

AUXÍLIO-RECLUSÃO: uma contribuição ao debate sobre os direitos previdenciários.

Caio Cesar Wollmann Schaffer¹

RESUMO

Este trabalho pretende trazer ao debate os ataques realizados ao benefício auxílio-reclusão pelas modificações impostas pela Emenda Constitucional nº20/98. Comungamos do entendimento que a prisão do segurado é um risco social que deve ser coberto pela Previdência Social com o objetivo da pena não ultrapassar a pessoa do condenado. Demonstraremos que a restrição salarial imposta, que restringe o universo de beneficiários, é fruto de um artigo da Emenda supracitada passível de outra interpretação que possibilita uma menor redução da cobertura deste direito. Todavia tal redução, mesmo minorada, ainda representa uma afronta ao princípio Constitucional de não retrocesso aos direitos sociais.

Palavras Chaves: Auxílio-reclusão, benefício previdenciário e princípios constitucionais.

ABSTRACT

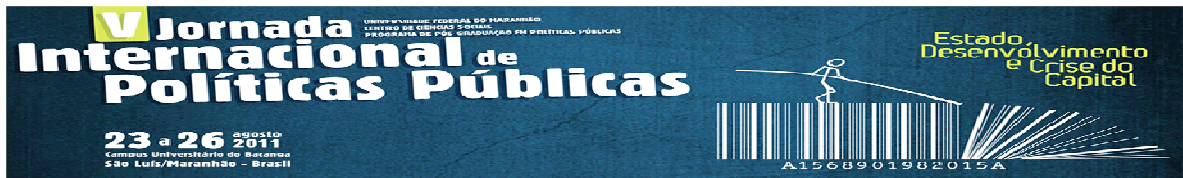
This paper intends to bring into discussion the attacks to benefit Assistance for imprisonment by the changes imposed by Constitutional Amendment No. 20/98. We share the view that the arrest of the insured is a social risk to be covered by Social Security with the objective of the penalty does not exceed the person convicted. Demonstrate that wage restraint imposed by the aforementioned Amendment that restricts the universe of beneficiaries is the result of an article subject to different interpretation, which allows a smaller reduction that can take advantage of this right. However such a reduction, even if lessened still represents an affront to the constitutional principle of non-backward social rights.

Keywords: Aid, seclusion, social security benefits and constitutional principles

1 INTRODUÇÃO

O trabalho a seguir pretende efetuar uma análise inicial sobre o benefício previdenciário denominado auxílio-reclusão. Este benefício surge no Brasil através da Lei Orgânica da Previdência Social em 1960 e foi recepcionado pela Constituição da

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). caioschaffer@hotmail.com



República Federativa do Brasil de 1988, sendo regulado pela lei complementar Nº 8.213 de 1991 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e, alterado, pela Emenda Constitucional nº20 de 1998, na primeira etapa do que muitos autores denominam “contrarreforma” da Previdência Social, durante o Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002).

Através de nossa investigação objetivamos comprovar o impacto regressivo que a Emenda Constitucional supracitada causou ao conjunto dos benefícios previdenciários, em especial, o auxílio-reclusão, demonstrando a contrariedade de tal Emenda - e consequentemente sua inconstitucionalidade - frente à interpretação dos princípios Constitucionais que regem a Seguridade Social como o de não regressão dos Direitos Sociais, de preservação do valor real do benefício, da universalização, dentre outros.

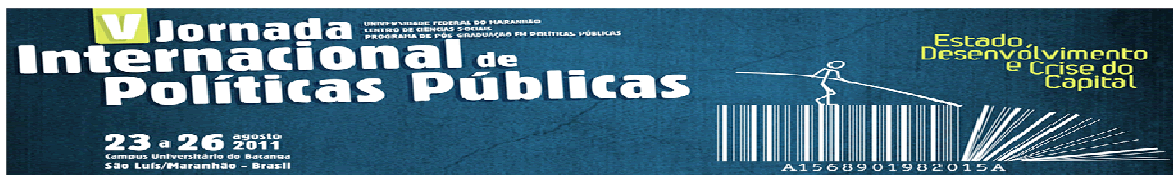
Também é objetivado demonstrar que onde a Emenda e mesmo a lei, permitem uma dupla interpretação ou mesmo a possibilidade de discricionariedade² do setor público, o posicionamento da Previdência Social se dá sempre de forma a restringir a cobertura do benefício obedecendo à risca a lógica gerencial de gestão dos recursos públicos orientada pelo ideário neoliberal. Tal posicionamento implica contrariar a norma inscrita no artigo 5º inciso XLV da Constituição, que disciplina que nenhuma pena passará da pessoa do condenado. De forma diferente à interpretação previdenciária, jurisprudencialmente outro posicionamento fora tomado no sentido a ampliar o número de beneficiários reduzindo os impactos da EC 20/98.

