

O AUXÍLIO-RECLUSÃO E A IMPORTÂNCIA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA DEFESA DO DIREITO PREVIDENCIÁRIO¹

Chrismary Cruvinel Queiroz²
Marco Cesar de Carvalho³

RESUMO

O trabalho de conclusão de curso aborda o tema do benefício previdenciário de auxílio-reclusão e a Defensoria Pública da União. A pesquisa tem como objetivo geral investigar o papel institucional da Defensoria Pública da União, enquanto instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, na garantia da concessão do auxílio-reclusão aos dependentes do segurado recluso. A pesquisa estrutura-se, inicialmente, no resgate histórico da Seguridade Social no Brasil. Na sequência, aborda o caráter normativo do benefício previdenciário de auxílio-reclusão, com os requisitos legais de concessão. Também discorre sobre o caráter institucional da Defensoria Pública da União e sua atuação na garantia do acesso ao auxílio-reclusão. Concluindo-se que a instituição, enquanto permanente e vocacionada à garantia dos direitos dos cidadãos hipossuficiente, ganha importância no atendimento às famílias dos segurados presos, tanto extra quanto judicialmente, na tutela do reconhecimento e acesso ao benefício previdenciário de auxílio-reclusão. Propõe-se uma pesquisa de natureza qualitativa e quantitativa, de cunho exploratório, pautada nos instrumentos de coleta documental indireta, por meio da revisão bibliográfica, pesquisa legislativa e dados quantitativos.

Palavras-chave: Previdência Social; Auxílio-reclusão; Defensoria Pública da União.

INTRODUÇÃO

Sabe-se que a Previdência Social, ao lado da Saúde e Assistência Social, integram o sistema de proteção social brasileiro, denominado de Seguridade Social, na Constituição Federal de 1988. A Previdência Social busca ofertar um rol de benefícios como: aposentadorias, auxílio-doença, auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-família, salário-maternidade e pensão por morte.

Tais benefícios, dentre eles, o do auxílio-reclusão, constituem direitos dos segurados, tal como previsto no artigo 201, inciso IV, da Constituição Federal de 1988. A finalidade protetiva do benefício previdenciário de auxílio-reclusão consiste em amparar a família do segurado preso, por meio da substituição temporária da fonte de subsistência familiar, uma vez que os membros são afetados em razão dos efeitos sociais e econômicos decorrentes do encarceramento do segurado. São necessárias contribuições mensais prévias à Previdência –, tem caráter temporário e é pago em valor nunca inferior a um salário-mínimo aos dependentes (cujo rol está previsto no artigo 16 da Lei n. 8.213/1991) do segurado de baixa renda.

Em relação aos critérios é preciso esclarecer que o auxílio-reclusão não é um benefício pago à pessoa presa. Em verdade, trata-se de uma proteção social assegurada aos dependentes do segurado preso – ou seja, aos filhos, esposa/esposo, por exemplo, que diante do evento da prisão perdem o apoio financeiro para o sustento do núcleo familiar.

Dizer que o benefício é concedido aos dependentes do segurado preso significa que o

¹ Artigo submetido à Revista Jurídica da Libertas – Faculdades Integradas.

² Graduanda em Direito pela Libertas – Faculdades Integradas. E-mail: chrismary.queiroz@dpu.def.br

³ Professor-orientador. Mestre em Direito. Docente na Libertas – Faculdades Integradas. E-mail: marcocesar_cdo@hotmail.com

auxílio se restringe aos dependentes de contribuintes da Previdência Social em situação de encarceramento: ou seja, é preciso que o encarcerado ou encarcerada esteja formalmente empregado ou empregada, contribuindo com a previdência na condição de autônomo ou empregado ou segurado especial ou em período de carência, quando iniciar o cumprimento da pena em regime fechado, para que seus dependentes usufruam desse benefício.

Ao mesmo tempo, a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados" (artigo 134, *caput*, da Constituição Federal de 1988).

Assim, a Defensoria Pública da União no Brasil - que assume um arranjo institucional único no mundo, dada a sua atuação ampliada -, tem a potencialidade de assegurar o acesso ao benefício previdenciário de auxílio-reclusão aos dependentes do segurado preso, em especial se considerarmos o critério de baixa-renda do segurado, antes da sua prisão, para fins de concessão do benefício.

