipado, os pais constituem a segunda classe de dependentes do segurado do RGPS, os quais terão direito aos benefícios previdenciários apenas na hipótese de inexistir dependente preferencial (os analisados na classe I), e desde que comprovem dependência econômica em relação ao filho falecido ou preso, cabendo-lhe o ônus da prova.

A despeito de o inciso II do art. 16 da Lei 8.213/91 não se referir expressamente aos avós como dependentes, a Segunda Turma do STJ, no julgamento do REsp 1574859<sup>81</sup>, estendeu a referida qualidade aos avós que criaram o segurado desde a tenra idade, como se genitores fossem, em razão do óbito dos pais naturais.

Para o Conselho Nacional de Recursos do Seguro Social (CNRSS), “a dependência econômica, mesmo que seja parcial, deve representar um auxílio substancial permanente e

<sup>78</sup> Art. 2º do ECA - Considera-se criança, para os efeitos desta Lei, a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

<sup>79</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em REsp 1.141.788/RS**. Relator Ministro João Otávio de Noronha, 07 de dezembro de 2016. Disponível em: <<https://www.portaldori.com.br/wp-content/uploads/2017/11/ITA-24.pdf>>. Acesso em 14 ago. 2019.

<sup>80</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1411258**. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 21.02.2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/547629366/recurso-especial-resp-1411258-rs-2013-0339203-9/relatorio-e-voto-547629372?ref=juris-tabs>>. Acesso em 14 ago. 2019.

<sup>81</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1574859/SP**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, 08 de novembro de 2016. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1549454&num\\_registro=201503187353&data=20161114&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1549454&num_registro=201503187353&data=20161114&formato=PDF)>. Acesso em: 14 ago. 2019.



necessário, cuja falta acarretaria desequilíbrio dos meios de subsistência do dependente”<sup>82</sup>. Em sentido semelhante, o TNU entende que a referida dependência econômica carece de exclusividade, devendo a contribuição financeira dos filhos ser, no entanto, essencial à subsistência dos pais, e não mero auxílio financeiro<sup>83</sup>.

### 3.1.2.3 Classe III

Compõem a terceira classe de dependentes do segurado do RGPS o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave.

Vale salientar que a redação atual do inciso III do art. 16 da Lei 8.213/91 foi dada pela Lei 13.146/15 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que modificou seu antigo teor<sup>84</sup>, implementado pela Lei 13.135/15, que, por seu turno, alterou a redação original, segundo a qual compunha a terceira classe de dependentes o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta e relativamente incapaz, assim declarado judicialmente.

Como apenas uma das alterações realizadas pela Lei 13.135/15 (remoção da previsão de emancipação como causa de antecipação da maioridade civil) tinha data de entrada em vigor em 18.06.2015, tendo as demais data de entrada em vigor posterior à atribuída ao Estatuto da Pessoa com Deficiência, o INSS, nos termos do Memorando-Circular Conjunto nº 54 DIRBEN/DIRAT/DIRSAT/PFE/INSS, de 6 de novembro de 2015, entendeu que a Lei 13.146/15 revogou tacitamente as disposições inseridas pela Lei 13.135/15 no art. 16 da Lei 8.213/91, tornando-as sem efeito. Desse modo, estabeleceu que, para óbitos ou reclusões ocorridas até 02.01.2016, aplicar-se-á a redação original, empregando-se a atual redação para os óbitos e reclusões advindos a partir de 03.01.2016 (data de entrada em vigor da Lei 13.146/15).

Tendo em vista que a emancipação, a deficiência mental ou intelectual e a invalidez já foram objeto de estudo neste trabalho, reporto o leitor ao tópico 3.1.2.1.

## 3.2 PERÍODO DE CARÊNCIA

Com vistas a preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, o legislador estabeleceu uma quantidade mínima de contribuições previdenciárias para que determinados

<sup>82</sup>BRASIL. Conselho Nacional de Recursos do Seguro Social. **Enunciado 13**. Disponível em: <<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=crps&pag=2#topo>>. Acesso em: 14 ago 2019.

<sup>83</sup>BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Processo: 5044944-05.2014.4.04.7100**, de 17.08.2016. Origem: Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/50449440520144047100.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

<sup>84</sup>Consoante a Lei 13.135/15, integraria a terceira classe de dependentes o irmão de qualquer condição menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, nos termos do regulamento.

benefícios sejam concedidos. O estudo do instituto da carência merece especial atenção neste trabalho, posto que, com a edição da Medida Provisória 871/19, posteriormente convertida na Lei 13.846/19, a concessão do benefício de auxílio-reclusão passou a reclamar 24 (vinte e quatro) contribuições mensais, quando, antes, independia de carência. Neste subtópico serão analisadas tão somente as regras aplicáveis à contagem do período de carência do auxílio-reclusão.

O art. 24 da Lei 8.213/91 define carência como o número mínimo de contribuições mensais indispensáveis à concessão de benefícios previdenciários, consideradas a partir do transcurso do primeiro dia dos meses de suas competências. Outrossim, para que as contribuições se prestem para os fins de carência, é preciso que sejam recolhidas em dia (inciso II do art. 27 da Lei 8.213/91). É o que ocorre com os segurados facultativo, contribuinte individual que não presta serviços à pessoa jurídica e segurado especial que contribui nos mesmos moldes do contribuinte individual, cuja responsabilidade pelo recolhimento das contribuições previdenciárias lhes é imputada. O STJ, contudo, tem se posicionado favoravelmente à possibilidade de recolhimento extemporâneo de contribuições, **após a primeira paga sem atraso**, desde que não tenha havido a perda da qualidade de segurado<sup>85</sup>. Desse modo, nessas hipóteses, o período de carência será computado da data do efetivo recolhimento da primeira contribuição sem atraso, ignorando-se as concernentes a competências anteriores que vierem a ser recolhidas.

Por outro lado, no que diz respeito ao empregado, empregado doméstico (a partir da entrada em vigor da LC 150/15), trabalhador avulso e contribuinte individual que presta serviços à empresa, afigura-se imprópria a alusão, para fins de preenchimento do requisito de carência, à necessidade de recolhimento tempestivo das contribuições, uma vez que, como a filiação daqueles segurados ocorre com o exercício de atividade remunerada, e não com o efetivo recolhimento da primeira contribuição, milita em favor dos mesmos a presunção absoluta de recolhimento das contribuições previdenciárias durante todo o período laborado. Em decorrência disso, a carência, nesses casos, deverá ser computada a contar da filiação dos referidos segurados ao RGPS, isto é, a partir do momento em que passam a exercer atividade remunerada.

Na situação específica do segurado especial que não contribui nos moldes do contribuinte individual, o período de carência será apurado a partir do efetivo exercício de

---

<sup>85</sup>BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 870.920/SP**, de 03.04.2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19238183/recurso-especial-resp-870920-sp-2006-0162560-9/inteiro-teor-19238184>>. Acesso em 14 ago. 2019.

atividade rural ou pesca artesanal de subsistência, ainda que de forma descontínua, devendo ser igual ao número de meses necessário à concessão do benefício requerido.

Embora não haja o recolhimento de contribuições previdenciárias durante o período em que o segurado passa sob o gozo de benefício por incapacidade (auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez), segundo entendimento do STF<sup>86</sup> e da TNU<sup>87</sup> o mencionado interregno deverá ser computado para fins de carência, contanto que sejam intercalados com períodos contributivos. Vale salientar que o entendimento administrativo do INSS é divergente<sup>88</sup>.

Segundo o art. 27-A da Lei 8.213/91, havendo perda da qualidade de segurado, este deverá contar, a partir da data da nova filiação ao RGPS, para fins da concessão de auxílio-doença, aposentadoria por invalidez, salário-maternidade e auxílio-reclusão, com metade das contribuições necessárias ao cumprimento do requisito de carência destes benefícios.

As contribuições vertidas para os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) serão consideradas para os fins de carência para o segurado que ingressar ao RGPS após afastamento do RPPS em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses, quando o tempo de contribuição no regime próprio de previdência social for superior a 120 (cento e vinte) meses, ou a 12 (doze) meses, quando o referido tempo for igual ou inferior a 120 (cento e vinte) meses<sup>89</sup>. Caso a filiação ao RGPS ocorra após os aludidos prazos, dever-se-á aplicar a regra contida no já citado art. 27-A da Lei 8.213/91. Em contrapartida, não é computado para efeito de carência o tempo de atividade do trabalhador rural anterior à competência novembro de 1991<sup>90</sup>.

### 3.3 SALÁRIO DE CONTRIBUIÇÃO

Salário de contribuição constitui a base de cálculo sobre a qual as contribuições previdenciárias dos segurados do RGPS<sup>91</sup>, do empregador doméstico e do microempreendedor individual incidirão, importando para o cálculo do salário de benefício e, conseqüentemente, para a fixação da renda mensal inicial dos benefícios previdenciários, salvo do salário-família e salário-maternidade. Compõe-se, em regra, de verbas remuneratórias decorrentes do labor,

<sup>86</sup>Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 771.577**. Relator Ministro Teori Zavascki, de 29.10.2014. Disponível em: < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342200/agreg-no-recurso-extraordinario-re-771577-sc-stf/inteiro-teor-159437463>>. Acesso em 14 ago. 2019.

<sup>87</sup>BRASIL. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 73**. Disponível em: < <https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=73&PHPSESSID=s5o94usjm0b2514pbmci7tmch3>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

<sup>88</sup> Vide o Parecer CONJUR/MPS 616/2010, p. 13-14.

<sup>89</sup> Orientação Normativa SPS 10/99.

<sup>90</sup> § 3º do art. 26 do RPS.

<sup>91</sup> A base de cálculo da contribuição previdenciária do segurado especial é, em regra, a receita bruta da comercialização dos seus produtos.

tais como o salário, as horas extras, os valores percebidos a título de férias gozadas, os adicionais de insalubridade, periculosidade e noturno, inclusive a gratificação natalina, o salário-maternidade, o salário-paternidade e a verba paga pela empresa a título de licença-casamento.

O limite mínimo do salário de contribuição corresponde, para os segurados empregado e trabalhador avulso, ao piso salarial, legal ou normativo, da categoria ou, inexistindo este, ao salário mínimo, tomado no seu valor mensal, diário ou horário, conforme o ajustado e o tempo de trabalho efetivo durante o mês. No que se refere ao segurado empregado doméstico, o limite do instituto em análise é o piso estadual a que se refere a LC 103/2000, ou, inexistindo, o salário mínimo. Por fim, para os segurados contribuinte individual, especial e facultativo, o salário mínimo. Atualmente, o valor máximo do salário e contribuição chega a R\$ 5.882,92 (cinco mil oitocentos e oitenta e dois reais e noventa e dois centavos).

De acordo com o inciso I do art. 28 da Lei 8.212/91, considera-se salário de contribuição, 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, as utilidades habituais, exceto se isentas de tributação, 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. Caso o empregado ou trabalhador avulso esteja exercendo mandato de dirigente sindical, a remuneração paga pela entidade sindical ou pelo empregador será o seu salário de contribuição.

Outrossim, ter-se-á por salário de contribuição, no caso do empregado doméstico, a remuneração registrada na Carteira de Trabalho e Previdência Social. Com relação ao contribuinte individual, a remuneração auferida em uma ou mais empresas ou pelo exercício de sua atividade por conta própria, durante o mês. Para o segurado facultativo, o valor por ele declarado, observado o limite máximo de salário de contribuição.

Segundo § 9º do art. 28 da Lei 8.212/91, que traz um rol exemplificativo, assim como a jurisprudência dominante, não integram o salário de contribuição, dentre outras hipóteses: os benefícios da previdência social<sup>92</sup>, exceto o salário-maternidade; a verba “quebra de caixa”; a parcela “in natura” recebida de acordo com os programas de alimentação aprovados pelo

---

<sup>92</sup>O auxílio-acidente é considerado como salário de contribuição apenas para efeito de cálculo da aposentadoria.

Ministério do Trabalho, nos termos da Lei 6.321/76<sup>93</sup>; as ajudas de custo e o adicional mensal recebidos pelo aeronauta nos termos da Lei 5.929/73; as importâncias recebidas a título de aviso prévio indenizado, férias e terço indenizados; a licença-prêmio indenizada; o incentivo à demissão; a multa rescisória; os ganhos eventuais e abonos expressamente desvinculados do salário; a indenização por tempo de serviço, anterior a 05.10.1988, recebida pelo empregado não optante pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); os prêmios e gratificações de caráter eventual; a parcela recebida a título de vale transporte; a ajuda de custo, em parcela única, recebida exclusivamente em decorrência de mudança de local de trabalho do empregado, na forma do art. 470 da CLT, limitadas a 50% (cinquenta por cento) da remuneração mensal; as diárias para viagens no seu valor total; a importância recebida a título de bolsa-estágio, quando paga nos termos da Lei 11.788/08; a participação nos lucros ou resultados da empresa, quando paga ou creditada de acordo com lei específica; o abono do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Assistência ao Trabalhador (PASEP); o valor correspondente a vestuários, equipamentos e outros acessórios fornecidos ao empregado e utilizados no local do trabalho para prestação dos respectivos serviços; a importância paga ao empregado a título de complementação ao valor do auxílio-doença, desde que este direito seja extensivo à totalidade dos empregados da empresa; e o valor correspondente ao vale-cultura.