Tem-se o horizonte de que este artigo não pretende encerrar o assunto em tão poucas laudas. Porém, será possível através dela, apresentar elementos que permitam o debate em relação aos retrocessos impostos a este benefício.

2 BREVE HISTORICIDADE DO AUXÍLIO-RECLUSÃO.

O artigo 226 da nossa Carta Magna de 1988 dispõe que “a família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”. Na política previdenciária essa proteção se manifesta através de dois benefícios: o auxílio-reclusão e a pensão por morte. Estas se dirigem especificamente aos dependentes do segurado. Contudo não foi na Constituição

² Faculdade do poder público de escolher, dentro dos limites legais, a posição que irá adotar dentro de um caso concreto.



Cidadã a primeira vez que o auxílio-reclusão fora regulamentado no Brasil, foi na Lei Orgânica da Previdência Social de 1960 que ele originariamente figurou no rol dos benefícios previdenciários brasileiros.

A inclusão deste benefício no Art. 201 da Constituição Cidadã deveu-se ao fato de que o legislador constituinte originário considerava a prisão do segurado como risco social que deveria ser coberto pelo regime geral da previdência social, tendo em vista que a incapacidade laboral do recluso acarreta uma diminuição - e por vezes a extinção - da renda familiar. Assim, o benefício deveria servir como uma renda bruta mensal para a sustentação às bases alimentar e educacional, e a saúde dos dependentes. (ALVARENGA. 2009: 45-48). Ressalta-se, portanto, que o auxílio-reclusão não teve nem tem como objetivo “tutelar ou indenizar a prisão do trabalhador, mas substituir seus meios de subsistência e os de sua família” (ALVARENGA. 2009: 46).

3 A REDUÇÃO NA COBERTURA E OS ATAQUES DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº20/98

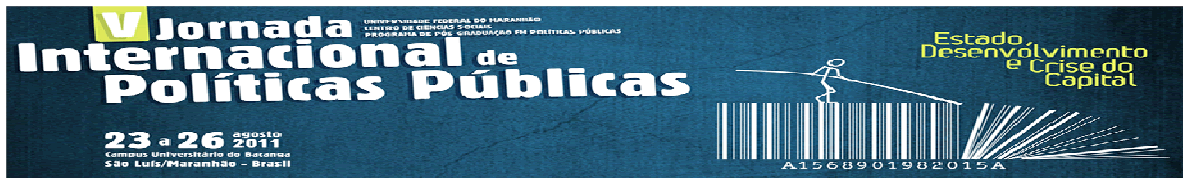
Originalmente, a lei complementar 8.213 de 1991 que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social autorizava a concessão do auxílio-reclusão aos dependentes do segurado recolhido a prisão - em regime fechado ou semi-aberto - independente do valor do último salário de contribuição, ou seja, era um direito de *todos* os *dependentes* de segurados sem mencionar qualquer restrição quanto à renda destes. Todavia com a EC 20/98 a concessão do benefício ficou restrita aos dependentes dos *segurados de baixa renda*.

Segundo o site da previdência social³ um dos critérios de elegibilidade do benefício é decorrente da observação do

“último salário-de-contribuição **do segurado** (vigente na data do recolhimento à prisão ou na data do afastamento do trabalho ou cessação das contribuições), tomado em seu valor mensal, [que] *deverá ser igual ou inferior aos valores constados na tabela 1*, independentemente da quantidade de contratos e de atividades exercidas, considerando-se o mês a que se refere:” (grifos nossos)

Tabela 1

3 <http://www.previdenciasocial.gov.br>, consultada em 12 de julho de 2010.