Em tempos de desmonte dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988 e desconhecimento por parte de uma parcela da população brasileira sobre os critérios de acesso e destinatários do benefício previdenciário do auxílio-reclusão, a pesquisa justifica-se pela necessidade de avançar no conhecimento e debate sobre o benefício previdenciário de auxílio-reclusão como forma de superação do senso comum que vincula esse benefício à ideia de que se trata de um benefício para o indivíduo preso e não para a proteção de sua família. De modo que se pauta em responder a seguinte pergunta de partida: *Qual o papel da Defensoria Pública na garantia do benefício previdenciário de auxílio-reclusão?*

No caminho metodológico da pesquisa elegeu-se a estratégia de integração dos cunhos qualitativo e quantitativo como estratégia de conjunção das metodologias para o fortalecimento dos argumentos (YIN, 2005). Elegeu-se a natureza exploratória por permitir ao pesquisador partir “[...] de uma hipótese aprofundada seu estudo nos limites de uma realidade específica, buscando antecedentes, maior conhecimento para, em seguida, planejar uma pesquisa descritiva ou de tipo experimental” (TRIVIÑOS, 1987, p. 109).

Os instrumentos metodológicos para a consecução da pesquisa consistiram na coleta documental indireta por meio da **revisão bibliográfica** que “[...] implica em um conjunto ordenado de procedimentos de busca por soluções, atendo ao objeto de estudo, e que, por isso, não pode ser aleatório” (LIMA E MIOTO, 2007, p. 2), delimitada pelas categorias da Previdência Social; Auxílio-reclusão e Defensoria Pública da União. E a **pesquisa documental** com o levantamento de fontes primárias consistentes em atos normativos que regulamentam o objeto da pesquisa e fontes secundárias referentes a documentos, estudos científicos e/ou quantitativos já produzidos sobre o tema. E o **levantamento de dados quantitativos** relacionados à Defensoria Pública da União.

De maneira que a pesquisa estrutura-se, inicialmente, no resgate histórico da Seguridade Social no Brasil. Na sequência, aborda o caráter normativo do benefício previdenciário de auxílio-reclusão, com os requisitos legais de concessão. Também discorre sobre o caráter institucional da Defensoria Pública da União e sua atuação na garantia do acesso ao auxílio-reclusão.

1. SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL

As duas guerras mundiais (1914-1918 e 1935-1945) e a vivência de crises econômicas fez com que países ocidentais desenvolvidos economicamente passassem a repensar o papel do

Estado para corrigir as desigualdades sociais, minorar a miséria e a pobreza dos indivíduos. A Seguridade Social está atrelada aos modelos de Estado social dos países capitalistas avançados e serviu como instrumento para a promoção de determinados padrões de bem-estar social por parte do Estado. Esping-Andersen (1991) desenvolveu a clássica tipologia sobre os regimes de estado de bem-estar social ou *Welfare State*: a) o **liberal/residual** que tem como características fundantes a assistência apenas aos comprovadamente pobres, com reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social; b) o **conservador/corporativista** com a concessão de direitos sociais vinculados ao emprego, sob a ótica de preservação das diferenças de *status* e de classes existentes na sociedade, ligado à estratificação social e c) **social-democrata** com políticas sociais universais, e direitos sociais estendidos às famílias de classe média e benefícios de caráter desmercadorizado, conforme critérios de equidade e não de mérito. Tais modelos de regimes de bem-estar ou sistemas de proteção social que possuem como núcleo de proteção o emprego e renda; a educação; saúde, assistência e previdência foram desenvolvidas de maneira bastante diferenciada em cada país a depender das escolhas políticas.

No contexto brasileiro, o resgate histórico da Seguridade Social pode ser feito sob a ótica das constituições brasileiras. Nesse sentido, Martins (2003) traça a evolução do termo e abrangência da proteção social de forma inaugural com a previsão da criação dos socorros públicos, no inciso XXXVI do artigo 179 da Constituição de 1824. Na Constituição de 1891, no artigo 75, havia a previsão de aposentadoria aos funcionários públicos por invalidez no serviço prestado à nação.

Em 1923, como resposta às reivindicações da classe trabalhadora, foi instituído o primeiro seguro coletivo obrigatório, por meio do Decreto-lei n. 4.682, de autoria do deputado Eloy Chaves, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários, consistente num fundo com recursos provenientes de contribuição dos empregadores, empregados e outras contribuições para garantir renda ao trabalhador que se afastasse do mercado de trabalho por motivo de velhice, invalidez ou por tempo de serviço, além de pensão aos dependentes em caso de morte do trabalhador e assistência médica. A lei, conhecida como Lei Eloy Chaves, é frequentemente referenciada como o marco inaugural da Previdência Social no Brasil e retrata o modelo bismarckiano⁴ de seguro social. Ao longo da década de 1930, no contexto do governo de Vargas, esse sistema previdenciário amplia-se com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAP's por categorias profissionais.

