



Nº de Protocolo do Recurso: 35566.01089/2004-42
Unidade de Origem: AGÊNCIA SÃO PAULO - PENHA
Documento: 133.966.272-5
Recorrente: INSS
Recorrido: Marlene Silva de Souza
Assunto/Espécie Benefício: AUXÍLIO RECLUSÃO
Relatora: Maria Alves Figueiredo

Relatório

Trata-se de requerimento de auxílio-reclusão apresentado em 19/03/04 por **FRANCIELE SOUZA ALMEIDA DOS SANTOS, MAXSUEL SOUZA ALMEIDA DOS SANTOS e MARLENE SILVA DE SOUZA**, em razão da prisão do instituidor **SAMUEL ALMEIDA DOS SANTOS**, ocorrida em 01/10/03, quando esse se encontrava na condição de segurado do Regime Geral da Previdência Social desempregado, em período de graça (fl. 18 a 22).

O último salário-de-contribuição constante do extrato do CADASTRO NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS – CNIS (fl. 22) indica rendimento mensal de R\$ 711,41 no mês de dezembro de 2002, enquanto que, segundo alega o Instituto Nacional do Seguro Social em seu recurso especial (fl. 53), o limite máximo de renda do segurado para esse mês era de R\$ 468,47

O Instituto Nacional do Seguro Social apresenta, à fl. 77, pedido de uniformização da jurisprudência deste Conselho, por entender que o acórdão de fl. 58 e seguintes, desta Câmara, divergiu da decisão prolatada, em caso semelhante, pela Sexta Câmara, no processo de **RAFAELA GABRIELA RAMOS SILVA** (acórdão fotocopiado à fl. 62 destes autos).

Registro que o processo foi anteriormente encaminhado à Coordenadoria de Apoio Técnico para submissão ao Conselho Pleno. Lá, entretanto, o processo ficou sobrestado, pelos motivos constantes do despacho de fl. 80-verso.

No mérito, observo que, em primeira instância, o benefício foi deferido sob o argumento de que a renda a que se refere o art. 13 da Emenda Constitucional nº 20/98 é a do dependente, e não do segurado (fl. 41).

A 3ª Câmara manteve a decisão da 13ª Junta de Recursos da Previdência Social, porém sob o fundamento de que, por ocasião do recolhimento à prisão, o instituidor se encontrava desempregado (fl. 59).

Verifica-se, por sua vez, da leitura do acórdão prolatado pela 6ª Câmara, que o instituidor do benefício também se encontrava desempregado por ocasião do seu recolhimento. Inobstante, foi dado provimento ao recurso do Instituto Nacional do Seguro Social, porque o seu último salário-de-contribuição foi superior ao limite previsto na legislação. Restou implícito que a renda considerada para efeito de aplicação do limite legal é a do segurado instituidor.

A Divisão de Assuntos Jurídicos, nos termos da Informação nº 48/2009 (fl. 85 e seguintes), manifestou-se favoravelmente ao processamento do pedido de uniformização de jurisprudência.

Foi solicitado o oferecimento de contrarrazões (fl. 90), que não foram apresentadas no prazo regimental (fl. 95).

O Instituto Nacional do Seguro Social juntou aos autos extrato de informação processual dando conta que MAXUEL SOUZA ALMEIDA DOS SANTOS e outro ingressaram em juízo em 11/06/08, pleiteando auxílio-reclusão (fl. 97).

É o relatório.

Voto

O Supremo Tribunal Federal decidiu, por maioria, que a renda a que se refere o art. 13 da Emenda Constitucional nº 20/98 é a do segurado, e não a do dependente. O auxílio-reclusão segue o mesmo regime jurídico da pensão por morte, de modo que assim, o momento de se verificar o status econômico do segurado é o momento da reclusão, e não o da última competência contributiva. Inteligência do art. 116, § 1º do Decreto nº 3.048/99.

Preliminarmente, deixo de reconhecer a eventual existência de renúncia tácita ao processamento do recurso dos interessados, nos termos do art. 126, § 3º da Lei nº 8.213/91, em razão da juntada do extrato processual (fl. 97) indicando que dois dos interessados neste processo teriam ingressado em juízo com causa idêntica à discutida nos autos.

Isso porque, em primeiro lugar, a mera juntada de extrato processual não se afigura suficiente, via de regra, para determinar a identidade de partes, pedido e causa de pedir que configuram a lide. Para isso, seria necessária, pelo menos, a juntada de cópia da inicial, pois os registros judiciais informatizados não formam presunção absoluta, e mais de uma vez constatamos, no dia a dia de operador do direito, sua imprecisão e até manifesta desconexão com a realidade dos autos.

Em segundo, o extrato apresentado pelo Instituto Nacional do Seguro Social indica a existência de duas partes no pólo ativo da relação processual, e, no caso deste processo administrativo, elas são três. Ainda, pois, que em face das informações constantes do extrato, se pudesse discutir a eventual renúncia das partes que ingressaram em juízo, a discussão a ser levada a cabo em face do pedido de uniformização ainda aproveitaria ao terceiro que aguarda, pacientemente, desde 2004, a prestação jurisdicional administrativa.

Em terceiro, mas não menos importante, o fato é que, a esta altura da tramitação do presente processo administrativo, sequer há falar em recurso dos segurados em face do qual eles possam renunciar, tácita ou expressamente. É que as fases ordinárias dessa tramitação de há muito se encerraram e, se o benefício ainda não está concedido ou negado, é em razão do costumeiro zelo dos servidores autárquicos para com o patrimônio previdenciário, que os estimula a exaurir as possibilidades recursais contra as decisões desfavoráveis ao Instituto Nacional do Seguro Social.