PERÍODO	SALÁRIO-DE-CONTRIBUIÇÃO TOMADO EM SEU VALOR MENSAL
De 1º/6/2003 a 31/4/2004	R\$ 560,81 - Portaria nº 727, de 30/5/2003
De 1º/5/2004 a 30/4/2005	R\$ 586,19 - Portaria nº 479, de 7/5/2004
De 1º/5/2005 a 31/3/2006	R\$ 623,44 - Portaria nº 822, de 11/5/2005
De 1º/4/2006 a 31/3/2007	R\$ 654,61 - Portaria nº 119, de 18/4/2006
De 1º/4/2007 a 29/2/2008	R\$ 676,27 - Portaria nº 142, de 11/4/2007
De 1º/3/2008 a 31/1/2009	R\$ 710,08 – Portaria nº 77, de 11/3/2008
De 1º/2/2009 a 31/12/2009	R\$ 752,12 – Portaria nº 48, de 12/2/2009
A partir de 1º/1/2010	R\$ 798,30 – Portaria nº 350, de 30/12/2009*
A partir de 1º/1/2010	R\$ 810,18 – Portaria nº 333, de 29/6/2010

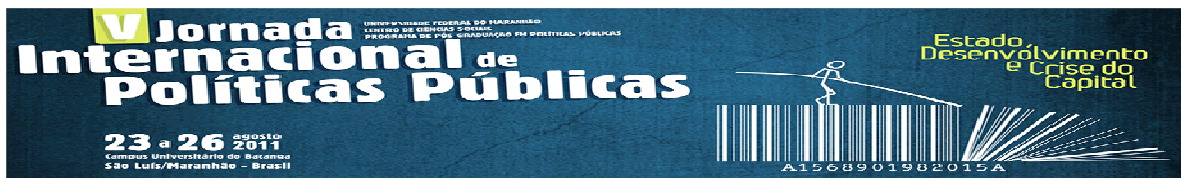
* revogada pela Portaria nº 333, de 29/6/2010, com efeitos retroativos a 1º/10/2010.

Todavia, embora este seja a interpretação administrativa da Previdência Social ao implementar a lei, a redação do art. 13 da EC 20/98 deixa margem para outro entendimento. Tal artigo disciplina:

“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”. (grifos nossos).

Da redação deste artigo pode-se compreender que, até que surja uma lei disciplinando o acesso ao salário-família e ao auxílio-reclusão, estes benefícios apenas serão concedidos àqueles que possuem uma renda bruta mensal igual o inferior aos valores originados da correção do valor inicial de R\$360,00. Todavia estes benefícios possuem categorias de beneficiários distintas, no caso do salário-família, os segurados, e no caso do auxílio-reclusão, os dependentes. Sendo assim fica inexato, no caso do auxílio-reclusão, a qual renda (do segurado ou dos dependentes) o artigo 13 se refere.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar demandas onde os dependentes - cuja renda do segurado recluso era maior do que os valores tabelados pela Previdência Social,



mas que, sem esta renda, a subsistência da família ficaria comprometida - buscavam a concessão do auxílio-reclusão, produziu o entendimento jurisprudencial de que *o teto de renda exigido para pleitear o auxílio-reclusão deve ser dos dependentes e não do segurado*, pois segundo a decisão aventada:

“Quando o art. 13 da EC 20/98 prevê a concessão do salário-família e do auxílio-reclusão para os servidores, segurados e seus dependentes desde que tenham renda bruta mensal igual ou inferior a R\$ 360, 00, por óbvio que o constituinte derivado, quanto ao auxílio-reclusão, fez menção à renda dos dependentes, tendo em vista que somente este benefício e a pensão por morte são direitos dos dependentes, enquanto que os demais são direitos dos segurados”. (apud ALVARENGA, 2009: 53).

Essa compreensão, embora não seja ainda concedida com efeito *erga omnes*⁴, constitui pequeno avanço na implementação do benefício pois, ao menos, consegue ampliar sensivelmente o rol de beneficiários do auxílio-reclusão uma vez que, se somada à renda dos dependentes, esta for inferior aos valores da tabela I, a família estará apta a requerer o benefício.