### 3.4 SALÁRIO DE BENEFÍCIO (REGRAS GERAIS)

O salário de benefício pode ser definido como a média aritmética de determinada quantidade de contribuições, utilizada para a realização do cálculo da renda mensal inicial de benefício.

Atualmente, o salário de benefício é obtido, para os benefícios de aposentadoria por idade, aposentadoria por tempo de contribuição, aposentadoria por invalidez, aposentadoria especial, auxílio-doença e auxílio-acidente, a partir da média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário, nos casos de aposentadoria por idade e contribuição (art. 29, Lei 8.213/91). Tendo em vista que a redação desse dispositivo foi dada pela Lei 9.876/99, as referidas regras somente se aplicam aos segurados que se filiaressem ao RGPS e vierem a cumprir as condições exigidas para a concessão de benefícios após 29.11.1999, data de publicação daquela legislação. Para os segurados filiados ao RGPS até o dia 29.11.1999, valerá a regra de transição disposta no art. 3º da lei modificadora, segundo a

---

<sup>93</sup> Se a parcela “in natura” for paga em pecúnia, integrará o salário de contribuição, segundo a Súmula 67 da TNU.

qual o cálculo do salário de benefício será efetuado com base na média aritmética simples dos maiores salários de contribuição, correspondentes a, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo decorrido desde a competência de julho de 1994.

Na forma do § 2º do art. 29 da Lei 8.213/91, o valor do salário de benefício não poderá ser inferior a um salário mínimo, nem superior ao do limite máximo do salário de contribuição na data de início do benefício. Por oportuno, o salário de benefício do segurado especial consiste em um salário mínimo, salvo se estiver submetido ao regime de recolhimento aplicável ao contribuinte individual, ou se houver recolhido contribuições sobre as remunerações auferidas durante a entressafra ou defeso ou sobre rendimentos oriundos de artesanato ou atividades artísticas.

Serão utilizados para cálculo do salário de benefício os ganhos habituais do segurado empregado, a qualquer título, sob forma de moeda corrente ou de utilidades, sobre os quais tenham incidido contribuições previdenciárias, exceto o décimo terceiro salário.

O salário de benefício do segurado que contribuir em razão de atividades concomitantes será calculado com base na soma dos salários de contribuição das atividades exercidas na data do requerimento, do óbito, do recolhimento à prisão do segurado, ou com supedâneo no período básico de cálculo, salvo se, em obediência ao limite máximo do salário de contribuição, contribuiu apenas por uma das atividades concomitantes, ou se tiver sofrido redução no salário de contribuição das atividades concomitantes em respeito ao limite máximo desse salário.

### 3.5 RENDA MENSAL INICIAL (DEFINIÇÃO)

Considera-se renda mensal inicial de um benefício o valor obtido a partir da aplicação de um percentual previsto em lei sobre o salário de benefício. Conforme será aprofundado no próximo capítulo, a renda mensal inicial do benefício de auxílio-reclusão será a mesma da pensão por morte.

#### 4 MUDANÇAS INTRODUZIDAS PELA LEI 13.846/19 NO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-RECLUSÃO

A fim de reduzir o alegado déficit que o Regime Geral de Previdência Social vem apresentando desde 1995, o atual governo enviou ao Congresso Nacional a proposta de Medida Provisória 871/19<sup>94</sup>, justificando sua urgência e relevância no mandamento constitucional de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, o qual seria garantido através de contenção de despesas públicas, de melhorias na gestão do INSS, do combate a fraudes e irregularidades e da redução da judicialização da previdência social através de ajustes na legislação.

Embora a instituição do Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade e do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade tenham sido eleita como o principal mecanismo de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, a MP 871/19 implementou uma série de inovações e modificações na legislação previdenciária, sobretudo no que se refere aos critérios de concessão de diversos benefícios previdenciários, a exemplo do auxílio-reclusão, representando verdadeira parte da reforma da previdência social que se busca implementar em nosso país.

O Congresso Nacional aprovou, em 03.06.2019, o texto da espécie normativa em exame, remetendo-o à sanção do Presidente da República. Com poucos vetos, a MP 871/19 foi convertida na Lei 13.846, de 18 de junho de 2019<sup>95</sup>, entrando em vigor na data de sua publicação.

##### 4.1 ASPECTOS GERAIS DOS PROGRAMAS DE REVISÃO DE BENEFÍCIOS INSTITUÍDOS PELA LEI 13.846/2019

Segundo a exposição de motivos da MP 871/19 (em anexo), posteriormente convertida na Lei 13.846/19, o reequilíbrio do RGPS será parcialmente obtido por intermédio da

<sup>94</sup>BRASIL. **Medida Provisória nº 871**, de 18 de janeiro de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm). Acesso em: 14 ago. 2019.

<sup>95</sup> BRASIL. **Lei 13.846**, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de 1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

implantação do Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial) e do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão).

Constitui objetivo do Programa Especial analisar, até 31 de dezembro de 2020, processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS, integrando o referido programa a análise dos processos administrativos de requerimento inicial e de revisão de benefícios administrados pelo INSS cujo prazo legal para conclusão tenha expirado até 18 de janeiro de 2019. O prazo de duração do referido programa poderá ser prorrogado até 31 de dezembro de 2022 por ato fundamentado do Presidente do INSS.

Conforme o art. 8º da Lei 13.846/19, julgam-se processos com indícios de irregularidade aqueles com potencial risco de gastos, acúmulo e pagamento indevidos de benefícios indicados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) ou pela Controladoria Geral da União (CGU); os identificados na Força-Tarefa Previdenciária, composta pelo Ministério Público Federal (MPF), pela Polícia Federal (PF) e pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; em que exista suspeita de óbito do beneficiário; os concessivos do benefício de prestação continuada de que trata a Lei 8.742/93, com indícios de irregularidade identificados em auditorias do TCU e da CGU, bem como em outras avaliações realizadas pela administração pública federal; os identificados como irregulares pelo INSS, devidamente motivados; e os que originaram benefícios que venham sendo pagos em valores superiores ao teto previdenciário do RGPS.

O Programa de Revisão, por sua vez, tem por escopo rever benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional, benefícios de prestação continuada sem revisão por período superior a 2 (dois) anos, assim como outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária, incorporando este programa o acompanhamento, por médico perito, de processos judiciais de benefícios por incapacidade. Destarte, terá duração até 31 de dezembro de 2020, podendo ser prorrogado até 31 de dezembro de 2022 por ato fundamentado do Ministro de Estado da Economia.

Com vistas a dar cumprimento ao Programa Especial, a Lei 13.846/19 instituiu o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB), no valor de R\$ 57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos), a ser pago aos servidores públicos federais ativos em exercício no INSS que concluíam análise de processos do Programa Especial. Saliente-se que



a análise dos processos deverá ocorrer sem prejuízo das atividades regulares do cargo de que o servidor for titular, de modo que, na hipótese de as atividades referentes às análises dos processos serem desempenhadas durante a jornada regular de trabalho, o detentor do cargo efetivo ficará obrigado a compensar a carga horária.

Por outro lado, para dar execução ao Programa de Revisão, a aludida Lei criou o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI), no importe de R\$ 61,72 (sessenta e um reais e setenta e dois centavos), sendo devido aos ocupantes do cargo de Perito Médico Federal, anteriormente denominado de Perito Médico Previdenciário, por perícia extraordinária realizada, assim considerada a realizada além da jornada de trabalho ordinária e que representa acréscimo real à capacidade operacional regular de realização de perícias médicas.

Os arts. 5º e 12 da Lei 13.846/19 vedam o pagamento de ambos os bônus de desempenho na hipótese de haver remuneração pela prestação de serviço extraordinário ou noturno referente à mesma hora de trabalho. Contudo, as mencionadas vantagens poderão ser pagas cumulativamente à Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social (GDASS) e à Gratificação de Desempenho de Atividade de Perícia Médica Previdenciária (GDAPMP), contanto que os processos e perícias que ensejarem o seu pagamento não sejam computados na avaliação de desempenho referente às citadas gratificações. Outrossim, proíbe-se expressamente a incorporação dos BMOB e BPMBI aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões, da mesma forma que não servirá de base de cálculo para benefícios ou vantagens, tampouco integrará a base de cálculo da contribuição previdenciária do servidor (arts. 6º e 13 da Lei 13.846/19).

No que se refere aos benefícios mantidos pelo RGPS, cabe destacar que foram objeto de inovações e alterações a pensão por morte, a aposentadoria por idade do segurado especial, os benefícios por incapacidade (auxílio-doença e aposentadoria por invalidez), o salário maternidade, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o auxílio-reclusão. Consoante prenunciado, os impactos da Lei 13.846/19 sobre o benefício de auxílio-reclusão representam o objeto deste trabalho, os quais serão finalmente examinados nos subtópicos a seguir.

#### 4.2 AUXÍLIO-RECLUSÃO

O auxílio-reclusão, embora não fosse assim denominado, originou-se no art. 63 do Decreto 22.872/1993<sup>96</sup>, que regulava o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup>BRASIL. **Decreto 22.872**, de 29 de junho de 1933. Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

Em 1934, através do Decreto 54, o referido benefício foi estendido à categoria dos bancários. Entretanto, foi com a publicação da Lei Orgânica de Previdência Social (Lei 3.807/60) que surgiu o termo “Auxílio-reclusão”.

A primeira previsão constitucional se deu com a Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 201, posteriormente modificado pela Emenda Constitucional nº 20 de 1998, para limitar a concessão do benefício em estudo apenas aos dependentes de segurado tido como baixa renda. O mencionado dispositivo, no que diz respeito ao auxílio-reclusão, foi regulamentado pelos arts. 80 da Lei 8.213/91 e 116 a 119 do RPS, tendo o número 25 (vinte e cinco) como código de concessão administrativa.

A teor do art. 80 da Lei 8.213/91, cuja nova redação foi dada pela Lei 13.846/19, o auxílio-reclusão é devido aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço (benefício extinto), desde que cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25 da referida Lei.

Nos subtópicos adiante, examinar-se-á, de forma aprofundada, todas as disposições constitucionais, legais e regulamentares relativas ao auxílio-reclusão, mormente após o advento da Lei 13.846/19, que modificou e inovou a legislação previdenciária no que se refere à concessão de diversos benefícios.

#### 4.2.1 Regime de segregação prisional

Antes da publicação da MP 871/19, o auxílio-reclusão era devido tanto nas hipóteses de recolhimento à prisão em regime fechado quanto em regime semiaberto. Com a vigência daquela espécie normativa, a concessão do referido benefício passou a ser restrito apenas às hipóteses de recolhimento à prisão em regime fechado. Todavia, os benefícios concedidos em função de fato gerador ocorrido antes da vigência da MP 871/19 deverão ser mantidos nos casos de cumprimento de pena no regime semiaberto, ainda que a progressão do regime fechado para o semiaberto ocorra na vigência da MP citada<sup>98</sup>.

Como há alusão, no art. 80 da Lei 8.213/91, apenas à necessidade de segregação prisional em regime fechado, defende-se que o auxílio-reclusão será também cabível nos

---

<sup>97</sup>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 emprego, e preencher todas as condições exigidas neste decreto para aposentadoria, poderá requerê-la, mas esta só lhe será concedida com metade das vantagens pecuniárias a que teria direito se não houvesse incorrido em penalidade. Parágrafo único. Caso o associado esteja cumprindo pena de prisão e tiver família sob sua exclusiva dependência econômica, a importância da aposentadoria a que se refere este artigo será paga ao representante legal da sua família, enquanto perdurar a situação de encarcerado.

<sup>98</sup>§ 2º do art. 9º da IN INSS 101/2019.

casos de prisão cautelar (em flagrante, temporária e preventiva), bem como de aplicação de medida socioeducativa de internação do adolescente, desde que adotem regime fechado de segregação prisional. Nesse sentido, FORTES e PAULSEN<sup>99</sup> lecionam que pode

o encarceramento decorrer de prisão em flagrante, prisão provisória, prisão decorrente de sentença de pronúncia, prisão decorrente de sentença penal transitada em julgado, prisão decorrente de dívida alimentar, etc.

Por outro lado, KERTZMAN<sup>100</sup> entende que, com a nova redação do § 5º do art. 116 do RPS, dada pelo Decreto 4.729/2003, “somente fará jus ao auxílio-reclusão o segurado que estiver recolhido à prisão sob o regime fechado, exigindo assim o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

Outrossim, tendo em vista que uma das razões de ser dessa prestação consiste na impossibilidade de o segurado exercer atividade remunerada fora do sistema prisional, o cumprimento da pena em prisão domiciliar, desde que em regime fechado, não obsta a concessão do auxílio-reclusão. Nesse sentido decidiu o Superior Tribunal de Justiça ao julgar o REsp 1.672.295/Rio Grande do Sul:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. VIOLAÇÃO AO ART. 1.022 DO CPC/2015. NÃO OCORRÊNCIA. AUXÍLIO-RECLUSÃO. PRISÃO DOMICILIAR. RECONHECIMENTO ADMINISTRATIVO. INSTRUÇÃO NORMATIVA N. 85/2016. DIREITO. 1. Não há falar em anulação do julgado por negativa de prestação jurisdicional quando o acórdão adota fundamentação suficiente, ainda que diversa da pretendida pelo recorrente. 2. Nos termos dos arts. 80 da Lei n. 8.213/1991, 116, § 5º, e 119 do Decreto n. 3.048/1999, o auxílio-reclusão será devido durante o período em que o apenado estiver recluso, seja em regime fechado ou semiaberto. 3. Hipótese em que a pretensão recursal da autarquia está em dissonância com sua própria orientação interna, porquanto desde 19/02/2016, por meio da Instrução Normativa n. 85 PRES/INSS, reconhece que o cumprimento de pena em prisão domiciliar não impede a percepção do benefício, se o regime previsto for o fechado ou semiaberto, caso dos autos. 4. Recurso especial desprovido.