Nesse contexto, e considerando que mesmo o recurso julgado ordinariamente pela Terceira Câmara já era do Instituto Nacional do Seguro Social, e não dos interessados, que já somaram duas decisões deste Conselho em seu favor, supor que eles estivessem renunciando tacitamente ao direito de recorrer administrativamente porque a autarquia previdenciária apresentou o pedido de uniformização ora em exame, representaria uma interpretação extensiva do disposto no art. 126, § 3º da Lei nº 8.213/91 absolutamente incompatível com a sua finalidade.

Por outro lado, penso que a admissibilidade do presente pedido de uniformização foi suficientemente demonstrada ao longo do Relatório acima, eis que, inequivocamente, o Instituto Nacional do Seguro Social apresentou decisão de última instância da 6ª Câmara que, proferida em 13/02/06, sobre pressuposto fático semelhante ao do caso destes autos, adotou solução jurídica oposta, negando, às dependentes do segurado recluso, o mesmo benefício.

Reza o Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social:

Art. 64. Quando a decisão da Câmara de Julgamento do CRPS, em matéria de direito, for divergente da proferida por outra unidade julgadora em sede de recurso especial, a parte poderá requerer ao Presidente da Câmara de Julgamento, fundamentadamente, que a jurisprudência seja uniformizada pelo Conselho Pleno.

§ 1º A divergência deverá ser demonstrada mediante indicação do acórdão divergente, proferido nos últimos cinco anos, por outra composição de julgamento da mesma Câmara ou de outra Câmara, ou, ainda, por resolução do Conselho Pleno.

Tenho, pois, por atendidos os requisitos formais acima estabelecidos, e conheço do pedido de uniformização.

No mérito, por imperativo da lógica precede, à questão em debate, a discussão acerca da inteligência do art. 13 da Emenda Constitucional nº 20/98, no que tange a verificar-se se o limite nele estabelecido, e sucessivamente reajustado, deve referir-se à renda do beneficiário, como entendeu a 13ª JRPS no acórdão de fl. 40 e seguintes, ou do segurado recluso, como reza o Decreto 3.048/99 e pretende o INSS em seu recurso. O referido dispositivo constitucional estabeleceu:

“Art. 13 "Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social".

Trata de saber se, para verificar se o segurado desempregado, em período de graça, faz jus ao auxílio-reclusão, deve-se considerar – como quer o Instituto Nacional do Seguro Social - o último salário-de-contribuição que recebeu quando ainda em atividade laborativa, ou a argumentada ausência de rendimentos decorrente da inatividade – como julgado pela 3ª Câmara – o que implica reconhecer preenchido o requisito econômico-financeiro da concessão do benefício.

A matéria vem regulada no art. 116 do Decreto nº 3.048/99:

Art.116. 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, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, desde que o seu último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).

§ 1º 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.

§ 2º O pedido de auxílio-reclusão deve ser instruído com certidão do efetivo recolhimento do segurado à prisão, firmada pela autoridade competente.

§ 3º Aplicam-se ao auxílio-reclusão as normas referentes à pensão por morte, sendo necessária, no caso de qualificação de dependentes após a reclusão ou detenção do segurado, a preexistência da dependência econômica.

§ 4º A data de início do benefício será fixada na data do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se requerido até trinta dias depois desta, ou na data do requerimento, se posterior, observado, no que couber, o disposto no inciso I do art. 105. (Redação dada pelo Decreto nº 4.729, de 9/06/2003)

A Terceira Câmara fundamentou o desprovimento do recurso na literalidade do § 1º do dispositivo acima citado. O entendimento manifesto pela 6ª Câmara, que preconiza a interpretação topológica do dispositivo, é favorável à autarquia previdenciária e, no acórdão copiado à fl. 62 e seguintes, concluiu:

“Assim, ainda que o instituidor do benefício mantivesse a qualidade de segurado da previdência social na data da reclusão, o último salário-de-contribuição percebido foi superior ao limite previsto na legislação, não fazendo jus os seus dependentes à concessão do benefício pleiteado.”

A Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social, cujas Notas se encontram copiadas às fls. 65 a 76 dos autos, possui entendimento semelhante ao da 6ª Câmara, e fundamenta:

“(…)

O desemprego não torna, de forma imediata, um segurado antes bem remunerado em segurado de baixa renda, na medida que, em regra, os trabalhadores possuem um padrão salarial médio, conforme sua qualificação e área de atuação.

O comum é este desempregado obter nova colocação no mercado de trabalho com nível salarial semelhante ao do seu último emprego, ainda que possa demorar a sua nova admissão.

Portanto, para os fins do inciso IV do art. 201 da Constituição, o segurado não pode ser considerado de baixa renda apenas por estar desempregado. Deve ser analisada a efetiva faixa de rendimentos do segurado, pois o benefício é destinado, tão-somente, aos menos abastados.

Conforme bem salientado pela Coordenação-Geral de Legislação e Normas, como o auxílio-reclusão é calculado nas mesmas condições da pensão por morte, se não for considerado o último salário-de-contribuição anterior ao desemprego, ter-se-ão vários auxílios-

reclusão sendo pagos em valor superior ao limite constitucionalmente fixado.
(...)”

Com a devida vênia aos respeitáveis argumentos expostos na Nota Técnica, penso que eles não representam a melhor exegese acerca da questão.