Retomando o marco constitucional, na Constituição de 1934, sob a influência dos modelos das Constituições Mexicana (1917), de Weimar (1919) e Espanhola (1931), bem como do espírito de que as constituições modernas deveriam buscar a superação da desigualdade social, promoveu a ampliação da ideia de proteção social com a previsão da “instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade, e nos casos de acidentes do trabalho ou morte” (artigo 121, § 1º, alínea h), além de um amplo rol de direitos sociais.

A Constituição de 1937 significou uma ruptura no processo evolutivo da previdência social para tornar-se filiada à ideia de seguro social por velhice, invalidez e acidentes de trabalho a ser prestado por associações de trabalhadores. Para o governo de Getúlio Vargas tinham importância apenas os trabalhadores urbanos e das fábricas - porque eram vinculados a sindicatos que deveriam buscar a cooperação entre os trabalhadores e os patrões para com o Estado. Os direitos sociais e determinados níveis de proteção social eram assegurados a

⁴ O seguro social público instituído pelo chanceler Otto Von Bismarck visava à garantia de prestações a serem pagas aos trabalhadores contribuintes das caixas de aposentadoria ou caixas de seguro-saúde e aos seus familiares, em momentos de perda da capacidade laboral decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho e era financiado pelos empregados, empregadores e pelo Estado, este último de forma marginal (Behring e Boschetti (2011, p. 64).

determinadas profissões reconhecidas pelo Estado e regulamentadas em lei. O passaporte ou a “certidão do nascimento cívico”, como dito por Santos (1987, p. 69), era a Carteira de Trabalho, instituída em 1932, por meio da qual eram assegurados aos trabalhadores, das profissões regulamentadas, os direitos trabalhistas e previdenciários.

A Constituição de 1946 marca o primeiro ordenamento constitucional a utilizar a expressão “previdência social” a ser instituída “mediante contribuição da União, do empregador e do empregado, em favor da maternidade e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte” (artigo 157, XVI). A Constituição de 1967 não inovou em matéria de previdência social em relação à anterior, assim como a Emenda Constitucional n. 1 de 1969; ambas tratavam da matéria previdenciária vinculada ao direito do Trabalho.

De modo que o processo de construção da Previdência Social no Brasil seguiu o modelo meritocrático, com sua expansão diretamente vinculada ao mercado de trabalho. A inclusão de categorias marginalizadas como autônomos, domésticos e rurais somente ocorrerá no começo da década de 1970.

Certamente, com a promulgação da Constituição de 1988 o tema da Seguridade Social no Brasil alcança sua maior amplitude protetiva, com a instituição de um sistema de proteção social concebido sob o tripé da Previdência Social, da Assistência Social e da Saúde, no Título VIII, Da Ordem Social (artigos 194 a 204). Nesse sentido, Briguet, Victorino e Horvath Junior (2007, p. 3) destacam que por meio da Seguridade Social o Estado fica compelido a assegurar formas de proteção social aos indivíduos:

Não se trata apenas da necessidade de o Estado fornecer prestações econômicas aos cidadãos, mas também do fornecimento de meios para que o indivíduo consiga suplantar as adversidades, quer seja prestando assistência social quer por meio das prestações de saúde.

Trata-se, pois, de um conjunto mais amplo de proteção social ao cidadão, voltada à efetividade dos direitos humanos e não apenas aos trabalhadores. Isso possibilitou uma inédita configuração de “políticas sociais ligadas à ideia de bens sociais garantidos como direitos de cidadania” (LOBATO, 2016, p. 723), capaz de reafirmar os objetivos do bem-estar e justiça social elencados na Constituição de 1988.

Com diretrizes próprias e cronologias distintas, cada uma das políticas que integram a Seguridade Social foram sendo edificadas no país. A saúde como direito de todos e dever do Estado; de caráter universal e forma de atuação preventiva e curativa. A assistência social, de caráter não-contributivo, voltada para assegurar proteção à família, à maternidade, a determinado ciclo de vida (criança, adolescente e idoso) e às pessoas com deficiência. E a previdência social de caráter contributivo e riscos predeterminados, por tratar-se de nosso tema central, será abordada no capítulo seguinte.

2. PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: a regulamentação do regime geral

No campo do Direito, a Previdência Social constitui-se como ramo específico, vinculado ao Direito público, com princípios próprios, tais como os previstos no artigo 194 da Constituição de 1988: i) a universalidade da cobertura, compreendida como o alcance de todos os eventos cuja proteção deve ser assegurada a quem dela necessitar; ii) a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, como expressão da identidade de benefícios e serviços para os mesmos eventos cobertos pelo sistema para trabalhadores urbanos e rurais; iii) a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços, como expressões que equivalem à concessão de benefícios a quem deles

efetivamente necessite e preencha os requisitos para a concessão e, de outro lado, o sentido de distribuição da riqueza socialmente produzida por meio da concessão de benefícios e serviços previdenciários; iv) a irredutibilidade do valor dos benefícios conjugada à ideia de reajuste periódico para preservar o valor real; v) equidade na forma de participação no custeio, com a participação dos trabalhadores, empregadores e Poder Público no custeio do sistema protetivo; vi) a diversidade na base de financiamento da receita da Seguridade Social por meio de várias fontes pagadores e vii) o caráter democrático e descentralizado na administração, com a participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados e governo (CASTRO, LAZZARI, 2020).

Tal como nos coloca Martinez (1999, p. 325), sob o aspecto da atividade finalística da previdência social, podemos conceituá-la como sendo:

[...] proteção social estatal ou particular, especialmente se conjugadas, ensejadora de pecúlios ou rendas mensais, com vistas à manutenção da pessoa humana – quando esta não pode obtê-la ou não é socialmente desejável auferi-la pessoalmente pelo trabalho ou de outra fonte, por motivo de maternidade, nascimento, incapacidade, invalidez, desemprego, prisão, idade avançada, tempo de serviço ou morte – mediante cotização mínima compulsória pretérita distinta, sob regime financeiro de repartição ou capitalização, plano de contribuição ou benefício definido, excepcionalmente facultativa, proveniente da sociedade e dos segurados, gerida por estes e pelo governo.

A citação, embora longa, traz as características principais das modalidades de regimes de previdência social: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); os Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos federais, estaduais, municipais e militares, e a Previdência Privada, nas modalidades aberta e fechada. O presente trabalho centra-se no primeiro subsistema, o regime geral de previdência social, de caráter contributivo, filiação obrigatória, com a cobertura de riscos previstos em lei e mediante o preenchimento dos requisitos (como a qualidade de segurado, carência e evento determinante), cuja gestão e operacionalização a cargo do Instituto Nacional de Seguro Social.

Há dois grandes marcos normativos relacionados à Previdência Social: a Lei n. 8.212/1991 que trata da organização da Seguridade Social e institui seu plano de custeio e a Lei n. 8.213/1991 que estabelece os planos de benefícios da Previdência Social, sem prejuízo de centenas de atos normativos legais e infralegais que disciplinam a gestão dos benefícios e serviços previdenciários.

De início, faz-se necessário conceituar os próprios beneficiários do RGPS, quais sejam, os segurados e dependentes. Segundo a lição de Rocha e Baltazar Junior (2015, p. 50) os beneficiários são todos os “titulares do direito subjetivo de gozar das prestações contempladas pelo regime geral”. Distingue-se entre beneficiários diretos ou segurados como sendo “as pessoas físicas que, em razão do exercício de atividade ou mediante o recolhimento de contribuições, vinculam-se diretamente ao Regime Geral”; e beneficiários indiretos ou dependentes como as “pessoas cujo liame jurídico existente entre elas e o segurado permite que a proteção previdenciária lhes seja estendida de forma reflexa.”

Os artigos 11 a 13 da Lei n. 8.213/1991 trazem o rol taxativo dos segurados obrigatórios e facultativo do Regime Geral. Da leitura da norma extrai-se algumas categorias de segurados: empregados; empregados domésticos; contribuinte individual; trabalhador avulso; segurado especial e facultativo. O rol dos beneficiários dependentes está previsto no artigo 16 da Lei n. 8.213/1991, divididos em classes. Na classe I estão compreendidos 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 ou deficiência grave. Na classe II estão arrolados os pais. E na classe III estão arrolados 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. Para figurar como dependente do segurado exige-se além da condição prevista no rol taxativo do artigo 16, a demonstração da existência de dependência econômica para as pessoas que integram as classes II e III. As pessoas indicadas na classe I, por força de lei, tem sua dependência econômica presumida.