(STJ - REsp: 1672295 RS2017/0113304-6, Relator: Ministro GURGEL DE FARIA, Data de Julgamento: 17/10/2017, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 26/10/2017).

Para as prisões civis efetuada em decorrência de inadimplência quanto à prestação de alimentos (pensão alimentícia), o auxílio-reclusão não será devido, posto que não ostentam caráter punitivo, servindo tão somente como meio de coerção para o pagamento de alimentos<sup>101</sup>.

Ocorrendo a progressão do regime fechado para o semiaberto, o auxílio-reclusão será imediatamente cessado, o que pode prejudicar o sustento dos dependentes do segurado,

<sup>99</sup>FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leonardo. **Direito da Seguridade Social**. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2005, p. 146.

<sup>100</sup>KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 12ª ed. Bahia: JusPodivm, 2015, p. 441.

<sup>101</sup>*Ibidem*, p. 1046.

uma vez que é costumeira a prática, por parte dos empregadores, de rescisão do contrato de trabalho de seu empregado, ainda que sem justa causa, quando o mesmo é recolhido à prisão. Assim, defende-se que deveria o legislador estabelecer um período mínimo em que os dependentes permaneceriam percebendo o aludido benefício, na hipótese de o segurado, passando ao regime semiaberto, não detiver contrato de trabalho vigente que o possibilite reingressar imediatamente ao mercado de trabalho.

O § 2º do art. 9º da IN INSS 101/19 respeitou o direito adquirido dos dependentes que percebiam auxílio-reclusão em função de fato gerador ocorrido antes da vigência da MP nº 871/19, assegurando a manutenção dos benefícios concedidos em virtude do recolhimento do segurado à prisão em regime semiaberto. Além disso, criou regra de transição ao garantir a conservação do benefício ainda que a progressão do regime fechado para o semiaberto ocorra na vigência da MP citada.

#### 4.2.2 Cumulação com outros benefícios

Na vigência da redação anterior do art. 80 da Lei 8.213/91, o auxílio-reclusão, por inexistir vedação legal, era devido ainda que o segurado estivesse sob gozo de salário-maternidade e pensão por morte, uma vez que o aludido dispositivo se referia tão somente ao recebimento de remuneração da empresa, auxílio-doença, aposentadoria de qualquer espécie e abono de permanência em serviço (atualmente extinto) como barreiras à concessão daquele benefício.

Conquanto o atual Ministro da Economia tenha declarado, na exposição de motivos da MP 871/19, que um dos objetivos desta espécie normativa seria a redução da judicialização da previdência social através da promoção de ajustes à legislação, supostamente ambígua, lacunosa e conflituosa, é válido destacar que, antes de sua edição, não haveria que se falar em antinomia entre a redação anterior do art. 80 da Lei 8.213/91<sup>102</sup> e o § 3º do art. 383 da IN INSS 77/15, que já retirava do segurado recluso o direito ao recebimento de salário-maternidade caso seus dependentes estivessem percebendo auxílio-reclusão. Isso porque instruções normativas, por terem cunho administrativo, não podem criar ressalvas que a própria lei regulamentada não as tenha feito em seu texto, de modo que, anteriormente à vigência da Lei 13.846/19, o § 3º do art. 383 da IN INSS 77/15 era parcialmente ilegal. Logo, a nova redação do dispositivo em questão representa verdadeira inovação ao ordenamento jurídico brasileiro, e não a resolução de divergências jurisprudenciais.

<sup>102</sup> Art.80 - O auxílio-reclusão 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, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço.

O § 2º do art. 59 da Lei 8.213/91, incluído pela Lei 13.846/19, retirou do segurado preso e seus dependentes a faculdade de optarem pelo benefício mais vantajoso<sup>103</sup> quando, na data de seu recolhimento à prisão, o mesmo vinha percebendo auxílio-doença. Desse modo, para as reclusões ocorridas a partir de 18.01.2019 (data de publicação da MP 871/19), o segurado que, na data do recolhimento à prisão, estiver percebendo auxílio-doença, terá este benefício suspenso por até 60 (sessenta) dias, contados da data do recolhimento à prisão. Caso o segurado seja posto em liberdade durante o mencionado prazo, o benefício será restabelecido a partir da data da soltura. Persistindo a prisão após esse prazo, o auxílio-doença será cessado.

Reza o § 6º do art. 59 da Lei 8.213/19 que, caso a prisão seja declarada ilegal, o segurado terá direito à percepção do auxílio-doença por todo o período devido. Porém, referida regra deverá ser interpretada em harmonia com o art. 80 da mesma lei, o qual veda o recebimento concomitante dos auxílios reclusão e doença. Assim, se, na hipótese de prisão ilegal, os dependentes do segurado estiveram sob o gozo de auxílio-reclusão durante o período de suspensão ou cessação do benefício por incapacidade, não será cabível o pagamento das parcelas atrasadas de auxílio-doença.

Saliente-se que, se a concessão do auxílio-doença tiver se dado antes da vigência da MP 871/19, não há que se falar em suspensão deste benefício, cabendo a concessão do auxílio-reclusão aos dependentes somente após a cessação do mesmo, devendo a data de início do auxílio-reclusão ser fixada a partir da data de recolhimento do segurado à prisão, não obstante os efeitos financeiros devam ser reconhecidos apenas a partir da data de cessação do benefício por incapacidade.

#### 4.2.3 Comprovação do recolhimento à prisão

O requerimento do auxílio-reclusão será instruído com certidão judicial que ateste o recolhimento efetivo do segurado à prisão, sendo obrigatória a apresentação trimestral de prova de permanência na condição de presidiário para a manutenção do benefício. O § 5º do art. 80 da Lei 8.213/91, entretanto, dispensa a apresentação desses documentos caso o INSS constata, através de acesso à base de dados, por meio eletrônico, a ser disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça, a condição de presidiário do segurado. O INSS poderá, inclusive, celebrar convênios com os órgãos públicos responsáveis pelo cadastro dos presos a fim de obter informações sobre o recolhimento à prisão.

---

<sup>103</sup> § 3º do art. 383 da IN INSS 77/15 - O segurado recluso, ainda que contribua como facultativo, não terá direito aos benefícios de auxílio-doença, salário-maternidade e aposentadoria durante a percepção, pelos dependentes, do auxílio-reclusão, permitida a opção pelo benefício mais vantajoso.

#### 4.2.4 Carência

Assim como a pensão por morte, o salário-família e o auxílio acidente, o auxílio-reclusão dispensava sempre a carência. Em 2014, o chefe do Poder Executivo Federal editou a Medida Provisória 664/2014, que alterou diversos dispositivos da Lei 8.213/91, dentre eles o inciso I do art. 26, exigindo a integralização de 24 (vinte e quatro) contribuições para que os dependentes do segurado fizessem jus ao auxílio-reclusão e pensão por morte, exceto, quanto a este último benefício, nos casos em que o segurado estivesse em gozo de auxílio-doença ou de aposentadoria por invalidez. Contudo, o Congresso Nacional não aprovou o dispositivo que previa essa modificação.

Ante a tentativa frustrada de inserção de carência para a concessão de auxílio-reclusão, todos os atos praticados com base na MP 664/15 tiveram de ser revistos e adaptados ao disposto na lei de conversão (Lei 13.135/15). Logo, coube ao INSS rever, de ofício, todas as decisões de indeferimento dos auxílios-reclusão proferidas com fundamento no descumprimento do requisito de carência (vinte e quatro recolhimentos mensais) no período de vigência da referida Medida Provisória (01.03.2015 a 17.06.2015), pagando todas as parcelas vencidas.

Entretanto, em 18.01.2019, o atual chefe do Poder Executivo Federal fez publicar a Medida Provisória 871/19, conhecida como “MP do pente fino”, promovendo modificações e inovações quanto aos critérios de concessão de determinados benefícios. Tentou-se, mais uma vez, exigir a integralização de 24 (vinte e quatro) contribuições mensais como um dos requisitos para o deferimento do auxílio-reclusão. O Congresso Nacional, dessa vez, aprovou o dispositivo que previa tal modificação, mantendo, porém, o período de carência originariamente previsto.

Dessa forma, com a conversão da MP 871/19 na Lei 13.846/19, passou-se a exigir o cumprimento de carência de 24 (vinte e quatro) contribuições mensais para as prisões ocorridas a partir de 18.01.2019. Sobrevindo perda da qualidade de segurado, para fins de concessão do auxílio-reclusão o segurado deverá contar, a partir da data da nova filiação ao RGPS, com metade do período de carência do benefício, ou seja, 14 (quatorze) contribuições mensais.

#### 4.2.5 Critérios de enquadramento do segurado como baixa renda

O art. 201 da Constituição Federal de 1988 garante a cobertura de seus segurados e dependentes na ocorrência de determinados eventos que lhes sucumbam a possibilidade de proverem seu sustento. Em vista disso, responsabiliza o Estado e a sociedade pelo pagamento

do benefício previdenciário de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado baixa renda que venha ser recolhido à prisão em regime fechado.

Ressalte-se que, antes do advento da Emenda Constitucional 20/98, inexistia a restrição de que o segurado recluso deveria ser enquadrado como baixa renda para que seus dependentes fizessem jus ao auxílio-reclusão. Assim, em relação às prisões ocorridas até a véspera da promulgação da mencionada emenda, bastava que o segurado fosse recolhido à prisão, à época em regime fechado ou semiaberto, para que o benefício fosse devido.

A despeito de existirem decisões de Tribunais Regionais Federais e da própria TNU no sentido de que o art. 201 da CF/88 exige que o critério de baixa renda seja apurado quanto aos dependentes do segurado, o Supremo Tribunal Federal ratificou o entendimento de que, para a instituição do auxílio-reclusão, deverá ser baixa renda o segurado, e não seus dependentes. Afirmou o Ministro Ricardo Lewandowski, relator dos REs 587365 e 486413, que “basta uma leitura superficial do dispositivo constitucional para concluir que o Estado tem o dever de pagar o benefício “aos dependentes dos presos que sejam, ao mesmo tempo, segurados e de baixa renda”. Vejam-se as ementas dos referidos julgados, os quais têm repercussão geral:

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.

(STF - RE: 587365 SC, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/03/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO).

PREVIDENCIÁRIO. CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. ART. 201, IV, DA CF. DESTINATÁRIO. DEPENDENTE DO SEGURADO. ART. 13 DA EC 20/98. LIMITAÇÃO DE ACESSO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO IMPROVIDO. I - Nos termos do art. 201, IV, da CF, o destinatário do auxílio-reclusão é o dependente do segurado recluso. II - Dessa forma, até que sobrevenha lei, somente será concedido o benefício ao dependente que possua renda bruta mensal inferior ao estipulado pelo Constituinte Derivado, nos termos do art. 13 da EC 20/98. III - Recurso extraordinário conhecido e provido.

(STF - RE: 486413 SP, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/03/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-084 DIVULG 07-05-2009 PUBLIC 08-05-2009 EMENT VOL-02359-06 PP-01099).

Dispõe o art. 13 da EC 20/98 que o auxílio-reclusão será concedido, até a edição de lei que discipline o acesso a este benefício, apenas àqueles (segurados) que tenha renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da referida lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos demais benefícios do RGPS. Como é de conhecimento notório, a lei a qual a EC 20/98 se refere ainda não foi editada, de modo que aquele valor vem sendo anualmente atualizado através de Portarias do extinto Ministério da Previdência, mediante a aplicação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Atualmente, consoante a Portaria nº 9 do Ministério da Economia, apenas os segurados que auferiram renda mensal de até 1.364,43 (mil trezentos e sessenta e quatro reais e quarenta e três centavos) poderão ser instituidores de auxílio-reclusão.

No mesmo sentido, o § 3º do art. 80 da Lei 8.213/91, incluído pela Lei 13.846/19, considera segurado de baixa renda aquele que auferir renda de valor igual ou inferior à prevista na EC 20/98. Observa-se, portanto, que, novamente, o legislador não julgou conveniente fixar a renda mensal a qual a EC 20/98 se refere como critério de enquadramento como baixa renda, limitando-se tão somente a estabelecer a forma de aferição da renda bruta mensal do segurado para fins de inserção naquela categoria.