Em primeiro lugar, o argumento de que “O comum é este desempregado obter nova colocação no mercado de trabalho com nível salarial semelhante ao do seu último emprego, ainda que possa demorar a sua nova admissão” é, claramente, um argumento que se pretende sustentar no senso comum e na normalidade da trajetória profissional do segurado empregado.

Analisado em sua verdadeira categoria lógica, percebe-se, imediatamente, que ele carece de substância, pois evidencia-se que a trajetória profissional do segurado recolhido à prisão é, via de regra, severamente prejudicada, de modo que, na prática, até mesmo a possibilidade de emprego formal ao egresso da prisão é restringida, quanto mais a manutenção do nível de renda anterior ao encarceramento. É o que indica o senso comum, de onde o argumento da Nota aspira arrimo.

O próprio fato de o segurado se encontrar desempregado, ainda que em período de graça, atrai a presunção de dificuldade de reinserção no mercado formal de trabalho em condições compatíveis com seu “status” profissional, eis que não é comum ao proletariado brasileiro, em função do seu nível médio de renda, o gozo de férias prolongadas e autorremuneradas.

Ao argumento de que “para os fins do inciso IV do art. 201 da Constituição, o segurado não pode ser considerado de baixa renda apenas por estar desempregado” deve-se ponderar que “nenhuma renda” é um conceito até mais objetivo e isento de ambigüidade que “baixa renda” e se a Constituição acolhe quem tem baixa renda, quanto mais quem renda nenhuma tem.

Como é cediço, o auxílio-reclusão segue o mesmo regime jurídico da pensão por morte. Em sendo assim, **o momento de se verificar o status econômico do segurado é, obviamente, o momento da reclusão, e não o da última competência contributiva.** Observe que a expressão “baixa renda” é um conceito que não se confunde com o de salário-de-contribuição, e não há motivo lógico ou jurídico que justifique submeter a interpretação daquela a esse. Com a devida vênia, fazer retroagir a verificação do status econômico à data da última contribuição é, meramente, retroação indevida da parte do dispositivo legal que estabelece um dos requisitos à concessão do benefício, com o interesse óbvio de criar empecilho ilegal à concessão.

O fato é que o trabalhador desempregado, por força de lei, pode, por exemplo, ostentar por três anos a qualidade de segurado em período de graça. Supor que ele possa ser considerado de “média” ou de “alta” renda após anos sem rendimentos permanentes, somente porque, antes de ficar desempregado, teve um rendimento mensal superior ao limite constitucional, é uma interpretação restritiva de direito social que desafia o senso de proporcionalidade e razoabilidade que deve presidir a hermenêutica jurídica.

Há, ainda, o argumento de que “como o auxílio-reclusão é calculado nas mesmas condições da pensão por morte, se não for considerado o último salário-de-contribuição anterior ao desemprego, ter-se-ão vários auxílios-reclusão sendo pagos em valor superior ao limite constitucionalmente fixado”.

Observo, para começo, que o Instituto Nacional do Seguro Social pode – e deve – considerar que, por força da matriz constitucional do benefício – a renda mensal do auxílio-reclusão não pode ser superior à renda a ser apurada quando se considera como salário-de-benefício o valor limite estabelecido como parâmetro para definição de segurado de baixa renda, posto na Constituição e sucessivamente reajustado pelas Portarias Ministeriais.

Quanto ao entendimento adotado pela 3ª Câmara no acórdão uniformizando, cumpre assinalar que é o assentado na jurisprudência dominante em nossos Tribunais Federais, como testemunham os seguintes precedentes jurisprudenciais:

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. É devido o auxílio-reclusão aos dependentes do segurado que não tiver salário-de-contribuição na data do recolhimento à prisão por estar desempregado, sendo irrelevante circunstância anterior do último salário percebido pelo segurado ultrapassar o teto previsto no art. 116 do Decreto nº 3.048/99. Apelação e remessa oficial providas em parte. (AC 200004011386708, JOÃO SURREAUX CHAGAS, TRF4 - SEXTA TURMA, 22/08/2001)

CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO RECLUSÃO. BENEFÍCIO DESTINADO A SEGURADO DE BAIXA RENDA. REMUNERAÇÃO DE ATÉ R\$ 360,00, COM REVISÃO IDÊNTICA AOS DEMAIS BENEFÍCIOS. EC 20/98, ART. 13. SEGURADO DESEMPREGADO QUANDO DA PRISÃO. ÚLTIMA REMUNERAÇÃO. ADEQUAÇÃO AO LIMITE DE R\$ 360,00 APÓS SUA ATUALIZAÇÃO. APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL DESPROVIDAS.

1. A partir da EC nº 20/98, o benefício previdenciário do auxílio-reclusão foi restrito a amparar dependentes de segurado de baixa renda, não se tipificando como prestação universal, como as demais contempladas pelo RGPS. E a este propósito, foi explícita a norma constitucional ao estatuir no art. 13: "Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social".

2. É preciso, porém, contextualizar o ato coator em face de outras premissas igualmente relevantes, tais como a data em que adquirido o direito ao benefício, a legislação a ele aplicável e sua interpretação.

3. A prisão do segurado ocorreu em 25.06.1999, data em que se efetivou o fator determinante para o auxílio-reclusão. Nesta data, apesar de ainda ostentar a condição de segurado por força de disposição legal ao consagrar o período de graça, é fato incontroverso que o cônjuge da Impetrante não percebia remuneração alguma desde agosto de 1.997, por estar desempregado.