Entretanto se faz necessário esclarecer que este é um entendimento jurisprudencial, ou seja, é uma compreensão reiterada dos tribunais, um conjunto de decisões proferidas num mesmo sentido sobre uma dada matéria. Este entendimento ainda não está ao alcance de todos, apenas aos litigantes nos processos julgados. É preciso que o beneficiário entre na Justiça pleiteando este direito depois de negada, pela Previdência Social, a concessão do mesmo. Todavia a parcela da população que tem ciência desta possibilidade é restrita a uma minoria possuidora de conhecimentos técnicos sobre o tema, ficando a população interessada, ou seja, os dependentes não cobertos segundo o posicionamento da Previdência (mas que juridicamente teriam direito), sem alcançar o benefício por não contarem com as informações necessárias à defesa de seu direito.

Outro problema que surge dessa constatação de que o benefício carece de uma sentença para que seja alcançado a uma parcela significativa da população é o fato de que estas decisões judiciais podem ser diversas (ao gosto do “Juízo” ou do “freguês” da justiça), verificada processo a processo, sendo resultado da defesa eficiente (ou não) desses direitos pelos procuradores, e da análise comprometida do juízo (ou não) com o alcance dos direitos sociais do cidadão autor da ação. Por isso, da mesma forma que existe este entendimento jurisprudencial a favor dos dependentes é possível que existam

4 Termo jurídico em latim que significa que a decisão valerá “contra todos” e não apenas para as partes em litígio.



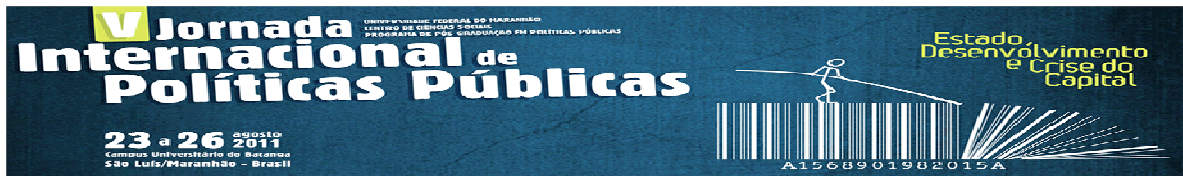
outros menos favoráveis ou até mesmo desfavoráveis. Por outro lado, é preciso salientar que embora exista esta posição dos tribunais que beneficie os dependentes do segurado recolhido à prisão, a Previdência Social, responsável pela liberação do benefício, possui uma compreensão diversa do texto legal quando da sua implementação. Esta compreensão tem como efeito a diminuição dos cidadãos brasileiros que poderiam estar sendo cobertos por este benefício.

Sendo assim, além da regressão gerada pela EC 20/98 que afronta claramente o princípio constitucional de não retrocesso dos direitos sociais (uma vez que o direito antes universal tornou-se focalizado), tem-se o fato de que para que o cidadão possa garantir seu direito, este acaba tendo que recorrer ao Judiciário. Isso gera uma problemática ainda maior, pois o dependente, tendo seu auxílio-reclusão negado pelo entendimento da previdência social, para poder arguir a compreensão jurisprudencial supracitada, que lhe é favorável, apenas poderá lograr êxito caso requeira a intervenção do poder judiciário ficando, nesse caso, à mercê do tempo necessário para que se analise o ônus processual e da visão social de mundo, do juiz, que orientará a decisão.

4. A PERDA DO VALOR REAL DO BENEFÍCIO PELA BASE ATUALIZAÇÃO UTILIZADA

Outro ponto a ser salientado na análise que estamos desenvolvendo é a forma com que o Governo vem atualizando os valores da renda bruta mensal imposta para a concessão do auxílio-reclusão – vide tabela I – que, se comparado às atualizações do Salário mínimo infringe diretamente o princípio da preservação do valor real do benefício. Em 1998, quando aprovada a EC 20/98, o valor do salário de contribuição requerido era de R\$ 360,00, hoje, doze anos depois, o valor do salário de contribuição é de R\$ 810,18 tem-se ao final de doze anos um reajuste de 125,05% com uma média anual de aproximadamente 10,42%. Se tomássemos os valores do salário-mínimo nacional como base de comparação, temos em 1998 o valor do salário-mínimo de R\$ 130,00⁵, hoje R\$510,00 com isso um reajuste de 292,31% em 12 anos, uma média de 24,36% ao ano.