Embora a fixação do importe de R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais) como limite ao enquadramento do segurado como baixa renda pareça ser taxativo, nossos Tribunais Regionais Federais vêm flexibilizando o limite constitucionalmente estabelecido, a exemplo do TRF da 1ª Região. Eis um dos seus julgados:

PREVIDENCIÁRIO E CONSTITUCIONAL. AUXÍLIO-RECLUSÃO. FILHOS MENORES IMPÚBERES. RENDA DO SEGURADO. FLEXIBILIZAÇÃO DO LIMITE LEGAL. POSSIBILIDADE. 1. A concessão do auxílio-reclusão pressupõe a qualidade de segurado do preso, independentemente de carência; o recolhimento à prisão do segurado em regime fechado ou semiaberto; a situação de dependência previdenciária do postulante ao benefício e, por fim, o requisito relativo à baixa renda do segurado. 2. A percepção pelo segurado recluso de renda um pouco superior ao que o regulamento fixou como baixa renda (art. 116 do RPS) não afasta o direito dos seus dependentes à percepção do benefício, porque estes não devem ficar alijados da proteção do sistema previdenciário, que é condição realizadora do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III), e porque constitui objetivo fundamental da República promover o bem de todos, sem qualquer forma de discriminação (art. 3º, inc. IV), com o que também se pode evitar a exclusão social. 3. O Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial n. 1.479.564/SP, versando também auxílio-reclusão, entendeu que, na análise do caso concreto, é possível a flexibilização do limite legal quando se observa a necessidade de garantir a proteção social dos dependentes do segurado (relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJE De 18/11/2014). 4. Apelação não provida.

(TRF – Processo nº: 0026529-51.2014.4.01.9199/GO, Relatora DESEMBARGADORA FEDERAL GILDA SIGMARINGA SEIXAS, Data de publicação: 03/08/2016).

No mesmo sentido, posicionou-se o Superior Tribunal de Justiça:



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.

(RECURSO ESPECIAL Nº 1.479.564 - SP RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO – Data do Julgamento: 06/11/2014).

Antes da edição da MP 871/19, convertida na Lei 13.846/19, tomava-se como parâmetro para se aferir a renda do segurado seu último salário de contribuição. Agora, nos termos do § 4º do dispositivo acima citado, também incluído pela Lei 13.846/19, a aferição da renda mensal bruta para enquadramento do segurado como baixa renda ocorrerá pela média dos salários de contribuição apurados no período de 12 (doze) meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão. Contudo, mesmo após a vigência da MP 871/19, é possível que se tome como parâmetro para aferição da baixa renda o último salário de contribuição do segurado, uma vez que o referido diploma legal não dispôs a respeito do segurado que, ao tempo da prisão, não possuía os 12 (doze) salários de contribuição.

Não são considerados na citada média o décimo terceiro salário e o terço de férias. Em contrapartida, compreendem os salários de contribuição o salário de benefício que serviu de base para o cálculo da renda mensal de benefícios por incapacidade recebidos durante 12 (doze) meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão, reajustado na mesma época e com a mesma base dos benefícios em geral, não podendo ser inferior ao valor de 1 (um) salário mínimo (§ 6º).

Defende-se que, encontrando-se no período de graça, o segurado desempregado por ocasião da prisão fará jus ao auxílio-reclusão, mesmo que seus 12 (doze) últimos salários de contribuição superem o limite de baixa renda constitucionalmente definido. O mesmo raciocínio se aplica ao segurado facultativo, que, por não exercer atividade remunerada, não possui renda. É este, inclusive, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, que entende ser o momento da prisão a ocasião oportuna para a análise dos requisitos de concessão do benefício. Segue a ementa:

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. 8. Recursos Especiais providos.

(REsp 1480461/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe 10/10/2014).

O referido entendimento ainda se sustenta, mesmo após o advento da MP 871/19, vez que as situações de desemprego no momento do recolhimento à prisão, bem como de ausência de 12 (doze) salários de contribuições no momento da prisão, não restaram reguladas. Dessa forma, deveria o legislador, quando da edição da MP 871/19, ter previsto a forma pela qual se daria o cálculo dos salários de contribuição, para fins de enquadramento do segurado como baixa renda, na hipótese daquele que, desempregado ou não ao tempo da prisão, efetuada a

partir de 18.01.2019 (data da publicação da referida MP), não possuía 12 (doze) salários de contribuição. Nesse caso, defende-se que a aferição da renda mensal bruta para enquadramento do segurado como de baixa renda deverá considerar a média dos salários de contribuição que o segurado possuir até a data do aprisionamento. Possuindo apenas um salário de contribuição, apenas ele deveria ser tomado como parâmetro para aferição do requisito de baixa renda.

Inclusive, o § 2º do art. 11 da IN INSS 101/19 julga de baixa renda o segurado que não possuir salário de contribuição no período de 12 (doze) meses anteriores à prisão. Frise-se, todavia, que o enquadramento do segurado como baixa renda não tem o condão de, por si só, fazer com que seus dependentes tenham direito ao auxílio-reclusão, posto que o preso deverá, ainda, ostentar a qualidade de segurado no momento da prisão. Cite-se como exemplo o caso do segurado facultativo que deixa de recolher suas contribuições previdenciárias por mais de 6 (seis) meses ininterruptos e, conseqüentemente, perde a qualidade de segurado após o referido período. Nesta hipótese, seus dependentes não farão jus ao auxílio-reclusão, ainda que o segurado se enquadre como baixa renda.

#### 4.2.6 Requerimento e Data de Início do Benefício (DIB)

A concessão do auxílio-reclusão se dará nas condições da pensão por morte, razão pela qual será devido a contar da data do aprisionamento do segurado em regime fechado, quando requerido em até 180 (cento e oitenta), para os filhos menores de 16 (dezesesseis anos), ou em até 90 (noventa) dias após a prisão, para os demais dependentes. Quando requerido após os aludidos prazos, os dependentes farão jus ao auxílio-reclusão a partir da Data de Entrada do Requerimento (DER).

No que diz respeito à limitação do prazo em até 180 (cento e oitenta) para os filhos menores de 16 (dezesesseis anos), considerados, pelo Código Civil de 2002, absolutamente incapazes de exercerem pessoalmente os atos da vida civil, cabe destacar que esta disposição configura exceção à regra contida no inciso I do art. 198 do CC/02, segundo a qual não corre prescrição contra absolutamente incapazes.

Com as recentes redações do §§ 2º e 3º do art. 59 da Lei 8.213/91, o segurado recluso deixou de ter direito ao recebimento de auxílio-doença durante o período em que se encontrar preso em regime fechado, devendo aquele benefício de incapacidade ser suspenso se, no decorrer de sua concessão, advier o recolhimento do segurado à prisão. Uma vez suspenso o auxílio-doença, os dependentes do segurado poderão requerer o auxílio-reclusão, o qual, em sendo postulado nos 90 (noventa) dias posteriores às prisões ocorridas a partir de 18.01.2019 (data de vigência da MP 871/19), será devido desde a segregação prisional do segurado,

devendo a Data de Início do Pagamento (DIP) ser fixada no dia seguinte à data de suspensão do auxílio-doença. Caso seja requerido após esse prazo, a DIP será fixada no dia da Data de Entrada do Requerimento (DER).

Com relação aos segurados que, ao tempo da reclusão, vinham recebendo auxílio-doença, não há que se falar em imediata cessação daquele benefício quando a prisão tiver sido ordenada até 17.01.2019, véspera da publicação da MP 871/19, valendo a regra estabelecida no § 3º do art. 383 da IN INSS 77/15, que permite ao segurado optar pelo benefício mais vantajoso. Vindo a optar pelo auxílio-reclusão, em favor de seus dependentes, estes terão direito àquele benefício desde o aprisionamento do segurado, mas a DIP deverá ser fixada no dia seguinte à cessação do auxílio-doença.

Ademais, nos termos do § 5º do art. 383 da IN INSS 77/15, se o auxílio-doença vier a ser cessado em virtude da inexistência de incapacidade laborativa, caberá a concessão do auxílio-reclusão aos dependentes, devendo a data de início ser fixada na data do fato gerador (reclusão). A DIP, por sua vez, para a reclusão ocorrida até 10.11.1997, véspera da publicação da MP 1.596-14, convertida na Lei 9.528/97, será fixada no dia seguinte à data da cessação do auxílio-doença, qualquer que seja o dependente, sendo fixada no dia seguinte à data da cessação do auxílio-doença para a reclusão ocorrida a partir de 11.11.1997, desde que o auxílio-reclusão tenha sido requerido em até 90 (noventa dias) após a prisão do segurado, ou na DER, se requerido após o referido prazo, ressalvado o direito dos absolutamente incapazes, para os quais será fixada no dia seguinte à data de cessação do auxílio-doença.

#### 4.2.7 Período de duração

O auxílio-reclusão será mantido enquanto o segurado permanecer detento ou recluso. Os dependentes do segurado recolhido à prisão farão jus ao auxílio-reclusão na ordem de classes estipulada no art. 16 da Lei 8.212/91. Ante o disposto no art. 80 desta Lei, que refere que o auxílio-reclusão será pago nas mesmas condições da pensão por morte, no que couber, destaque-se que a determinação do período em que é devido o benefício deve observar as mudanças implementadas pela Lei 13.135/15, sobretudo no que diz respeito aos prazos de percepção da pensão por morte, cujas regras entraram em vigor em 18.06.2015. Ademais, a Lei 13.846/19 promoveu alterações quanto às provas da união estável e da dependência econômica.

Assim, o auxílio-reclusão será pago na ordem de classe de dependentes já estudada, ao cônjuge ou companheiro(a) pelo prazo de 4 (quatro) meses, se, ao tempo da reclusão, o segurado tiver vertido menos de 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes da prisão. A única

exceção a essa regra é a condição de inválido ou deficiência do cônjuge ou companheiro(a), hipótese em que perceberá o benefício enquanto perdurar a invalidez ou deficiência, desde que o segurado ainda se encontre recolhido à prisão. Uma vez cessada a invalidez ou deficiência, respeitar-se-á as regras previstas na alínea c do art. 77 da Lei 8.213/91 caso o segurado ainda se encontre recluso.

Caso a prisão se dê após vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável, o benefício será devido, enquanto durar a reclusão, pelos seguintes prazos, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data da prisão do segurado, segundo a alínea c do art. 77 da Lei 8.213/91:

- I – 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
- II.- 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
- III – 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
- IV – 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
- V – 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- VI – prazo indefinido, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.

Semelhantemente ao que ocorre com o segurado que não integralizou as 24 (vinte e quatro) contribuições mensais no momento de recolhimento à prisão, aquele que, ao tempo da prisão, não houver vertido 18 (dezoito) contribuições mensais consequentemente não cumprirá o período de carência previsto na MP 871/19 (24 contribuições mensais), motivo pelo qual, vindo seu cônjuge ou companheiro (a) a pleitearem o benefício de auxílio-reclusão, este será provavelmente indeferido em virtude do não cumprimento do requisito de carência.

Prescreve o § 5º do art. 16 da Lei 8.213/91, incluído pela MP 871/19, que as provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea aos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento. Por se tratar de norma de caráter procedimental, aplica-se aos processos em curso quando da edição da MP 871/15, posteriormente convertida na Lei 13.846/15.

De acordo com o entendimento administrativo do INSS, não será devido o auxílio reclusão se a celebração do casamento ou a constituição da união estável ocorrer durante o recolhimento do segurado à prisão, eis que se presume que a dependência econômica é superveniente ao fato gerador do benefício<sup>104</sup>. Em relação ao filho nascido no interregno da prisão do segurado, o mesmo fará jus ao auxílio-reclusão a contar da data de seu nascimento,

---

<sup>104</sup> Art. 388 da IN INSS 77/2015.

sendo devido ainda que a concepção tenha se dado após o recolhimento à prisão, segundo entendimento da TNU<sup>105</sup>.

A teor do § 2º do art. 76 da Lei 8.213/91, o cônjuge divorciado ou separado judicialmente ou de fato que recebia pensão de alimentos concorrerá em igualdade de condições com os dependentes. Porém, nos termos do § 3º daquele dispositivo, incluído pela Lei 13.846/19, na hipótese de o segurado preso estar, na data de seu encarceramento, obrigado, por determinação judicial, a pagar alimentos temporários a ex-cônjuge ou ex-companheiro(a), o auxílio-reclusão será devido pelo prazo remanescente na data da prisão, caso não incida outra hipótese de cancelamento anterior do benefício.

Outra inovação implementada pela Lei 13.846/19 foi a inserção dos §§ 3º, 4º e 5º no art. 74 da Lei 8.213/91, com vigência após 120 (cento e vinte) dias após a publicação da MP 871/19, também aplicáveis ao auxílio-reclusão, que possibilitam, ajuizada a ação judicial para reconhecimento da condição de dependente, a habilitação provisória ao benefício, exclusivamente para fins de rateio dos valores com outros dependentes, vedado o pagamento da respectiva cota até o trânsito em julgado da decisão judicial que reconhecer a qualidade de dependente do autor da ação. Acaso julgada improcedente a ação, o valor retido será corrigido pelos índices legais de reajustamento e será pago de forma proporcional aos demais dependentes, de acordo com as suas cotas e o tempo de duração de seus benefícios. O mesmo entendimento se aplica à hipótese de ajuizamento de ação judicial cujo objeto principal seja a concessão do auxílio-reclusão, para a qual haja a necessidade de reconhecimento de união estável, como incidente processual, com vistas a se comprovar a qualidade de dependente.

#### 4.2.8 Renda mensal inicial

Tendo em vista que o auxílio-reclusão é devido nas mesmas condições da pensão por morte, sua renda mensal inicial será de 100% (cem por cento) do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou daquela a que teria direito se estivesse aposentado por invalidez na data de seu recolhimento à prisão.