4. A finalidade do auxílio-reclusão é amparar o dependente em razão da ausência, temporária, do segurado que não continue a ser remunerado e desde que sua remuneração, no ato da prisão, não seja superior ao limite constitucionalmente estabelecido. No caso, no ato da prisão, remuneração alguma existia.

5. Mas o ato coator reclama análise também sob outro aspecto. Ao estabelecer o limite de remuneração como condição para o auxílio-reclusão, o valor de R\$ 360,00, a EC n. 20/98 determinou sua atualização sempre que atualizados os demais benefícios previdenciários. Em junho de 1.999, os benefícios previdenciários foram atualizados com o percentual de 4,61%, por força da Portaria nº PT MPAS 5188, de 6 de maio de 1.999. Percentual que deve ser considerado para a definição do limite estabelecido. Valor dentro de cujo

limite certamente se poderia harmonizar a última remuneração percebida pelo segurado (R\$ 377,00) restando, também sob este prisma, atendida a exigência para o direito ao benefício.

6. Apelação e remessa oficial, tida por interposta, desprovidas.

(AMS 1999.36.00.008890-5/MT, Rel. Desembargador Federal Luiz Gonzaga Barbosa Moreira, Primeira Turma, DJ p.33 de 21/05/2007)

PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. ART. 116, § 1º, DO DECRETO Nº 3.084/99. ART. 80, "CAPUT", DA LEI Nº 8213/91. CONSECTÁRIOS LEGAIS. 1. Concede-se o benefício de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado desempregado, desde que mantida a qualidade de segurado na data do seu efetivo recolhimento à prisão, sendo irrelevante o fato de o último salário percebido ter sido superior ao teto previsto no art. 116 do Decreto nº 3.048/99. 2. É incabível a utilização da taxa SELIC nas ações de natureza previdenciária, devendo incidir, em substituição, juros moratórios de 12% ao ano, a contar da citação, e correção monetária pela variação do IGP-DI. 3. Honorários advocatícios e custas processuais, corretamente estipulados, de acordo com o posicionamento adotado nesta Corte. (TRF da 4ª Região, AC 200371070042487, Relator Juiz VLADIMIR PASSOS DE FREITAS, DJU DATA:28/09/2005 PÁGINA: 1090)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA ANTECIPADA. AUXÍLIO-RECLUSÃO. TUTELA ANTECIPADA CONTRA PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO. IRREVERSIBILIDADE. CAUÇÃO. 1. Encontrando-se o segurado desempregado no momento de seu recolhimento à prisão, evidenciada, portanto, a ausência de renda superior ao limite de que trata o art. 13 da EC nº 20/98, os seus dependentes fazem jus ao benefício de auxílio-reclusão. 2. Não é parâmetro aferidor da renda, para fins de concessão do auxílio-reclusão, salário-de-contribuição verificado em momento muito anterior à prisão do segurado, porquanto não tem aptidão de revelar, quando do encarceramento, condição de suficiência financeira que constitua óbice ao deferimento do benefício. Aliás, o § 1º do art. 116 do Decreto nº 3.048/99 sinaliza no sentido de que o salário-de-contribuição a se considerar é aquele da data do efetivo recolhimento à prisão, tanto assim que dispôs ser devido auxílio-reclusão aos dependentes do segurando quando não houver salário-de-contribuição na data do seu efetivo recolhimento à prisão, desde que mantida a qualidade de segurado. 3. Diante do regramento estabelecido pela Lei nº 9.494/97, é insita a possibilidade de concessão de tutela antecipada e execução provisória contra pessoa jurídica de direito público. 4. Tratando-se de relação jurídica de trato sucessivo, como é o caso do benefício previdenciário, não se pode falar em irreversibilidade da medida antecipatória da tutela, pois ela não esgota a um só tempo o objeto da demanda, podendo o pagamento do benefício ser suspenso a qualquer tempo, se alterada a situação fática que alicerçou a tutela antecipada. 5. Dispensável a caução, nos termos do disposto no § 2º do art. 588, c.c. o § 3º do art. 273, ambos do CPC. 6. Agravo de instrumento improvido. (TRF da 3ª Região, AG 200203000430311, Relator Juiz GALVÃO MIRANDA, DJU DATA: 25/05/2005 PÁGINA: 492).

No âmbito do egrégio Superior Tribunal de Justiça, a questão foi objeto da seguinte decisão monocrática:

DECISÃO

Cuida-se de agravo de instrumento desafiando decisão que não admitiu recurso especial, este calcado nas alíneas "a" e "c" do permissivo constitucional, interposto contra acórdão do Tribunal Federal da 4ª Região assim ementado:

"PREVIDENCIÁRIO. AUXÍLIO-RECLUSÃO. CONDIÇÃO DE SEGURADO. SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO. INEXISTÊNCIA. ART. 116, § 1º DO DECRETO Nº 3.084/99. CONSECTÁRIOS LEGAIS.

1. Concede-se o benefício de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado desempregado, desde que mantida a qualidade de segurado na data do seu efetivo recolhimento à prisão, sendo irrelevante o fato de o último salário percebido ter sido superior ao teto previsto no art. 116 do Decreto nº 3.048/99.

2. Juros moratórios mantidos conforme a r. sentença, à mingua de insurgência a respeito.

3. Correção monetária deverá ser calculada aplicando-se os critérios estabelecidos pela Lei nº 9.711/98 (IGP-DI).

4. Honorários advocatícios e custas processuais, corretamente estipulados, de acordo com o posicionamento adotado nesta Corte.