5 Os valores do salário mínimo forma retirados do site do Ministério do Trabalho e Emprego

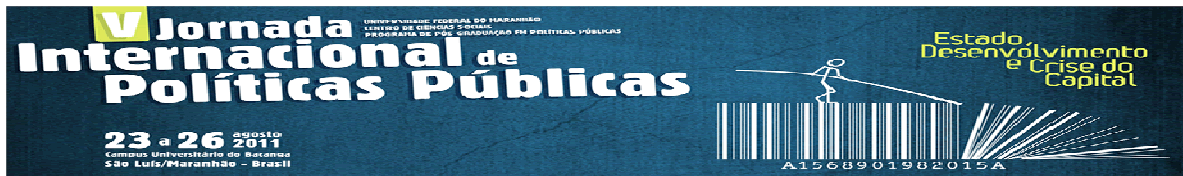


A partir desta análise pode-se comprovar que a base de reajuste do benefício previdenciário é significativamente menor do que a do salário mínimo. Por um lado, isto faz com que a cobertura do auxílio-reclusão seja cada vez mais restrita e focalizada, afastando uma parcela significativa de dependentes que poderia ser alcançada pelo benefício. E, caso esta base de reajuste seja mantida, em alguns anos o valor do salário de contribuição será equivalente ao salário mínimo, ou seja, chegará o dia em que os beneficiários do auxílio-reclusão serão os possuem a renda bruta igual ao salário mínimo. Por outro, os baixos índices de correção do benefício concedido, diminuí as possibilidades de proteção, diminuindo o poder de compra daqueles poucos que conseguem passar por este corte econômico-administrativo na implementação-concessão do benefício.

Dentre os critérios que cancelam o benefício concedido, conforme a compreensão do artigo 80, parágrafo único da Lei 8.213/91⁶, está a fuga do segurado. Todavia, a análise desse critério constitui uma afronta a Constituição. Não se pode deixar de se mensurar a situação atual do sistema prisional brasileiro bem como as relações pessoais dos detentos, os conflitos entre facções, entre outros problemas que colocam em risco a vida do recluso e incentivam (ou não) sua fuga, a qual sua família, geralmente, não aproveita em nada, permanecendo esta, desamparada pelo segurado foragido. Neste sentido, cancelar o benefício dos dependentes pela fuga do segurado nada mais é do que penalizar a família por um acontecimento pelo qual ela não possui controle algum. Em relação a esta matéria, novamente a Lei desrespeita a Carta Magna em seu artigo 5º, inciso XLV que dispõe que nenhuma pena poderá passar da pessoa do condenado. Tanto a grande regressão na cobertura do benefício imposta pela EC 20/98, quanto à suspensão deste por motivo de fuga, caracterizam um desrespeito à norma inscrita no artigo 5º da Constituição.

Muitos são os que criticam a existência de tal benefício como se este fosse um “prêmio” ao segurado detento e à sua família. Todavia esta visão conservadora e imediata da vida cotidiana que não permite a apreensão do significado e função social do auxílio-reclusão. Quais seriam as alternativas destas famílias com a prisão do segurado, quando

6 Parágrafo único, art. 80 da Lei 8.213/91 “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”.



este é parte fundamental na composição da renda familiar? Segundo Hélio Gustavo Alves:

“muitos dependentes teriam que partir, seja de qual forma for, legal ou ilegal, para trazer o que comer, e sabemos que a hipótese mais provável é, infelizmente, o aumento da criminalidade pelo fato da genitora ter que trabalhar e os menores ficarem sem a devida base educacional, ficando à mercê do mundo” (apud ALVARENGA, 2009.57).