No que diz respeito às prestações previdenciárias, a Lei n. 8.213/1991 prevê a oferta de determinados benefícios previdenciários aos segurados (artigo 18, I) e aos dependentes (artigo 18, II). Aos segurados são devidos os seguintes benefícios, mediante preenchimento dos requisitos legais: a) aposentadoria por invalidez; b) aposentadoria por idade; c) aposentadoria por tempo de contribuição; d) aposentadoria especial; e) auxílio-doença; f) salário-família; g) salário-maternidade e, h) auxílio-acidente. Por sua vez, aos dependentes são assegurados: a) pensão por morte; b) auxílio-reclusão.

2.1 O benefício previdenciário do auxílio-reclusão: requisitos legais

O artigo 201, inciso IV, da Constituição de 1988, com alteração da redação dada pela Emenda Constitucional n. 20 de 1998, prescreve como o auxílio-reclusão como um direito social devido aos dependentes dos segurados de baixa renda, em razão de sua prisão. Trata-se, pois, de um benefício *intuitu familiae*.

O objetivo do benefício consiste em amparar a família do segurado preso, por meio da substituição temporária da fonte de subsistência familiar, uma vez que os membros são afetados em razão dos efeitos sociais e econômicos decorrentes do encarceramento do segurado. Como pontua Russomano (1981) desde a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões no Brasil, no início da década de 1930, já existia previsões legais que buscavam amparar os dependentes do segurado detento ou preso. Ainda segundo o autor (1981, p. 214) a intenção da norma previdenciária em amparar a família do segurado preso reside na compreensão que:

O criminoso, recolhido à prisão, por mais deprimente e dolorosa que seja a sua posição, fica sob a responsabilidade do Estado. Mas, seus familiares perdem o apoio econômico que o segurado lhes dava e, muitas vezes, como se fossem os verdadeiros culpados, sofrem a condenação injusta de gravíssimas dificuldades.

Para fazer *jus* ao benefício previdenciário, faz-se necessário o preenchimento dos requisitos previstos no artigo 80 da Lei 8.213/1991 e alterações (BRASIL, 1991) que assim estabelece:

Art. 80. O auxílio-reclusão, cumprida a carência prevista no inciso IV do caput do art. 25 desta Lei, será devido, nas condições da pensão por morte, 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.

Podemos compilar as regras de concessão do auxílio-reclusão, segundo o Decreto n. 3.048/1999 (BRASIL, 1999) e portarias interministeriais, da seguinte maneira:

a) O benefício previdenciário deve ser pago em valor nunca inferior a um salário-mínimo, em caráter temporário, aos dependentes do segurado, mediante o evento determinante da prisão do segurado. Trata-se de uma proteção social assegurada aos dependentes do segurado preso, ou seja, ao cônjuge (marido ou mulher) ou companheiro; filhos não emancipados menores de 21 anos, ou de qualquer idade (se inválidos ou pessoas com deficiência; pais e irmãos não emancipados menores de 21 anos, ou de qualquer idade (se inválidos ou portadores de

deficiência), que diante do evento da prisão perdem o apoio financeiro para o sustento do núcleo familiar.

b) O segurado preso não pode estar recebendo nenhum outro tipo de remuneração de trabalho ou outro benefício do INSS, como auxílio-doença, pensão por morte, salário-maternidade, aposentadoria ou abono de permanência em serviço. Tal previsão abrange os casos nos quais o preso exerce atividade remunerada no sistema prisional para fins de detração da pena aplicada.

c) O segurado deve ter cumprido a carência de 24 (vinte e quatro) contribuições mensais. Dizer que o benefício é concedido aos dependentes do segurado preso significa que o auxílio se restringe aos dependentes daqueles que eram contribuintes obrigatórios ou facultativos da Previdência Social anteriormente à situação de encarceramento.

d) O último salário percebido pelo segurado recolhido à prisão, denominado de salário-de-contribuição para fins previdenciários, deve ser igual ou inferior a R\$ 1.754,18, como limite de renda bruta mensal do segurado. Deve-se levar em consideração o salário de contribuição na data do recolhimento à prisão. O valor do salário-de-contribuição é atualizado anualmente por intermédio de portaria interministerial, a última foi a de n. 26, publicada no Diário Oficial da União em 10 de janeiro de 2023. Tal critério configura um limitador na concessão do auxílio-reclusão na medida em que restringe o acesso ao benefício apenas aos segurados considerados como de “baixa renda”.

e) para fins de aferição da renda para enquadramento do segurado como “baixa renda”, após as alterações promovidas pela Lei nº 13.846/2019, o cálculo da renda dar-se-á pela média dos salários de contribuição, apurados no período de 12 meses anteriores ao mês do recolhimento a prisão, computando-se no divisor apenas o número de salários de contribuição efetivamente existentes no período.