5. Apelação e remessa oficial improvidas." (fl. 112)

O agravante aponta, no especial, além da divergência jurisprudencial, violação do art. 80, caput, da Lei nº 8.213/91 e art. 116, caput, do Decreto nº 3.048/99, sustentando que o segurado não preenche os requisitos para concessão do auxílio pretendido por ter renda superior ao limite máximo estabelecido.

A irrisignação não merece acolhimento.

Verifica-se que a parte recorrente deixou de infirmar o fundamento basilar do acórdão, qual seja, "o fato de o último salário percebido pelo segurado ultrapassar o patamar estabelecido no Regulamento da Previdência Social para a concessão do benefício em tela torna-se irrelevante, pois incide, no caso, a regra do § 1º do art. 116 do Decreto supracitado. Outrossim, comprovada nos autos a qualidade de segurado, na forma do art. 15, § 1º, da Lei nº 8.213/91, pois não transcorreram 24 meses entre a cessação das atividades vinculadas à Previdência Social e o recolhimento do segurado ao estabelecimento prisional, sendo devido, portanto, o benefício de auxílio-reclusão ao seu dependente, desde a data do requerimento administrativo, em 10/02/2003, conforme estipulou a sentença" (fl. 109), fazendo incidir o princípio cristalizado no enunciado nº 283 do STF.

A propósito, confira-se:

"PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. INADMISSIBILIDADE. AUXÍLIO-ACIDENTE. APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO. CUMULAÇÃO. FUNDAMENTO NÃO ATACADO.

Impossibilidade de se conhecer do apelo raro se o recorrente não impugnou todos os fundamentos do acórdão, restando inatacado um deles, suficiente, por si só, para sustentar a decisão. (Súmula nº 283/STF). Recurso não conhecido". (REsp. nº 468.214/SP, Relator o Ministro FELIX FISCHER, DJU de 28/4/2003).

Ante o exposto, nego provimento ao agravo de instrumento.

Publique-se.

Brasília (DF), 27 de março de 2006.

MINISTRO PAULO GALLOTTI, Relator

(Ministro PAULO GALLOTTI, 04/04/2006) AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 717.465 - SC (2005/0178907-5)".

Os precedentes acima citados retratam que a tendência da jurisprudência de nossos Tribunais Federais segue inequivocamente no mesmo sentido da decisão uniformizanda. Como se afigura sempre recomendável o alinhamento das decisões deste

Conselho à orientação jurisprudencial firmada, reforça-se, ainda mais, a convicção de que o acórdão da Terceira Câmara não merece reforma.

Por outro lado, consta do Regimento Interno do Conselho de Recursos da Previdência Social:

Art. 68. Os **pareceres** da Consultoria Jurídica do MPS, quando aprovados pelo Ministro de Estado, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, vinculam os órgãos julgadores do CRPS, à tese jurídica que fixarem, sob pena de responsabilidade administrativa quando da sua não observância. (**destaquei**).

Como se vê, este Conselho é obrigado a pautar suas decisões pelos respeitáveis pareceres da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social. No caso dos autos, o Instituto Nacional do Seguro Social comprovou a emissão, por parte da Consultoria Jurídica do Ministério, de Notas Técnicas, que não correspondem a pareceres. Assim, este Conselho não está obrigado a aderir ao entendimento nelas professado.

Em razão do exposto, voto pelo conhecimento do pedido de uniformização de jurisprudência e por seu desprovimento, de modo a que se mantenha, na íntegra, a decisão uniformizada, por seus próprios e jurídicos fundamentos, em face dos argumentos acima expostos.

Voto, ainda, no sentido de que a decisão a ser adotada por este Conselho Pleno tome a forma de resolução, até que os julgamentos deste Conselho na questão alcancem quantidade e uniformidade que justifiquem a emissão de enunciado sumular administrativo a respeito.

É o voto.

CONCLUSÃO – Pelo exposto, **VOTO**, no sentido, de preliminarmente, **CONHECER DO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO** e, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**.


Maria Alves Figueiredo
Relatora

Voto Divergente Vencedor

I

1. Trata-se de Pedido de Uniformização de Jurisprudência formulado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em face de acórdão proferido pela 3ª Câmara de Julgamento deste CRPS (acórdão às fls. 58/60), o qual manteve decisão da 13ª JR/SP no sentido de **reconhecer** aos Requeridos o direito ao benefício de **auxílio-reclusão**.

2. A hipótese foi assim sumariada pela Conselheira Maria Alves Figueiredo:

"Trata-se de saber se, para verificar se o segurado desempregado, em período de graça, faz jus ao auxílio-reclusão, deve-se considerar - como quer o Instituto Nacional do Seguro Social - o último salário-de-contribuição que recebeu quando ainda estava em atividade laborativa, ou a argumentada ausência de rendimentos decorrente da inatividade - como julgado pela 3ª Câmara - o que implica reconhecer preenchido o requisito econômico-financeiro da concessão do benefício".

3. Após citar o art. 13 da Emenda Constitucional nº 20/98 e o art. 116 e seguintes do Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 06.05.1999, prosseguiu a Conselheira Maria Alves no sentido de que:

"...o auxílio-reclusão segue o mesmo regime jurídico da pensão por morte. Em sendo assim, o momento de se verificar o status econômico do segurado é, obviamente, o momento da reclusão, e não o da última competência contributiva".

4. Ao final, a relatora vota pela rejeição do pedido de uniformização proposto pela entidade previdenciária.

5. É o relato.

II

6. Para melhor compreensão da matéria aqui debatida, impõe-se realizar uma exposição geral e **cronológica** das normas que regem o benefício de auxílio-reclusão.