Em decorrência da regra descrita no inciso I do art. 39 da Lei 8.213/91, o valor do benefício, para os dependentes do segurado especial, é de um salário mínimo. Sendo facultativo o segurado, seus dependentes terão o benefício concedido com base na média dos salários de contribuição equivalentes a 80% (oitenta por cento) de seu período contributivo, computados desde julho de 1994 até o mês anterior ao da prisão.

<sup>105</sup> Brasil. Turma Nacional de Uniformização. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) Nº 0500965- 76.2016.4.05.8311/PE**, 25.10.2017. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/05009657620164058311.pdf>>. Acesso em 14 ago. 2019.

#### 4.2.9 Suspensão, cessação e conversão em pensão por morte

Havendo fuga do segurado, o auxílio-reclusão será suspenso pelo período em que se encontrar foragido. Sucedendo-se sua recaptura, o benefício será restabelecido a contar desta data, desde que ainda ostente a qualidade de segurado. Não obstante, o inciso IX do art. 394 da IN INSS 77/15 considera a fuga do segurado recluso causa para a cessação do benefício, que não poderá ser reativado, caracterizando-se a nova captura ou regressão de regime como novo fato gerador para requerimento de benefício.

Note-se que, nos termos do inciso IV do art. 15 da Lei 8.213/91, sobrevivendo fuga, o segurado manterá esta qualidade até 12 (doze) meses após o livramento. Todavia, se no decorrer do livramento o fugitivo desempenhar atividade remunerada que gere filiação obrigatória ao RGPS, o mesmo preservará a qualidade de segurado, mesmo que entre a fuga e a recaptura tenha transcorrido mais de 12 (doze) meses. Além de ser o entendimento do INSS<sup>106</sup>, é o posicionamento adotado pelo Tribunal Regional federal da 4ª Região, cuja ementa se transcreve a seguir:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. EVASÃO DO PRESO. PERÍODO DE GRAÇA DE 12 (DOZE) MESES. PERDA DA QUALIDADE DE SEGURADO. BENEFÍCIO INDEFERIDO. 1. A concessão do auxílio-reclusão é regida pela regra vigente na época do recolhimento do segurado à prisão. 2. Nos casos de evasão, uma vez recapturado o segurado instituidor, deve-se avaliar se há a manutenção da qualidade de segurado, considerando-se eventual atividade remunerada que venha a ser exercida no período de fuga. 3. Não se aplicam ao caso de evasão do segurado preso as hipóteses de prorrogação do art. 15, §§ 1º e 2º, da Lei 8.213/91, pois se referem especificamente ao inciso II, que trata da cessação de contribuições pelo segurado no exercício de atividade remunerada, e não ao inciso IV, que cuida do segurado recluso ou retido. 4. Na ausência de qualquer atividade no período de fuga, aquele que foge da prisão mantém a qualidade de segurado se recapturado em menos de 12 meses, na forma do art. 15, IV, da Lei 8.213/91. 5. Considerando que o período de graça de doze meses já estava esgotado quando da recaptura do preso, tenho que os autores não fazem jus ao auxílio-reclusão, por perda da qualidade de segurado do recluso.

(TRF4, Sexta Turma, AC 0019040-09.2011.404.9999/Paraná, Relatora Vânia Hack de Almeida, D.E. 18/08/2014).

O art. 394 da IN INSS 77/15 reputa, ainda, como causas de suspensão do benefício em exame a ausência de apresentação, pelo dependente, de atestado trimestral, firmado pela autoridade competente, do recolhimento do segurado à prisão, bem como a existência de vínculo empregatício ou o exercício de trabalho avulso pelo segurado, caso em que só será restabelecido no dia posterior ao encerramento do vínculo empregatício.

Já o art. 395 da aludida instrução normativa traz um rol de hipóteses de cessação do auxílio-reclusão, a saber: a extinção da última cota individual; o recebimento de aposentadoria pelo segurado, ainda que privado de sua liberdade ou recluso; o óbito do segurado ou

<sup>106</sup> § 2º do art. 395 da IN INSS 77/15.

dependente; a soltura do segurado; a maioridade previdenciária, no caso de filho ou equiparado ou irmão, de ambos os sexos; a cessação da invalidez do dependente inválido, verificada em exame médico pericial a cargo do INSS; a 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; o levantamento da interdição no caso do(a) filho(a) ou irmã(o) com deficiência intelectual ou mental; o livramento condicional do segurado; e a progressão do cumprimento da pena para o regime aberto.

Note-se que, antes da edição da Lei 13.146/15, o direito à percepção da cota individual do auxílio-reclusão cessaria, nos termos do § 2º do art. 77 da Lei 8.213/91:

- I - pela morte do dependente;
- II - para o filho, a pessoa a ele equiparado ou irmão, de ambos os sexos, ou ao completar 21 (vinte e um) anos de idade, salvo se for inválido ou com deficiência;
- III - para filho ou irmão inválido, pela cessação da invalidez.

Ocorre que, com advento da Lei 13.146/15, a redação do inciso II da Lei de Benefícios do RGPS sofreu modificações, de modo a incluir a emancipação como causa de antecipação da maioridade previdenciária do irmão do segurado, exceto se o parente colateral for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave. No entanto, a Lei 13.183/15 excluiu o instituto da emancipação como motivo para a cessação do auxílio-reclusão. Portanto, a partir de 05.11.2015 (data de publicação da Lei 13.183/15), a emancipação deixou de ser causa para a cessação do auxílio-reclusão, embora constitua causa para não concessão do benefício.

Após as referidas alterações, constituem hipóteses de cessação da cota individual:

- I - a morte do dependente;
- II - para o filho, a pessoa a ele equiparada ou o irmão, de ambos os sexos, a maioridade previdenciária (aos vinte e um anos de idade), salvo se for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave;
- III - para filho ou irmão inválido, a cessação da invalidez;
- IV - para filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, o afastamento da deficiência, nos termos do regulamento.

Na situação específica do cônjuge ou companheiro, o auxílio-reclusão cessará em 4 (quatro) meses, se a prisão ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do recolhimento à prisão do segurado. Todavia, se os aludidos dependentes forem inválidos ou pessoas com deficiência, a cessação do benefício somente ocorrerá com a cessação da invalidez e pelo afastamento da deficiência, enquanto perdurar a reclusão (alínea *b* c/c alínea *a* do art. 77 da Lei 8.213/91). Advindo a capacidade para o trabalho ou sendo afastada a deficiência dentro do período de reclusão, respeitar-se-á as regras previstas na alínea *c* do art. 77 da Lei 8.213/91.



Vindo o recluso a falecer no decorrer do recolhimento à prisão, o auxílio-reclusão deverá ser automaticamente convertido em pensão morte tão logo seja apresentada a certidão de óbito do segurado. Segundo KERTZMAN<sup>107</sup>,

o valor da pensão por morte devida aos dependentes do segurado recluso que, nessa condição, exercia atividade remunerada, será obtido mediante realização de cálculo com base no novo tempo de contribuição, considerando os salários de contribuição do período em que esteve preso. Os dependentes podem, contudo, receber a pensão no valor correspondente ao do auxílio reclusão, se for mais benéfico.

Dessa maneira, se o segurado houver contribuído para o RGPS durante a reclusão, a pensão por morte será calculada levando-se em consideração o tempo de contribuição adicional e os correspondentes salários de contribuição, facultada a opção pelo valor do auxílio-reclusão.

---

<sup>107</sup>*Ibidem*, p. 444.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante examinado, embora o principal objetivo da MP 871/19, posteriormente convertida na Lei 13.846/19, seja a instituição de programas de revisão de benefícios com indícios de irregularidades, a serem realizados por servidores públicos federais ativos em exercício no INSS mediante o pagamento de um bônus para cada processo analisado fora do horário de trabalho, implantou-se uma série de inovações e modificações no que se refere aos critérios de concessão do auxílio-reclusão.

O auxílio-reclusão, com o advento da mencionada legislação, experimentou modificações e inovações no que diz respeito à possibilidade de cumulação com outros benefícios, ao regime de cumprimento da pena, à comprovação do recolhimento à prisão, ao período de carência e aos critérios de enquadramento do segurado como baixa renda.

A teor do art. 80 da Lei 8.213/91, cuja nova redação foi dada pela Lei 13.846/19, o auxílio-reclusão é devido aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado que não receber remuneração da empresa nem estiver em gozo de auxílio-doença, de pensão por morte, de salário-maternidade, de aposentadoria ou de abono de permanência em serviço (benefício extinto), desde que cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25 da referida Lei.

Antes da publicação da MP 871/19, o benefício estudado era devido tanto na hipótese de recolhimento à prisão em regime fechado quanto em regime semiaberto. Com a vigência daquela espécie normativa, a concessão do referido benefício passou a ser restrito apenas nas prisões em regime fechado, efetuadas a partir de 18.01.2019, sendo cessado na ocorrência de progressão do regime fechado para o semiaberto.

A citada hipótese de cessação poderá prejudicar o sustento dos dependentes do segurado, uma vez que é costumeira a prática, por parte dos empregadores, de rescisão do contrato de trabalho que mantinham com o segurado, ainda que sem justa causa, quando este é recolhido à prisão. Assim, defende-se que deveria o legislador estabelecer um período mínimo durante o qual os dependentes permaneceriam percebendo o aludido benefício, na hipótese de o segurado, passando ao regime semiaberto, não detiver contrato de trabalho vigente que possibilite seu imediato reingresso ao mercado de trabalho.

Com relação aos benefícios concedidos em função de prisões ocorridas antes da vigência da MP 871/19, as quais vêm sendo cumpridas em regime semiaberto, o INSS vem mantendo o benefício, comprometendo-se, nos termos do § 2º do art. 9º da IN INSS 101/2019, a conservá-lo ainda que a progressão do regime fechado para o semiaberto ocorra na vigência da MP citada.

Como há alusão, no art. 80 da Lei 8.213/91, apenas à necessidade de segregação prisional em regime fechado, defende-se que o auxílio-reclusão será também cabível nos casos de prisão cautelar (em flagrante, temporária e preventiva), de aplicação de medida socioeducativa de internação do adolescente e de prisão domiciliar, desde que adotem regime fechado de segregação prisional.

Na vigência da redação anterior do art. 80 da Lei 8.213/91, o auxílio-reclusão, por inexistir vedação legal, era devido ainda que o segurado estivesse sob gozo de salário-maternidade e pensão por morte, uma vez que o aludido dispositivo se referia tão somente ao recebimento de remuneração da empresa, auxílio-doença, aposentadoria de qualquer espécie e abono de permanência em serviço (atualmente extinto) como barreiras à concessão daquele benefício. A partir de 18.01.2019 (data de publicação da MP 871/19), é expressamente vedada a percepção concomitante do auxílio-reclusão com o salário-maternidade e a pensão por morte.

Além disso, quando, na data de seu recolhimento à prisão, o segurado vinha percebendo auxílio-doença era-lhe facultado optar pelo benefício mais vantajoso. Contudo, a Lei 13.846/19 retirou daqueles sujeitos a referida faculdade, de modo que, para as prisões efetuadas a partir de 18.01.2019, o segurado que, na data do recolhimento à prisão, estiver percebendo auxílio-doença, terá este benefício suspenso por até 60 (sessenta) dias, contados da data do recolhimento à prisão. Em sendo posto em liberdade durante o mencionado prazo, o benefício será restabelecido a partir da data da soltura. Persistindo a prisão após esse prazo, o auxílio-doença será cessado.

Vale salientar que, uma vez suspenso o auxílio-doença, poderão os dependentes requerer o auxílio-reclusão, o qual, em sendo postulado nos 90 (noventa) dias posteriores às prisões ocorridas a partir de 18.01.2019 (data de vigência da MP 871/19), será devido desde a segregação prisional do segurado, devendo a Data de Início do Pagamento (DIP) ser fixada no dia seguinte à data de suspensão do auxílio-doença. Caso seja requerido após esse prazo, a DIP será fixada no dia da DER.

Entretanto, com a inclusão do § 6º ao art. 59 da Lei 8.213/19, caso a prisão venha ser declarada ilegal, o segurado terá direito à percepção do auxílio-doença por todo o período devido. Referida regra deverá ser interpretada em harmonia com o art. 80 da mesma lei, o qual veda o recebimento concomitante dos auxílios reclusão e doença. Assim, sendo declarada a ilegalidade da prisão, não será cabível o pagamento das parcelas atrasadas de auxílio-doença caso os dependentes do segurado estivessem sob o gozo de auxílio-reclusão durante o período de suspensão ou cessação do benefício por incapacidade.

Por outro lado, caso a concessão do auxílio-doença tenha se dado antes da vigência da MP 871/19, não há que se falar em suspensão deste benefício, cabendo a concessão do auxílio-reclusão aos dependentes somente após a cessação do mesmo, devendo a data de início do auxílio-reclusão ser fixada a partir da data de recolhimento do segurado à prisão, não obstante os efeitos financeiros devam ser reconhecidos apenas a partir da data de cessação do benefício por incapacidade.