f) acaso o segurado se encontre desempregado na data da prisão, desde que mantida a qualidade de segurado, a autarquia previdenciária deve considerar como remuneração o último salário que o segurado recluso. Sabe-se que a qualidade de segurado, nos termos do artigo 15, inciso II, da Lei 8.213/91, será mantida pelo período de até 12 (doze) meses após a cessação das contribuições pelo segurado que deixou de exercer atividade remunerada. E o § 2º, do mesmo artigo, estabelece que o referido prazo será acrescido de 12 (doze) meses quando o segurado estiver comprovadamente desempregado.

g) a data de início do benefício será fixada na data do efetivo recolhimento do segurado à prisão, se o benefício for requerido pelos dependentes do preso até trinta dias depois da data da prisão ou na data do requerimento, se posterior.

h) o valor mensal do benefício será rateado igualmente entre os dependentes e o valor da cota-parte recebida por um dependente, quando o mesmo perde tal qualidade, é dividido igualmente entre os demais dependentes ou extinto o benefício após a perda do direito do último dependente habilitado.

i) o benefício será pago enquanto o segurado estiver preso em regime fechado ou em regime semiaberto se a prisão ocorreu até o dia 17/06/2019. No caso de evasão do sistema prisional, o benefício será suspenso. Nas situações de progressão para o regime semiaberto harmonizado com monitoração eletrônica que possibilite ao preso estudar, trabalhar e manter o convívio familiar, os Tribunais têm entendido não ser mais devido o pagamento do benefício de auxílio-

reclusão aos dependentes.

j) ocorrerá a cessação do benefício nos casos de soltura; morte dos dependentes ou do segurado preso; para o filho, a pessoa a ele equiparada ou o irmão, de ambos os sexos, ao completar 21 anos de idade, exceto se ele for inválido ou tiver deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; para filho ou irmão inválido, pelo fim da invalidez; para filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, pelo afastamento da deficiência; para o dependente que for condenado criminalmente com trânsito em julgado como autor, coautor ou que ajudou a executar ou tentar um crime doloso (com intenção de matar) contra o segurado preso, exceto menores de 16 anos ou quem possui deficiência mental que impede de exprimir sua vontade.

Estabelecidos os requisitos legais para a concessão do auxílio-reclusão, passemos à análise do papel da Defensoria Pública da União na tutela desse direito previdenciário aos dependentes do segurado preso.

3 A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA ORDEM SOCIAL

Num breve resgate histórico, a partir das constituições brasileiras, podemos traçar o processo de criação e institucionalização da Defensoria Pública, relacionando-o com a conjuntura de cada época e o desenvolvimento das funções da Instituição, com a atribuição inicial de prestar assistência jurídica, judicial e extrajudicial; evoluindo para a posição de Instituição de transformação social, contribuindo para o desenvolvimento da coletividade com a promoção dos direitos humanos e a defesa dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita aos necessitados, como dispõe a nova redação do artigo 134 da Constituição Federal de 1988.

O marco inaugural da Defensoria Pública data da primeira Carta Magna de 1824. Adiante, em 16 de julho de 1934, houve a promulgação de uma nova ordem constitucional, fazendo com o que o Brasil se aproximasse de uma democracia social, com a inserção de vários direitos sociais, entre eles o direito de acesso gratuito à Justiça em seu artigo 113, inciso 32, que dispõe:

União e os Estados concederão aos necessitados assistência judiciária, criando, para esse efeito, órgãos especiais assegurando, a isenção de emolumentos, custas, taxas e selos", competindo à União legislar sobre normas fundamentais de assistência judiciária. (BRASIL, 1934)

A Constituição de 1934 vigorou por três anos e precedeu o golpe de estado que seria implantado no mesmo dia da outorga da carta política de 1937, por Getúlio Vargas, instituindo um estado de emergência com supressão de direitos individuais, como a liberdade de ir e vir e a assistência judiciária.

Nesse período, em 1939, o Código de Processo Civil regulou o benefício da justiça gratuita (artigos 68 a 79 do CPC de 1939) para aqueles que não tivessem condições de pagar às custas do processo, sem prejuízo do sustento próprio ou da família. No entanto, não havia, ainda à época, um serviço de assistência judiciária integral, gratuito e público que permitisse que o artigo 68, em especial o seu parágrafo único, fosse amplamente utilizado.