7. Assim é que o auxílio-reclusão, embora **já** existente em legislação ordinária (art. 43 da Lei nº 3.807, de 26.06.1960), somente recebeu **contorno constitucional** com a Carta Política de 1988, cujo art. 201, na sua redação **original**, assim estabelecia:

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

*I - cobertura dos eventos de doença, invalidez, morte, incluídos os resultantes de acidente do trabalho, velhice e **reclusão**".*

8. Ainda de acordo com o mesmo diploma, ficou o Poder Executivo incumbido de apresentar, no prazo máximo de 6 meses da promulgação da Constituição, os projetos de lei referentes à organização da seguridade social e aos planos de custeio e **benefício** (cf. art. 59 do Ato das Disposições Transitórias - ADCT). 

9. Daí as Leis nºs 8.212/91 e **8.213/91**, que instituíram, respectivamente, o Plano de Custeio e o Plano de **Benefícios** da Previdência Social, sendo que o ultimo, ao tratar do auxílio-reclusão, assim o fez:

"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.

Parágrafo único – O requerimento do auxílio-reclusão deverá ser instruído com certidão do efetivo recolhimento à prisão, sendo obrigatória, para a manutenção do benefício, a apresentação de declaração de permanência na condição de presidiário".

10. Trascrito art. 201 da Constituição teve sua redação alterada com a Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, passando a vigorar nesses termos:

"Art. 201 - A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

.....
IV – salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda".

11. Embora o comando do art. 201, inc. **IV**, da Carta Política tenha mantido a natureza constitucional do auxílio-reclusão, o termo **baixa renda** ali previsto não foi dimensionado, daí poder-se concluir que o dispositivo em questão encerra verdadeira norma constitucional **diferida**, cuja **eficácia não é auto-aplicável**, sendo seus efeitos "**dependentes de uma regulamentação posterior, visto que não recebeu do constituinte suficiente normatividade para que possa ser aplicado**"¹.

12. Ora, considerando que essa regulamentação posterior dependia - e depende - de lei (**strictu sensu**) votada e aprovada pelos órgãos do Parlamento - o que poderia demandar um longo tempo - , a própria Emenda Constitucional nº 20/98 - para que os beneficiários e interessados não fossem prejudicados - trouxe em seu bojo norma do seguinte teor:

"Art. 13 - Até que a lei discipline o acesso ao salário-família e auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes, esses benefícios serão concedidos apenas àqueles que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais), que, até a publicação da lei, serão corrigidos pelos mesmos índices aplicados aos benefícios do regime geral de previdência social".

13. Vale notar que a preocupação do constituinte derivado tinha fundamento, pois até o presente momento **não** foi promulgada a lei disciplinadora prevista no art. 13 da EC nº 20/98, razão pela qual o Poder Executivo tem corrigido o valor monetário nominal do benefício mediante Portaria Ministerial ou Interministerial, conforme discriminado: *RS*

¹ Cf. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. Necessidade de Regulamentação Constitucional. In: *Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política*. Editora Revista dos Tribunais, vol. 18, p. 63; cf., também, o RE nº 152.428, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e Apelação Cível nº 91.01.10342-5 (TRF/1ª Região).

PERÍODO	SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO TOMADO EM SEU VALOR MENSAL
A partir de 01.06.1999 = R\$ 376,60	Portaria MPAS nº 5.188, de 06.05.1999 (art. 17)
A partir de 01.06.2000 = R\$ 398,48	Portaria MPAS nº 6.211, de 25.05.2000 (art. 11)
A partir de 01.06.2001 = R\$ 429,00	Portaria MPAS nº 1.987, de 04.06.2001 (ART. 11)
A partir de 01.06.2002 = R\$468,47	Portaria MPAS nº 525, de 29.05.2002 (ART. 11)
A partir de 01.06.2003 = R\$ 560,81	Portaria MPS nº 727, de 30.05.2003 (art. 12)
A partir de 01.05.2004 = R\$586,19	Portaria MPS nº 479, de 07.05.2004 (art. 5º)
A partir de 01.05.2005 = R\$ 623,44	Portaria MPS nº 822, de 11.05.2005 (art. 5º)

PERÍODO	SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO TOMADO EM SEU VALOR MENSAL
A partir de 01.04.2006 = R\$ 654,61	Portaria MPS nº 119, de 18.04.2006 (art. 5º)
A partir de 01.04.2007 = R\$ 676,27	Portaria MPS nº 142, de 11.04.2007 (art. 5º)
A partir de 01.03.2008 = R\$ 710,08	Portaria MPS/MF nº 77, de 11.03.2008 (art. 5º)
A partir de 01.02.2009 = R\$ 752,12	Portaria MPS/MF nº 48, de 12.02.2009 (art. 5º)
A partir de 01.01.2010 = R\$ 810,18	Portaria MPS/MF nº 333, de 29.06.2010 (art. 5º)
A partir de 01.01.2011 = R\$ 862,11	Portaria MPS/MF nº 568, de 31.12.2010 (art. 5º)

14. De sua vez, ao disciplinar o pagamento do auxílio-reclusão, o Regulamento da Previdência Social (RPS), aprovado pelo Decreto nº 3.048/99, assim dispôs:

"Art. 116. 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, aposentadoria ou abono de permanência em serviço, desde que o seu último salário-de-contribuição seja inferior ou igual a R\$ 360,00 (trezentos e sessenta reais).

§ 1º 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.

§ 2º O pedido de auxílio-reclusão deve ser instruído com certidão do efetivo recolhimento do segurado à prisão, firmada pela autoridade competente.