Antes da edição da MP 871/19, tomava-se como parâmetro para se aferir a condição de baixa renda do segurado seu último salário de contribuição. Agora, será tomada como critério de aferição a média dos 12 (doze) últimos salários de contribuição anteriores ao mês do recolhimento à prisão, aí compreendidos os salários de benefício que serviram de base ao cálculo da renda mensal de benefícios por incapacidade, não sendo considerados, em contrapartida, o décimo terceiro salário e o terço de férias. Contudo, mesmo após a vigência da MP 871/19, é possível que se tome como parâmetro para aferição da baixa renda o último salário de contribuição, uma vez que o referido diploma legal não dispôs a respeito do segurado que, ao tempo da prisão, encontrava-se desempregado ou que não possuía os 12 (doze) salários de contribuição.

Deveria o legislador, quando da edição da MP 871/19, ter previsto a forma pela qual se daria o cálculo dos salários de contribuição, para fins de enquadramento do segurado como baixa renda, na hipótese daquele que, desempregado ou não ao tempo da prisão não possuía 12 (doze) salários de contribuição. Nesse caso, defende-se que a aferição da renda mensal bruta, para enquadramento do segurado como de baixa renda, deverá considerar a média dos salários de contribuição que este possuir até a data de seu aprisionamento. Possuindo apenas um salário de contribuição, apenas ele deveria ser tomado como parâmetro para aferição do requisito de baixa renda.

A fim de contornar a omissão do legislador, o INSS, através do § 2º do art. 11 da IN INSS 101/19, julga de baixa renda o segurado que não possuir salário de contribuição no período de 12 (doze) meses anteriores à prisão. Frise-se, todavia, que o enquadramento do segurado como baixa renda não tem o condão de, por si só, fazer com que seus dependentes tenham direito ao auxílio-reclusão, posto que o preso deverá, ainda, ostentar a qualidade de segurado no momento da prisão.

A Lei 13.846/19 estabeleceu, ainda, a exigência de integralização de 24 (vinte e quatro) contribuições para que os dependentes do segurado fizessem jus ao auxílio-reclusão. Sabe-se que, já em 2014, tentou-se estabelecer carência para o aludido benefício quando da edição da MP 664/2014. Porém, o Congresso Nacional não aprovou o dispositivo que previa

tal modificação, de maneira que o INSS teve de rever, de ofício, todas as decisões de indeferimento de benefício proferidas com fundamento no descumprimento do requisito de carência (vinte e quatro recolhimentos mensais) no período de vigência da referida Medida Provisória (01.03.2015 a 17.06.2015), efetuando o pagamento de todas as parcelas vencidas.

Outra importante inovação trazida pela Lei 13.846/19 diz respeito à forma pela qual se dará a comprovação do recolhimento à prisão do segurado. Nesse sentido, o requerimento do auxílio-reclusão deverá ser instruído com certidão judicial que ateste o recolhimento efetivo do segurado à prisão, dispensando-se a apresentação desses documentos caso o INSS tenha acesso à base de dados que forneça informações condição de presidiário do segurado. O INSS poderá, inclusive, celebrar convênios com os órgãos públicos responsáveis pelo cadastro dos presos a fim de obter informações sobre o recolhimento à prisão.

As disposições inseridas pela Lei 13.846/19 no inciso I do art. 74 da Lei 8.213/91, a qual estipulou, para os filhos menores de 16 (dezesseis) que desejem perceber pensão por morte desde a data do óbito, um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias após o óbito para postularem benefício citado, também se aplicam quanto aos requerimentos de auxílio-reclusão. Cabe destacar que esta disposição configura exceção à regra contida no inciso I do art. 198 do CC/02, segundo a qual não corre prescrição contra absolutamente incapazes.

Em respeito ao princípio da preexistência da fonte de custeio, aplicável à Seguridade Social Brasileira, o auxílio-reclusão é devido aos dependentes do segurado em razão deste contribuir para o Regime Geral de Previdência Social, o qual tem por uma de suas finalidades cobrir diversos riscos sociais, dentre eles o de aprisionamento do segurado. Dessa forma, a tese defendida por considerável parcela da doutrina e da própria sociedade, no sentido de que o referido benefício contribuiria para o aumento da marginalidade ou que possui caráter assistencialista, cai por terra. Além do mais, conforme o teor do próprio artigo 80 da Lei 8.213/91, o auxílio-reclusão não é devido ao próprio segurado, e, sim, aos seus dependentes, que não poderiam ficar desamparados por motivos a eles alheios, fato que resultaria no aumentadas desigualdades sociais existentes em nosso país.

Entendo que o estabelecimento do requisito de carência para a concessão do benefício de auxílio-reclusão representa uma forma de punir os dependentes, os quais não detêm qualquer responsabilidade pela prática de delitos por parte do segurado. Embora o fato gerador do benefício em exame seja o recolhimento à prisão do segurado, o qual diverge do fato gerador da pensão por morte, ambos possuem a mesma finalidade: amparar os dependentes do segurado em virtude de eventos imprevisíveis.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, Ismael Gonçalves. **Da caridade ao welfarestate: um breve ensaio sobre os aspectos históricos dos sistemas de proteção social ocidentais**. CIÊNCIA E CULTURA, 2015. Disponível em: <[http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0009-67252015000100017](http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252015000100017)>. Acesso em: 06 jul. 2019.
- AMADO, Frederico. **Curso de Direito e Processo Previdenciário**. 10ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018.
- BRASIL. Conselho Nacional de Recursos do Seguro Social. **Enunciado 13**. Disponível em: <<https://www.legjur.com/sumula/busca?tri=crps&pag=2#topo>>. Acesso em: 14 ago 2019.
- \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 22.872**, de 29 de junho de 1933. *Crêa o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos*, regula o seu funcionamento e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-22872-29-junho-1933-503513-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Decreto 3.048**, de 6 de maio de 1999. *Aprova o Regulamento da Previdência Social*, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3048.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 5.452**, de 1º de maio de 1943. *Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa INSS Nº 77**, de 21 de janeiro de 2015. *Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <<http://sislex.previdencia.gov.br/paginas/38/inss-pres/2015/77.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa INSS Nº 101**, de 09 de abril de 2019. *Dispõe sobre as alterações realizadas pela Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019*. Disponível em: <<http://www.normaslegais.com.br/legislacao/Instrucao-normativa-inss-101-2019.htm>>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Instrução Normativa RFB nº 971**, de 13 de novembro de 2009. *Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e as destinadas a outras entidades ou fundos, administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB)*. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=15937>>. Acesso em: 14 ago.2019.
- \_\_\_\_\_. **Lei 6.019**, de 3 de janeiro de 1974. *Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm)>. Acesso em: 14 ago.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.213**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18213cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.506**, de 30 de outubro de 1997. Extingue o Instituto de Previdência dos Congressistas - IPC, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9506.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9506.htm)>. Acesso em: 14 ago.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 9.608**, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9608.htm)>. Acesso em: 14 ago.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 14 ago.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.887**, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.887.htm)>. Acesso em: 14 ago.2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.180**, de 23 de setembro de 2003. Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.440**, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993, que cria, no Serviço Exterior Brasileiro, as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993; revoga as Leis nºs 7.501, de 27 de junho de 1986, 9.888, de 8 de dezembro de 1999, e 10.872, de 25 de maio de 2004, e dispositivos das Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e 8.829, de 22 de dezembro de 1993; e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/L11440.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.685**, de 2 de junho de 2008. Institui o Estatuto do Garimpeiro e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11685.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.718**, de 20 de junho de 2008. Acrescenta artigo à Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973, criando o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo; estabelece normas transitórias sobre a aposentadoria do trabalhador rural; prorroga o prazo de contratação de financiamentos rurais de que trata o § 6º do art. 1º da Lei nº 11.524, de 24 de setembro de 2007; e altera as Leis nºs 8.171, de 17 de janeiro de 1991, 7.102, de 20 de junho de 1993, 9.017, de 30 de março de 1995, e 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11718.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11718.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.959**, de 29 de junho de 2009. Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, regula as atividades pesqueiras, revoga a Lei nº 7.679, de 23 de novembro de 1988, e dispositivos do Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11959.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 12.815**, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.146**, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.429**, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13429.htm#art1)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei 13.846**, de 18 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade; altera as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 7.783, de 28 de junho de 1989, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, 9.620, de 2 de abril de 1998, 9.717, de 27 de novembro de 1998, 9.796, de 5 de maio de



1999, 10.855, de 1º de abril de 2004, 10.876, de 2 de junho de 2004, 10.887, de 18 de junho de 2004, 11.481, de 31 de maio de 2007, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; e revoga dispositivo da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003, e a Lei nº 11.720, de 20 de junho de 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 150**, de 1º de junho de 2015. Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e nº 11.196, de 21 de novembro de 2005; revoga o inciso I do art. 3º da Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, o art. 36 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, e o inciso VII do art. 12 da Lei nº 9.250, de 26 de dezembro 1995; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp150.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp150.htm)>. Acesso em 19 de ago. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 871**, de 18 de janeiro de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv871.htm)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **PARECER/CONJUR/MPS/Nº 616/2010**, de 23 de dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/491816/RESPOSTA\\_PEDIDO\\_parecer%20616-2010.pdf](http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/491816/RESPOSTA_PEDIDO_parecer%20616-2010.pdf)>. Acesso em 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial 68166/BA**, 16.04.2014. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21597683/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-68166-ba-2011-0245977-4-stj/inteiro-teor-21597684?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em REsp 1.141.788/RS**. Relator Ministro João Otávio de Noronha, 07.12.2016. Disponível em: <<https://www.portaldori.com.br/wp-content/uploads/2017/11/ITA-24.pdf>>. Acesso em 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo de Jurisprudência 507**. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270507%27>>. Acesso em 14 ago.2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1411258**. Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 21.02.2018. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/547629366/recurso-especial-resp-1411258-rs-2013-0339203-9/relatorio-e-voto-547629372?ref=juris-tabs>>. Acesso em 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1574859/SP**. Relator Ministro Mauro Campbell Marques, 08.11.2016. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=>

1549454&num\_registro=201503187353&data=20161114&formato=PDF>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.479.564/SP**. Relator. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 06.11.2014. Disponível em:  
<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/152379365/recurso-especial-resp-1479564-sp-2014-0193771-0/relatorio-e-voto-152379372?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.480.461/SP**. Relator Ministro Herman Benjamin, 10.10.2014. Disponível em:  
<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153316301/recurso-especial-resp-1480461-sp-2014-0230747-3>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.672.295/RS - 2017/0113304-6**. Relator Ministro Gurgel de Faria, 17.10.2017. Disponível em:  
<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/513732981/recurso-especial-resp-1672295-rs-2017-0113304-6/inteiro-teor-513732986>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 411.194/PR**. Relatora Ministra Maria Thereza de Assis Moura, 17.04.2007. Disponível em:  
<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19239108/recurso-especial-resp-411194-pr-2002-0014777-1/inteiro-teor-19239109>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 411832/RS**, 19.12.2005. Disponível em:  
<<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7179441/recurso-especial-resp-411832-rs-2002-0016098-2/inteiro-teor-12919197>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 870.920/SP**. Relator Ministro Félix Fischer, 03.04.2007. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19238183/recurso-especial-resp-870920-sp-2006-0162560-9/inteiro-teor-19238184>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 336**. Disponível em:  
<[https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012\\_28\\_capSumula336.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_28_capSumula336.pdf)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 416**. Disponível em:  
<<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumanot/toc.jsp>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 563**. Disponível em:  
<<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumulas/doc.jsp?livre=@num=%27563%27>>. Acesso em: 9 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 771.577**. Relator Ministro Teori Zavascki, 29.10.2014. Disponível em:  
<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342200/agreg-no-recurso-extraordinario-re-771577-sc-stf/inteiro-teor-159437463>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 583687/RS**. Relatora Ministra Ellen Gracie, 29.03.2011. Disponível em:  
<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18096870/recurso-extraordinario-re-583687-rs-stf>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 258470/RS**. Relator Ministro Moreira Alves, 12.05.2000. Disponível em:  
<<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/780275/recurso-extraordinario-re-258470-rs>>.  
Acesso em: 8 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 486413/SP**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, 25.03.2009. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591437>>. Acesso em:  
06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 587365/SC**. Relator Ministro Ricardo Lewandowski, 25.03.2009. Disponível em:  
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591563>>. Acesso em:  
06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível. Processo nº 0026529-51.2014.4.01.9199, 03.08.2016**. Disponível em:  
<<https://www.jusbrasil.com.br/processos/108963084/processo-n-0026529-5120144019199-do-trf-1>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Processo nº 0036488-22.2010.4.01.3400**, 26.04.2018. Disponível em: <[https://www.jusbrasil.com.br/diarios/187960441/trf-1-sjdf-26-04-2018-pg-585?ref=next\\_button](https://www.jusbrasil.com.br/diarios/187960441/trf-1-sjdf-26-04-2018-pg-585?ref=next_button)>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 669**. Disponível em:  
<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=669.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&base=baseSumulas>>. Acesso em: 11 jul. 2019

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 200571010001052**, 22.04.2008. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/42397535/trf-3-judicial-i-17-04-2012-pg-1654>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. **AC 0019040-09.2011.404.9999/PR**. Relatora Vânia Hack de Almeida, 18.08.2014. Disponível em: < <https://trf-4.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/455462494/recurso-civel-50013056320164047100-rs-5001305-6320164047100/inteiro-teor-455462779>>. Acesso em: 06 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Turma Nacional de Uniformização. **Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (Turma) Nº 0500965- 76.2016.4.05.8311/PE**, 25.10.2017. Disponível em:  
<<https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/05009657620164058311.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Turma Nacional de Uniformização. **Processo: 5044944-05.2014.4.04.7100**, 17.08.2016. Origem: Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. Disponível em:  
<<https://www.cjf.jus.br/publico/pdfs/50449440520144047100.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2019

\_\_\_\_\_. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 18**. Disponível em:  
<<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=18&PHPSESSID=3go9li2s89jlaiuft6a2tav390>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 67**. Disponível em:<<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=67&PHPSESSID=d5rpi552gv1k6fh099suantd96>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Turma Nacional de Uniformização. **Súmula 73**. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/phpdoc/virtus/sumula.php?nsul=73&PHPSESSID=s5o94usjm0b25l4pbmci7tmch3>>. Acesso em: 14 ago. 2019.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de Direito Previdenciário**. 16. ed. São Paulo: FORENSE, 2014.