Apesar do silêncio da Constituição outorgada durante o Estado Novo, a Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946) repetiu o modelo democrático e social de 1934, trazendo novamente ao plano constitucional o direito e reiterando o dever do Poder Público de conceder assistência judiciária aos necessitados, concedendo o benefício da justiça gratuita, porém, sem mencionar qual órgão seria incumbido desse dever ou da necessidade de criação de órgãos

especiais.

Para disciplinar a concessão de assistência judiciária aos necessitados, foi editada a Lei nº 1.060/1950 (BRASIL, 1950), em que estabelece as normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados considerando-se necessitado, segundo o artigo 20, atualmente revogado, "todo aquele cuja situação econômica não lhe permita pagar às custas do processo e os honorários de advogado, sem prejuízo do sustento próprio ou da família". Ao longo do tempo, esta Lei nº 1.060/1950 (estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados) sofreu uma série de alterações e teve grande parte do seu texto revogado pela Lei no. 13.105/2015, o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015), estando atualmente com onze artigos vigentes.

Importante ressaltar que há, de acordo com alguns autores, um equívoco terminológico na Lei no. 1.060/1950 quando essa exprime que são normas para a concessão de assistência judiciária, quando na verdade trata-se de normas que permitem a gratuidade da justiça, portanto, têm dimensões distintas no processo jurídico. A diferença entre essas duas nomenclaturas é apresentada em especial pelo jurista Pontes de Miranda (1971, p. 383):

Assistência judiciária e benefício da assistência gratuita não são a mesma coisa. O benefício da justiça gratuita é o direito à dispensa provisória de despesas, exercível em relação jurídica processual, perante o juiz que promete a prestação jurisdicional. É instituto de direito pré-processual. A assistência judiciária é a organização estatal, ou paraestatal, que tem por fim, ao lado da dispensa provisória das despesas, a indicação de advogado. É um instituto de direito administrativo.

Evoluindo historicamente, apesar do período de extrema repressão, o instituto da assistência judiciária foi preservado no texto constitucional de 1967 e no de 1969, no artigo 150, inciso 32, dentro do Capítulo que tratava dos direitos e garantias individuais, instruindo que seria concedida assistência Judiciária aos necessitados, na forma da lei", de forma que recepcionada a Lei n. 1.060/1950 (BRASIL, 1950), continuaria ela sendo válida e eficaz.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, vários Estados adotaram o serviço estatal de Assistência Judiciária, fortalecendo a concepção da Constituição de garantir, por meio de órgãos governamentais, o atendimento àqueles que não tinham condições financeiras para arcar com as despesas do acesso à justiça. Entre os estados que implementaram o serviço, destacam-se Acre, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (SILVA, ESTEVES, 2014).

Finalmente, na década de 80, houve grande movimentação para elaborar um Anteprojeto de Constituição, aprovado em sua redação final pela Assembleia Nacional Constituinte em 1988. Nesse texto, a Defensoria Pública, ao lado do Ministério Público e da Advocacia Pública, foi considerada como função essencial à Justiça, conforme prescrição do artigo 134 da Constituição Federal de 1988.

Revela-se, a partir desse momento, a institucionalização do órgão de defesa dos cidadãos necessitados, deixando a antiga Assistência Judiciária de ser tão somente de patrocínio do Judiciário, e ampliando sua ação para também atuar no campo extrajudicial e com isso, foi sinalizada uma mudança da nomenclatura da assistência judiciária, passando a ser agora, assistência jurídica.

Outrossim, a questão da assistência judiciária tem sua reestruturação na Constituição Federal de 1988, encerrando um ciclo, para alcançar patamares maiores e mais amplos de acesso à justiça com a assistência jurídica integral ligada à Defensoria Pública. Dessa forma, diferencia-se a atividade (assistência jurídica) do agente (Defensoria Pública).

Ao longo do tempo, houve outros marcos jurídicos na estruturação da Defensoria Pública e das suas garantias, como a Lei Complementar nº 80/1994 (BRASIL, 1994), que trata da organização da Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências; a Emenda

Constitucional nº 45/2004 (BRASIL, 2004), que promoveu reformas no Poder Judiciário; a Lei nº 11.448/2007 (BRASIL, 2007) que legitimou a proposição da ação civil pública pela Defensoria Pública; a Lei Complementar nº 132/2009 (BRASIL, 2009) que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 (BRASIL, 1950) que fez importantes alterações no texto da Lei Orgânica Nacional; a Emenda Constitucional nº 69/2012 (BRASIL, 2012) que altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal; a Emenda Constitucional no. 74/2013 (BRASIL, 2013) que altera o art. 134 da Constituição Federal de 1988 e a Emenda Constitucional no. 80/2014 (BRASIL, 2014) que trouxe novo parâmetro no que se refere a Defensoria Pública da União.