§ 3º Aplicam-se ao auxílio-reclusão as normas referentes à pensão por morte, sendo necessária, no caso de qualificação de dependentes após a reclusão ou detenção do segurado, a preexistência da dependência econômica.

§ 4º A data de início do benefício será fixada na data do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se requerido até trinta dias depois desta, ou na data do requerimento, se posterior, observado, no que couber, o disposto no inciso I do art. 105.

§ 5º O auxílio-reclusão é devido, apenas, durante o período em que o segurado estiver recolhido à prisão sob regime fechado ou semi-aberto.

§ 6º O exercício de atividade remunerada pelo segurado recluso em cumprimento de pena em regime fechado ou semi-aberto que contribuir na condição de segurado de que trata a alínea "o" do inciso V do art. 9º ou do inciso LX do § 1º do art. 11 não acarreta perda do direito ao recebimento do auxílio-reclusão pelos seus dependentes."

"Art. 117. O auxílio-reclusão será mantido enquanto o segurado permanecer detento ou recluso. 

§ 1º O beneficiário deverá apresentar trimestralmente atestado de que o segurado continua detido ou recluso, firmado pela autoridade competente.

§ 2º No caso de fuga, o benefício será suspenso e, se houver recaptura do segurado, será restabelecido a contar da data em que esta ocorrer, desde que esteja ainda mantida a qualidade de segurado.

§ 3º Se houver exercício de atividade dentro do período de fuga, o mesmo será considerado para a verificação da perda ou não da qualidade de segurado."

"Art. 118. Falecendo o segurado detido ou recluso, o auxílio-reclusão que estiver sendo pago será automaticamente convertido em pensão por morte.

Parágrafo único. Não havendo concessão de auxílio-reclusão, em razão de salário-de-contribuição superior a RS 360,00 (trezentos e sessenta reais), será devida pensão por morte aos dependentes se o óbito do segurado tiver ocorrido dentro do prazo previsto no inciso IV do art. 13. "

"Art. 119. É vedada a concessão do auxílio-reclusão após a soltura do segurado".

15. Finalmente, a Lei nº 10.666, de 08.05.2003, trouxe as últimas alterações no benefício em questão, mas apenas **no que se refere ao custeio**, permitindo ao segurado recluso efetivar o pagamento de contribuições previdenciárias, para usá-las na base de cálculo da pensão por morte.

III

16. Visto isso, tem-se que para rejeitar o Pedido de Uniformização formulado pelo INSS a Relatora entendeu que a ausência de salário-de-contribuição na data do encarceramento tornaria o recluso, **por inferência**, um segurado de baixa renda para efeitos previdenciários, permitindo ao respectivo dependente o direito ao deferimento do benefício aqui tratado.

17. Entretanto, não há qualquer dispositivo na legislação previdenciária que autorize semelhante conclusão, sendo que a interpretação **sistemática** das normas de regência indica entendimento **oposto** ao trilhado no voto da Relatora.

18. É certo que o § 1º do art. 116 do RPS (aprovado pelo Decreto nº 3.048/99) preceitua ser "*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*".

19. Uma leitura **isolada** do transcrito texto de lei poderia efetivamente levar ao entendimento de que a ausência de salário-de-contribuição na **época do encarceramento** traria como conseqüência, **por presunção**, o preenchimento do requisito de baixa renda.

20. Todavia, tal qual ocorre com a Constituição, que deve ser vista "*como um todo sistemático*"², não se pode decompor a lei (ou o Decreto ou a Portaria etc) em significados normativos independentes uns dos outros, daí a necessidade de se saber como o preceito normativo foi escrito, para melhor entendê-lo.

21. Nessa linha, cabe anotar que os textos legais, conforme bem observado por Sylvio Motta, "são articulados com a observância dos seguintes princípios: *SM*

² Cf. COMPARATO, Fábio Konder. Direito Público: estudos e pareceres. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 63.

I – a unidade básica de articulação será o artigo...
II – os artigos vão se desdobrar em parágrafos..."³.

22. A forma correta de interpretar um **artigo**, continua Sylvio Motta, "é **concêntrica**, ou seja, deve-se entender que o centro orbital de um artigo é o seu **caput**, **tudo o circunda: os parágrafos**, os incisos, alíneas e itens que o integram..."⁴

23. Sendo assim, o **parágrafo** 1º do art. 116 do RPS **não** pode ser lido e interpretado sem se levar em consideração o disposto no **caput** do artigo (116) **ao qual pertence**.

24. Ora, Senhor Presidente, como o parágrafo não pode ser interpretado **dissociado** da cabeça, o dispositivo em questão deve **necessariamente** ser lido assim: "Observado o disposto no **caput**, será *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*".

25. E nem se alegue com uma pretensa inconstitucionalidade do art. 116 do RPS, pois o Supremo Tribunal Federal já deixou consignado que "*o art. 116 do Decreto nº 3.048/1999 não padece do vício de inconstitucionalidade*"⁵.

26. Nessa contextura, para fins e efeitos do art. 201, inc. IV, da Constituição Federal é **desinfluyente** se à época do encarceramento o segurado mantinha vínculo laboral, pois o respectivo **status** econômico será **sempre** mensurado pelo **último** salário-de-contribuição, não importando se este seja referente ao mês da reclusão ou a mês ou meses anteriores, desde que a condição de segurado esteja presente.

27. Entender de modo diverso seria destacar o parágrafo (**secundário**) do corpo do artigo (**principal**), concedendo àquele uma independência que não possui e, conseqüentemente, violando o princípio da interpretação sistemática.