FORTES, Simone Barbisan; PAULSEN, Leonardo. **Direito da Seguridade Social**. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2005.

GOES, Hugo Medeiros. **Manual de Direito Previdenciário: teoria e questões**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2015.

KERTZMAN, Ivan. **Curso Prático de Direito Previdenciário**. 12ª ed. Bahia: JusPodivm, 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Direito da Seguridade Social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MEXICO. *Constitucion de México de 5 de febrero de 1917*. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20110723210409/http://constitucion.rediris.es/principal/constituciones-mexico1917.htm>>. Acesso em: 06 jul.2019.

OLIVEIRA, Antônio Carlos de. **Direito do Trabalho e previdência social: estudos**. São Paulo: LTr, 1996.

RUSSOMANO, MOZART VICTOR. **Comentários à Consolidação das leis da previdência social**. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SCHWARTZ, Germano. **Direito à saúde: Efetivação em Uma Perspectiva Sistêmica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

**ANEXO – EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DA MEDIDA PROVISÓRIA 871, DE 18 DE  
JANEIRO DE 2019**

Brasília, 17 de janeiro de 2019.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Tenho a honra de submeter à elevada apreciação de Vossa Excelência a anexa proposta de Medida Provisória (MP) que altera a Lei nº 8.009, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.112, de 20 de dezembro de 1990, a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998, a Lei nº 10.876, de 2 de junho de 2004, a Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, e a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, para promover alterações na legislação que rege a organização da Seguridade Social, em especial a Previdência Social, com foco na melhoria da gestão do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), combate a fraudes e irregularidades, revisão de benefícios por incapacidade, redução da judicialização e dos gastos com benefícios indevidos ou pagos a maior.

2. A Constituição Federal, no **caput** do art. 201, estabelece que o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) deverá observar critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Todavia, desde 1995 o RGPS vem apresentando deficit, com o crescimento das despesas com o pagamento de benefícios superando o crescimento das receitas. O deficit, já elevado, continuará crescendo, como se observa pela análise das projeções atuariais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2019. O deficit no RGPS pressiona o orçamento da seguridade social, comprometendo os recursos disponíveis para os programas de saúde e assistência social. Ressalta-se que nos últimos anos o orçamento da seguridade social, que abrange, além da Previdência Social, a Saúde e a Assistência Social, também é deficitário, exigindo aportes do orçamento fiscal, implicando a redução de investimentos em outras áreas como infraestrutura e segurança pública. A aprovação do limite de gastos, imposta pela Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, torna ainda mais urgente a adoção de medidas para a redução e racionalização das despesas públicas.

3. Importante destacar que a presente proposta não substitui os ajustes paramétricos necessários para trazer reequilíbrio ao RGPS e aos regimes próprios da União Federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As mudanças demográficas pelas quais passa o Brasil exigem ajustes nas regras de concessão dos benefícios programados, especialmente aposentadorias e pensões.

4. Contudo, há muitas medidas para melhoria da gestão dos benefícios, garantindo maior eficiência na atuação do INSS, melhorando os instrumentos de combate a fraudes e rápida apuração

de benefícios com suspeita de irregularidade e ajustes na legislação visando reduzir divergências de interpretação que geram milhões de ações judiciais envolvendo matéria previdenciária. Essas medidas, além de representarem a garantia de que os benefícios estão sendo pagos de forma correta, terão efeitos fiscais relevantes, com a potencial cessação de benefícios irregulares e fraudulentos e a recuperação dos valores indevidamente pagos.

5. Portanto, o reforço no controle do reconhecimento de direitos e manutenção do pagamento dos benefícios operacionalizados pelo INSS é de grande relevância para melhorar a qualidade do gasto público federal, com importantes impactos fiscais, tendo em vista a alta materialidade dessas políticas públicas e pelo volume de recursos envolvidos. No Orçamento Federal de 2018, os benefícios do RGPS representam custo de R\$ 594 bilhões (projeção no PLOA de 2018) e os benefícios continuados da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de R\$ 55 bilhões. A soma desses benefícios representa 50,5% do Orçamento Federal, descontados os Encargos Especiais.

6. Importante destacar que relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2018, indica que o INSS desembolsa anualmente aproximadamente 15% do seu orçamento para pagamento de benefícios concedidos por ordem judicial, incluindo o valor pago a título de precatórios e requisições de pequeno valor – RPV. Dos 34,3 milhões de benefícios mantidos pela autarquia em 2017, 3,8 milhões eram benefícios concedidos por ordem judicial. Portanto, os custos diretos e indiretos gerados pela judicialização são relevantes na majoração do deficit previdenciário.

7. Para agilizar a análise de processos com potencial risco de gastos indevidos, a presente MP propõe a instituição, no âmbito do INSS, do Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial) e do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão).

8. O Programa Especial tem por objetivo analisar processos que apresentem indícios de irregularidade com potencial risco de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS.

9. Para dar cumprimento ao Programa Especial, propõe-se a instituição do Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB). Trata-se de um bônus no valor de R\$ 57,50 (cinquenta e sete reais e cinquenta centavos) que será devida aos ocupantes dos cargos de Analista do Seguro Social e Técnico do Seguro Social em exercício no INSS que concluíam análise de processos do Programa Especial. Cumpre esclarecer que o bônus não será devido caso haja, sobre a mesma hora trabalhada, incidência de adicional por prestação de serviço extraordinário ou adicional noturno. No mesmo sentido, o BMOB, nos termos da proposta, não será incorporado aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões e não servirá de base de cálculo para benefícios ou vantagens, nem integrará a base de contribuição previdenciária do servidor. Além disso, o bônus apenas será recebido sobre o que exceder metas mínimas de performance dos servidores na análise desses processos, conforme critérios definidos em ato do Presidente do INSS.

10. De acordo com dados da Coordenação de Monitoramento Operacional de Benefícios do INSS, em fevereiro de 2018, encontravam-se represados cerca de 955.627 processos apresentando sinais de irregularidade. Entre os anos de 2010 e 2017, a média anual de processos apurados pelas Agências da Previdência Social (APS), Gerências Executivas e Superintendências Regionais do INSS foi de 178.335 casos. Esses números demonstram claro desequilíbrio entre a capacidade regular de atendimento da autarquia e o número de processos em estoque, em especial aqueles que envolvem apuração de irregularidades. O BMOB se apresenta como um instrumento de gestão para aumento da produtividade e para conciliar a necessidade de atenção do INSS com os processos concessórios e o combate a fraudes e irregularidades, aumentando a capacidade operacional da autarquia.

11. Conforme levantamento do INSS, entre os anos de 2010 e 2016 foram apurados 1.315.080 processos referentes a benefícios com indícios de irregularidade. Em cerca de 16% deles (equivalente a 210.412 processos) foram encontradas irregularidades que resultaram na cessação dos benefícios. O custo estimado do BMOB para conclusão da análise de 3.041.924 processos com indício de irregularidade, hoje pendentes, seria de R\$ 125,6 milhões. Considerando o valor médio mensal de benefício do INSS de R\$ 1.229,92 (setembro de 2018), o gasto com o pagamento do BMOB representaria menos de 21% da economia de despesa em apenas um mês com a cessação de benefícios irregulares, mantido esse mesmo percentual de 16% de cessação (486.707 benefícios). Em um ano, a economia com a cessação de pagamentos indevidos supera R\$ 7,6 bilhões, já descontando o valor do pagamento do BMOB, isso sem considerar a expectativa de restituição dos valores pagos indevidamente aos cofres previdenciários e a economia nos anos seguintes.

12. Em paralelo à necessidade de análise e melhoria dos controles na concessão de benefícios mantidos pelo INSS, também existe a necessidade de melhoria na análise dos requerimentos iniciais e pedidos de revisão dos benefícios. Pelo excesso de demanda, hoje há um grande número de pedidos de benefícios cujo prazo de análise de 45 dias, previsto na Lei nº 8.213, de 1991, já foi ultrapassado. Além do atraso na prestação do serviço à população, a demora gera o pagamento de correção monetária (mais de R\$ 600 milhões anuais) e aumento do número de ações judiciais pela demora na conclusão da análise administrativa.

13. Cumpre esclarecer que o valor sugerido para o BMOB partiu de estimativa apresentada pelo TCU no relatório de auditoria operacional destinada a avaliar o planejamento e a gestão do extinto Ministério da Previdência Social (MPS) e do INSS, no que diz respeito à oferta de serviços eletrônicos, em uma perspectiva focada no atendimento das necessidades do cidadão (TC 027.972/2014-3).

14. Esta MP elenca, em seu art. 8º, hipóteses definidas para a definição dos processos considerados com indícios de irregularidade ou fraude, tomando por base, entre outros aspectos, as fragilidades na concessão identificadas pelo TCU. As hipóteses definidas são: potencial acúmulo indevido de benefícios indicado pelo TCU ou pela Controladoria-Geral da União (CGU); potencial pagamento indevido de benefícios previdenciários indicados pelo TCU e pela CGU; processos identificados na Força-Tarefa Previdenciária, composta pelo Ministério Público Federal, pelo Departamento da Polícia Federal e pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; suspeita de óbito do beneficiário; benefício de prestação continuada - Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) com indícios de irregularidade identificados em auditorias do TCU, da



CGU e em outras avaliações realizadas pela Administração Pública Federal; e processos identificados como irregulares pelo INSS. Ademais, propõe-se autorizar o Presidente do INSS a estabelecer outros critérios para caracterização de processos com indícios de irregularidade.

15. O BMOB replica um modelo, já adotado e bem-sucedido, instituído pela MP nº 767, de 6 de janeiro de 2017, convertida na Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017, que estabeleceu o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI). O BESP-PMBI foi pago ao médico-perito do INSS para cada perícia médica extraordinária realizada referente à revisão de benefícios por incapacidade mantidos sem perícia há mais de dois anos, contados da data de publicação da referida MP. Até outubro de 2018, foram cessados 412.274 benefícios de auxílio-doença que estavam sendo mantidos mesmo com a recuperação da capacidade laborativa do segurado, demonstrando o enorme potencial de combate a irregularidades promovido pela instituição do bônus.

16. Considerando esses bons resultados, propõe-se ainda instituir o Programa de Revisão com duração até 31 de dezembro de 2020, que tem por objetivo realizar perícias médicas extraordinárias em relação a benefícios por incapacidade mantidos sem perícia há mais de seis meses, que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional e a outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária, além do acompanhamento de processos judiciais de benefícios por incapacidade visando a redução deste tipo de concessão, ampliando o escopo da medida instituída pela MP nº 767, de 2017, convertida na Lei nº 13.457, de 2017. Hoje há 2,5 milhões de BPC para pessoas com deficiência ativos, que, junto com os 2 milhões de BPC para os idosos, representam um gasto mensal de R\$ 4,3 bilhões. No ano de 2017, a despesa total com o pagamento do BPC superou R\$ 50 bilhões.

17. Para dar cumprimento ao Programa de Revisão, propõe-se a instituição do Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI). Trata-se do bônus no valor de R\$ 61,72 (sessenta e um reais e setenta e dois centavos) que será devido ao Perito Médico Federal, ao Perito Médico da Previdência Social e ao Supervisor Médico-Pericial, para cada perícia médica extraordinária realizada. Cumpre esclarecer que o bônus não será devido caso haja, sobre a mesma hora trabalhada, incidência de adicional por prestação de serviço extraordinário ou adicional noturno. No mesmo sentido, o BPMBI, nos termos da proposta, não será incorporado aos vencimentos, à remuneração ou aos proventos das aposentadorias e das pensões e não servirá de base de cálculo para benefícios ou vantagens, nem integrará a base de contribuição previdenciária do servidor.

18. Outrossim, como determinado no Acórdão nº 668/2009, que apresenta os direcionamentos aplicáveis a partir de auditoria operacional realizada no BPC (TC 013.337/2008-0), o TCU encaminhou à Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) do extinto Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e ao extinto MPS e ao INSS, a relação de benefícios com indícios de irregularidade, averiguados por meio de cruzamentos de dados com sistemas eletrônicos mantidos pela União, recomendando a esses órgãos que adotassem as medidas cabíveis para análise da concessão indevida do BPC. Daí a urgência na adoção de soluções administrativas para acelerar a análise dos processos com indícios de irregularidade.

19. Para viabilizar a adequada gestão e acompanhamento de resultados, a presente proposta prevê que os procedimentos necessários à realização das análises incentivadas pelo BMOB e revisões pelo BPMBI, além dos critérios gerais a serem observados para a aferição, o monitoramento e o controle de realização das análises e revisões, para fins de suas concessões, sejam estabelecidos em ato do Presidente do INSS para a BMOB e do Ministro de Estado da Economia para a BPMBI.