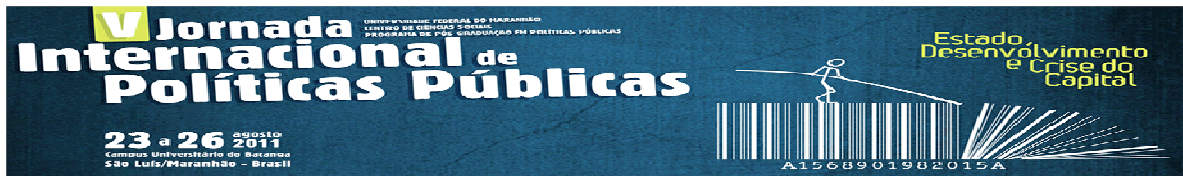
Devemos realizar as mediações necessárias no trecho acima, principalmente quando o autor manifesta que a hipótese *mais provável* é do aumento da criminalidade, para não cairmos no erro de criminalizar a pobreza. Doutra forma pode-se afirmar que o auxílio-reclusão acaba servindo para a reprodução social dos dependentes na tentativa de cobrir a ausência de uma rede pública mais eficaz de proteção social, uma vez que, se a legislação fosse fielmente executada, os dependentes menores poderiam contar os serviços de creches, escolas integrais e projetos culturais, o que possibilitaria a genitora inserir-se no mercado de trabalho sem a preocupação quanto à segurança e o “encaminhamento” de seus filhos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após esta breve exposição sobre o auxílio-reclusão, pretende o autor ter contribuído para o debate a cerca do impacto regressivo imposto pela Emenda Constitucional nº20/98. Espera também demonstrar que quando o poder público tem a possibilidade de reduzir os impactos desta Emenda, ampliando a cobertura do benefício, este age contra os direitos da classe trabalhadora, utilizando de todos os meios - interpretação da lei e atualização insuficiente, tanto do benefício, quanto do valor utilizado como fator de seleção dos beneficiários – para reduzir, tanto a cobertura como o seu valor.

Também é interessante perceber que a única possibilidade que o cidadão possui de - quem sabe - ser coberto, fora do entendimento previdenciário, é devido a uma compreensão jurisprudencial do STJ, ou seja, a possibilidade emana de um conhecimento técnico estranho ao cidadão comum. Todavia aqui cabe ressaltar que, segundo artigo 88 da Lei 8.213/91

“Compete ao Serviço Social esclarecer junto aos beneficiários seus direitos sociais e os meios de exercê-los e estabelecer conjuntamente com eles o processo de solução dos problemas que emergirem da sua relação com a Previdência Social, tanto no âmbito interno da instituição como na dinâmica da sociedade”



Sendo assim o Assistente Social deve manter-se atualizado sobre todos os aspectos referente aos direitos sociais dos usuários da previdência, e neste ínterim ter conhecimento acerca dos entendimentos jurisprudenciais sobre estes direitos, numa perspectiva interdisciplinar, pode ser o diferencial no atendimento e na garantia do direito do usuário. Esclarecer os usuários de todas as alternativas possíveis à resolução de seus problemas requer, então, uma atualização permanente do profissional e uma perspectiva ético-política que vise ir além das demandas da instituição, priorizando às da classe trabalhadora.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARENGA, R. Z. **Auxílio-Reclusão Como um Direito Humano e Fundamental**. In: Revista Magister Direito Trabalhista e Previdenciário. Porto Alegre. V30, p. 44/57, Editora Magister, 2009.

BRAGANÇA, K. H. **Direito Previdenciário**. 5ª Ed. Rio de Janeiro. Editora Lumen Juris. 2009

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Vade Mecum compacto. 3ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2010 (Legislação Brasileira).

BRASIL. Lei Nº 8.213 de 24 de julho de 1991. [online]. Disponível na Internet via WWW. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8213cons.htm Arquivo capturado em 12 de julho de 2010.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. **Benefícios Previdenciários**. [online] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.previdenciasocial.gov.br/> Arquivo capturado em 12 de julho de 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Evolução do Salário Mínimo** [online] Disponível na internet via WWW. URL: http://www.mte.gov.br/sal_min/EVOLEISM.pdf capturado em 12 de julho de 2010