IV

28. Um segundo obstáculo para acolher-se a **tese** de que a ausência de salário-de-contribuição no momento do encarceramento seria suficiente para tornar o recluso um segurado de baixa renda consiste em que tal posicionamento deriva de uma **presunção**.

29. Mas o que se entende por **presunção**. O conceito jurídico do termo pode ser entendido como uma "*conseqüência que a lei deduz de certos fatos ou atos, e que estabelece como verdade...*"⁶ Ou seja, a **presunção**, em Direito, é uma **ficção legal** através da qual se estabelece que um fato se entende provado.

30. Nessa linha, conclui-se que a **presunção** não decorre de um ato aleatório do administrador público ou de vontade da parte interessada, mas será sempre decorrente de uma **prévia** disposição **legal**, que a estabeleça, sem a qual **não existirá**. *RSM*

³ Cf. MOTTA, Sylvio. Para entender a lei, é preciso saber como ela foi escrita. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jun-12/interpretar-lei>. Acesso em 16 de maio de 2011.

⁴ Cf. MOTTA, Sylvio. Para entender a lei, é preciso saber como ela foi escrita. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009-jun-12/interpretar-lei>. Acesso em 16 de maio de 2011.

⁵ Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 587.365/SC. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. Acórdão (ementa) in DJE de 08.05.2009.

⁶ Cf. FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Novo Dicionário Básico da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira S/A, 1998, p. 528.

31. No caso em apreço, **inexiste** preceito legal normando (presumindo) que a ausência de salário-de-contribuição na data do recolhimento em sistema prisional converte automaticamente o segurado em cidadão de baixa renda, o que impossibilita que se acolha a **tese** acolhida pela Relatora.

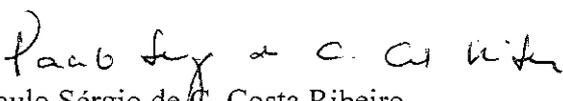
V

32. Finalmente, embora o tema aqui versado fosse motivo de controvérsia no âmbito deste CRPS, o conflito interpretativo deixou de existir após manifestação da Consultoria Jurídica do Ministério da Previdência Social (MPS), que ao emitir o Parecer nº 616/2010 firmou posicionamento no sentido de que "*a renda mensal do segurado a ser considerada para efeito de verificação do enquadramento no limite constitucional de baixa renda deve levar em conta o parâmetro existente, que corresponde ao último salário-de-contribuição recebido*" (cf. item 151).

33. Esse Parecer CONJUR/MPS nº 616/2010, porque aprovado pelo Senhor Ministro da Previdência Social, tem força normativa **cogente** para os órgãos julgadores que compõem o Conselho de Recursos da Previdência Social, conforme previsão contida no art. 68 do Regimento do CRPS. Confira-se:

"Art. 68. Os pareceres da Consultoria Jurídica do MPS, quando aprovados pelo Ministro de Estado, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, vinculam os órgãos julgadores do CRPS, à tese jurídica que fixarem, sob pena de responsabilidade administrativa quando da sua não observância".

34. Desse modo, Senhor Presidente, **e em face** das razões expostas, voto por conceder provimento ao Pedido de Uniformização suscitado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), declarando que para efeito de concessão do benefício de auxílio-reclusão, o **status** econômico do segurado será **sempre** mensurado pelo último salário-de-contribuição por ele recebido, ficando reformados, por conseguinte, os acórdãos nºs 2.476/2005 e 977/2006, prolatados pela 13ª JR/SP e 3ª CaJ, respectivamente, visto que no caso o último salário-de-contribuição anotado para o segurado foi de **RS 711,41** (setecentos e onze reais e quarenta e um centavos), valor **superior** ao teto de **RS 468,47** (quatrocentos e sessenta e oito reais e quarenta e sete centavos), estabelecido pela então vigente Portaria MPAS nº 525, de 29.05.2005.


Paulo Sérgio de C. Costa Ribeiro
Conselheiro



Ministério da Previdência Social
Conselho de Recursos da Previdência Social
Conselho Pleno

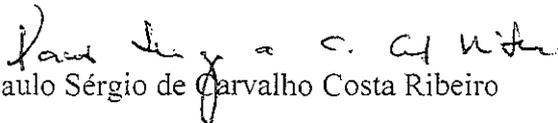
Decisório

Resolução nº 02/2011

Vistos e relatados os presentes autos, em sessão realizada hoje, RESOLVEM os membros do Conselho Pleno, por unanimidade, CONHECER do pedido de uniformização de jurisprudência e, DAR-LHE PROVIMENTO, de acordo com o voto do Relator e sua fundamentação.

Participaram, ainda, do presente julgamento os (as) Conselheiros (as): Lívia Valéria Lino Gomes, Rosilene Rossatto Facco Bispo, Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro, Maria Madalena Silva Lima, Mário Humberto Cabus Moreira, Maria Alves Figueiredo, Leni Cândida Rosa, Nádia Cristina Paulo dos Santos Paiva, Filipe Silva Mossri, Lívia Maria Rodrigues Nazateth, Ionária Fernandes da Silva, Rodolfo Espinel Donadon, Cynthia Fernandes Rufino Mota, Cristinalice Mendonça Souza de Oliveira e Sônia Maria de Aguiar Cayres.

Brasília – DF, 30 de maio de 2011.


Paulo Sérgio de Carvalho Costa Ribeiro

Relator


Salvador Marciano Pinto

Presidente