20. A fiscalização sobre a concessão, manutenção e pagamento de benefícios sociais permitiu, durante os três primeiros ciclos da chamada Fiscalização Contínua de Benefícios (FCB) realizada pelo TCU, a realização de trabalhos relacionados ao desenvolvimento de modelo de Mineração de Dados para identificar pagamentos indevidos ou fraudulentos. O cruzamento de dados de diversas bases da União apontou indícios de irregularidade em benefícios cujo valor total supera R\$ 6 bilhões anuais. No intuito de melhorar os controles do INSS e fortalecer o combate a fraudes e atos de corrupção, propõe-se a alteração da Lei nº 8.213, de 1991 reforçando os instrumentos de controle à disposição dos agentes administrativos, em especial o cruzamento de dados com outras bases mantidas pelos órgãos públicos, institucionalizando o modelo de Mineração de Dados do TCU.

21. Em relação à comprovação do direito, com a edição da presente medida, passará a ser exigido início de prova documental contemporânea de união estável e dependência econômica, com o objetivo de reduzir fraudes nos pedidos de pensões por morte, mediante o reconhecimento da união estável ou da dependência econômica com base em prova testemunhal ou ações simuladas, normalmente após o óbito do segurado. Nesta mesma linha, propõe-se seja vedada a inscrição pós óbito de contribuintes individuais e facultativos, isto é, retroativa, para garantia de benefícios para seus dependentes.

22. Outra medida importante ora proposta para melhorar a qualidade do gasto previdenciário é o estabelecimento de prazo de até 180 dias para se ter direito a receber o benefício de forma retroativa à data do óbito no caso dos filhos menores de 16 anos. Além de desestimular fraudes com a falsificação de documentos, essa medida impede o pagamento duplicado quando o benefício já é recebido por outra pessoa. Também, passa a permitir que o autor de ação judicial pleiteando a qualidade de dependente possa requerer sua habilitação provisória ao benefício de pensão por morte, evitando o pagamento da sua cota aos demais dependentes. Nessa hipótese, o valor correspondente à cota de pensão **sub judice** fica separado, aguardando o resultado definitivo da demanda. Outra medida para evitar distorção na pensão por morte é garantir que o benefício seja pago pelo mesmo prazo previsto na sentença judicial que fixar alimentos provisórios, permitindo ao INSS cessar o benefício após o fim do prazo fixado. As mudanças propostas aplicam-se tanto para o RGPS como para o RPPS da União Federal.

23. Em relação ao auxílio-reclusão, também propõe-se restringir a sua concessão para os dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado; e, com o objetivo de combater fraudes, estabelecer a carência de 24 (vinte e quatro) meses de contribuição, não cumulação com outros benefícios recebidos pelo preso, a possibilidade da celebração de convênios com o sistema prisional para comprovação da reclusão e aferição de baixa renda com a média dos salários de contribuição apurados no período de 12 (doze) meses anteriores ao mês do recolhimento à prisão, obstando a concessão para pessoas fora do perfil que estejam desempregadas na véspera

da prisão.

24. Nos casos de pagamento a maior ou tutela antecipada revogada, propõe-se que fique autorizado o desconto do valor recebido indevidamente em outro benefício ou inscrição na dívida ativa da União. Com objetivo similar, propõe-se definir o prazo de decadência de decisões do INSS em dez anos. Há decisões judiciais reiteradas no sentido de que apenas haveria prazo decadencial para os benefícios deferidos, permitindo a rediscussão de processos administrativos de indeferimento do pedido ou cancelamento do benefício mesmo após o prazo fixado. O objetivo é deixar claro que há prazo de decadência para qualquer decisão administrativa referente a pedidos de benefícios previdenciários do RGPS.

25. Visando equilíbrio entre custeio e benefício no âmbito da Previdência Social, propõe-se vedar a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) referente a tempo sem contribuição efetiva, com o objetivo de evitar cômputo desse tempo em sistemas contributivos, com benefícios com valores mais elevados, como é o caso da aposentadoria por tempo de contribuição ou por idade no RGPS urbano, bem como nos regimes próprios, ampliando artificialmente os critérios de cálculo ou antecipando a aposentadoria. Também no que se refere à emissão de CTC e contagem recíproca de tempo de contribuição, a medida proposta promove alterações que têm por objetivo evitar práticas inadequadas envolvendo os regimes próprios de previdência social, que atualmente podem resultar na concessão indevida de benefícios tanto pelos regimes próprios como pelo RGPS, com efeitos negativos ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários.

26. A MP também propõe o aperfeiçoamento das regras de comprovação da atividade rural do segurado especial. No relatório de auditoria da CGU nº 20180066, foram identificados indícios de irregularidade em 97.255 benefícios rurais de segurados especiais. Boa parte das irregularidades apuradas referia-se à utilização de declaração de sindicato rural como única prova do trabalho rural.

27. O reconhecimento de tempo de serviço, bem como outros direitos dos trabalhadores, por meio do sistema sindical, remonta um período no qual o Estado não tinha capacidade e capilaridade para atender a totalidade da população. Ademais, a falta de instrumentos de controle na emissão deste documento facilita a ocorrência de irregularidades e fraudes. Com vistas a superar essa situação, propõe-se a criação de um cadastro dos segurados especiais pelo Ministério da Economia, a ser utilizado pelo INSS para a concessão dos benefícios rurais a essa categoria de segurado a partir de 1º de janeiro de 2020. Para o período anterior, propõe-se a extinção da declaração de tempo rural fornecida pelos sindicatos rurais e homologada pelo INSS como meio de prova, substituindo-a pela autodeclaração homologada por entidades públicas credenciadas pelo Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (PRONATER) e outros órgãos públicos. Complementarmente, propõe-se incluir expressamente na Lei 8.213, de 1991, como meio de prova do trabalho rural do segurado especial, o Documento de Aptidão do Pronaf (DAP), previsto na Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, unificando políticas rurais da agricultura familiar na busca de informações mais seguras e redução de irregularidades.

28. Também busca-se reforçar a necessidade de motivação dos atos dos servidores do INSS que

analisem processos administrativos de concessão e revisão dos benefícios previdenciários. A motivação dos atos administrativos deve pautar tanto a atuação funcional dos servidores como servir de referência para sua responsabilização pessoal, prestigiando a atuação de boa fé dos servidores que reconhecem direitos.

29. As modificações e inovações ora propostas nesta MP também visam agilizar o processo administrativo de análise em benefícios com indícios de irregularidade, mudança do rito processual de análise e cobrança e aumento do controle nas concessões de benefícios reduzindo o risco de aceites indevidos. Os procedimentos para as apurações iniciam-se com a garantia de ampla defesa, passando pelos processos de verificação dos regramentos legais que regem a concessão e manutenção do benefício, apreciação de defesas e análise de pedidos de recursos. Os referidos procedimentos de análise estão respaldados pelas Leis nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção), e Lei nº 8.212, 24 de julho de 1991. Propõe-se a suspensão do benefício caso o segurado não apresente defesa ou esta seja desconsiderada pelo INSS.

30. Pretende-se, ainda, aperfeiçoar a restituição de valores creditados a beneficiários após a sua morte, buscando o retorno de recursos depositados em conta bancária. Esse tipo de situação ocorre por conta do lapso de tempo entre o falecimento do beneficiário e a comunicação desse fato aos entes públicos pagadores. Por esse motivo, cabe ao setor público reaver esses valores pagos indevidamente. Após a identificação do depósito indevido na conta bancária do segurado ou do pensionista já falecido, o órgão pagador inicia o processo de solicitação da restituição do valor creditado às instituições financeiras.

31. Entretanto, as instituições financeiras atualmente vêm se respaldando nas Resoluções nº 3.402, de 6 de setembro de 2006, e nº 3.695, de 26 de março de 2009, do Conselho Monetário Nacional, para recusar a restituição, visto que esses dispositivos estabelecem que apenas o próprio correntista pode movimentar sua conta ou autorizar um débito. Assim, para garantir segurança jurídica ao procedimento, faz-se necessária uma norma legal que estabeleça a prerrogativa do ente público de obter a restituição, bem como, a sistemática de sua realização, conforme proposto na presente medida. Por mês, o INSS estima que R\$ 25 milhões adicionais necessitam ser recuperados. Fato importante de se registrar é que a demora em se providenciar a restituição eleva a chance dos recursos serem sacados por terceiros com acesso indevido aos dados da conta do beneficiário falecido. Essa medida beneficiará também os regimes próprios de previdência social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

32. Quanto à perícia médica do governo federal, propõe-se ampliar o escopo de atuação do cargo de Perito Médico Previdenciário e dos demais cargos remanescentes de estruturas anteriores e atualizar suas atribuições, medidas que objetivam viabilizar a consecução de diversas competências estatais de reconhecimento de direito, de auditoria, de gestão, de fiscalização, de governança e de controle de situações fáticas que ensejam a concessão de benefícios e a isenção de impostos, além daquelas de caráter previdenciário. A proposta também atribui nova nomenclatura à carreira de Perito Médico Previdenciário, que passará a ser denominada “Perito Médico Federal”, em consonância com o aumento da abrangência de aplicação da perícia médica.

33. Com o intuito de contextualizar a proposta de ampliação da abrangência de atuação da perícia médica e de atualização de atribuições dos cargos efetivos incumbidos dessa atividade, destaca-se que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece o direito à concessão de benefício e/ou à isenção tributária a cidadãos acometidos de determinadas moléstias (físicas e/ou mentais), situações que demandam o reconhecimento técnico de sua configuração. A título exemplificativo, podem ser mencionados os benefícios previdenciários por incapacidade (Lei nº 8.213, de 1991) e as isenções do imposto sobre a renda (Lei nº 7.713, de 22 de dezembro de 1988). Esses dois casos ilustram a significativa quantidade de recursos públicos envolvidos e, conseqüentemente, a relevância de se garantir o efetivo controle desses benefícios.

34. A adoção das medidas ora propostas permitirá maior eficiência e eficácia da ação estatal voltada para a gestão de benefícios, viabilizando o devido controle dos gastos públicos deles decorrentes e evitando o aumento indevido de despesas e do déficit público. Além de propiciar ganhos efetivos, a sua implementação não gera impacto financeiro negativo, em razão dos resultados previstos na eliminação de pagamentos indevidos, aspecto de extrema relevância face às atuais restrições fiscais decorrentes da crise que o país enfrenta e da necessidade de fiel cumprimento dos limites de despesa impostos pelo novo regime fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016. Todos esses elementos evidenciam a urgência e a relevância da medida ora apresentada.

35. Registre-se que os pagamentos do BMOB e do BPMBI ficam condicionados às alterações da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e do Anexo V da Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019 (Lei Orçamentária Anual).

36. Adicionalmente, considerando que a proposta representará geração de despesa, cumpre elucidar que sua submissão está alinhada ao disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ao preconizado pelo art. 107, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal.

37. Com o conjunto de ações de melhoria e racionalização da gestão e combate de irregularidades propostas nesta MP, estima-se que, em doze meses, aproximadamente R\$ 9,8 bilhões devem deixar de ser indevidamente pagos, já descontados os pagamentos do BMOB e do BPMBI, sem contar a possível redução de novas concessões indevidas e a restituição aos cofres públicos de valores já pagos indevidamente. Esse montante equivale a um terço de todo o gasto com o Programa Bolsa Família em 2017, mais do dobro do orçamento para merenda escolar (PNAE), ou dois terços das transferências da União para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em 2018.

38. Reafirma-se que esses valores, ainda que muito significativos, representam apenas 4,2% do déficit estimado para o RGPS em 2019. Se somarmos o déficit estimado para o regime próprio dos servidores civis da União e das pensões militares, que também fazem parte do orçamento da seguridade social, este valor representa tão somente 2,8% de um déficit total de R\$ 337,2 bilhões.

Portanto, o conjunto de medidas abordados pela presente proposta contribuirá para enfrentar o desafio da sustentabilidade previdenciária, mas depende de outras mudanças constitucionais e legais para reequilíbrio dessa política pública fundamental.

39. A proposição legislativa descrita atende aos termos do art. 114 da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018 (LDO). A estimativa de impacto, para a realização dos Programas de que trata esta MP é de R\$ 339,3 milhões, sendo: R\$ 223,8 milhões no exercício 2019 (R\$ 100,4 milhões para o BMOB e R\$ 123,4 milhões para o BPMBI), e R\$ 115,5 milhões no exercício de 2020 (R\$ 25,1 milhões para o BMOB e R\$ 90,4 milhões para o BPMBI), nos termos da Nota Técnica SEI nº 2/2019/SRGPS/SPREV-ME.

40. Ante o exposto, considerando a necessidade de redução das despesas públicas, otimização dos processos administrativos de análise e concessão dos benefícios, combate a fraudes, irregularidades e redução da judicialização no âmbito da Previdência Social e da Assistência Social, avalia-se urgente e relevante a implementação das medidas apresentadas, sendo oportuna a edição da MP em tela.

41. São essas, Excelentíssimo Senhor Presidente, as razões que justificam a edição da anexa proposta de Medida Provisória, que ora submeto à elevada apreciação de Vossa Excelência.

Respeitosamente,

PAULO ROBERTO NUNES GUEDES  
ONYX LORENZONI