Sobre os avanços supracitados, breves comentários sobre a Lei Complementar nº 132/2009 (BRASIL, 2009) que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e a Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 (BRASIL, 1950) e a Emenda Constitucional nº 80/2014 (BRASIL, 2014), eis que imprescindíveis para o tema abordado no trabalho.

A nova Lei Orgânica da Defensoria Pública, promulgada em 2009, que alterou e criou diversos dispositivos na Lei Complementar no. 80, nasceu com a função de ampliar e de modernizar o papel da Instituição depois de mais de dez anos de crescimento. Entre as alterações previstas na Lei Complementar nº 132/2009 destacam-se os artigos 1º, 3º-A e 4º-A.

Em primeiro lugar, o artigo 1º da LC nº 132/2009 estabelece, de maneira contemporânea, alguns parâmetros de atuação da Defensoria Pública, classificando-a como instituição permanente e promotora dos direitos humanos. Com isso, além do reconhecimento da instituição como instrumento do Estado Democrático de Direito, tem-se a afirmação da necessidade de concretizar a real assistência jurídica integral por meio da promoção dos direitos humanos, envolvendo, portanto, a conscientização e a difusão desses direitos pela sociedade como forma de transformar a realidade.

Ademais, o artigo 3º-A da LC nº 132/2009, em complementação ao artigo 1º, elenca como objetivos da Defensoria Pública a supremacia da dignidade da pessoa humana e a diminuição das desigualdades sociais, corroborando o papel de agente transformador da sociedade. Ainda nesse sentido, o artigo 4º-A trouxe uma série de funções institucionais, que nada mais são do que ramificações do disposto no artigo 1º da LC nº 132/2009.

Em 12 de dezembro de 1994, o Presidente da República Itamar Franco sancionou a mais completa norma até então editada sobre a Defensoria Pública do Brasil, a Lei Complementar nº 80 (BRASIL, 1994) que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Esta norma veio estabelecer princípios, objetivos e funções do órgão, direito e deveres dos defensores e o sistema de competência de atuação.

O objetivo primordial da PEC 04/2014 era a existência de Defensores Públicos em todas as comarcas, abrangendo e viabilizando o atendimento de todos os cidadãos que preenchessem os requisitos para serem assistidos. Além disso, a proposta determinava que o número de defensores públicos na unidade jurisdicional fosse proporcional à efetiva demanda pelo serviço da Defensoria Pública e à respectiva população.

Na época, foi elaborado um estudo pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), chamado de Mapa da Defensoria Pública no Brasil, no período de setembro de 2012 a fevereiro de 2013, com o objetivo de comparar o quadro da Defensoria Pública com o número de comarcas, órgãos judiciais e população potencialmente destinatária de seus serviços, e fazer uma comparação do número de defensores públicos com outros profissionais do sistema de justiça. O estudo demonstrou que 59% dos cargos de defensor público estão providos, cobrindo 28% das comarcas brasileiras.

Finalmente, em 4 de junho de 2014, foi promulgada a Emenda Constitucional no. 80/2014 BRASIL, 2014), fruto da PEC Defensoria para todos, com pequenas alterações da proposta inicial, mas mantendo as ideias originárias, e constitucionalizando o papel da promoção dos direitos humanos pela Defensoria Pública.

Em 30 de março de 1995, o presidente do Senado José Sarney promulgou a lei nº 9.020 (BRASIL, 1995) que implantava em caráter emergencial e provisório a Defensoria Pública da União e dava outras providências, pela conversão da Medida Provisória nº 930/1995. Considerando que a DPU não tinha quadro próprio de servidores, o grande trunfo desta lei foi o poder de requisição de servidores de outros quadros outorgado legalmente ao defensor-público-geral da União, sem o qual o órgão não teria iniciado suas atividades:

Art. 4º O Defensor Público-Geral da União poderá requisitar servidores de órgãos e entidades da Administração Federal, assegurados ao requisitado todos os direitos e vantagens a que faz jus no órgão de origem, inclusive promoção.

Parágrafo único. A requisição de que trata este artigo é irrecusável e cessará até noventa dias após a constituição do Quadro Permanente de Pessoal de apoio da Defensoria Pública da União.

Em 9 de maio de 2002, foi promulgada a Lei Federal nº10.448 (BRASIL, 2002) que criou o Dia Nacional da Defensoria Pública. A data foi escolhida em homenagem a Santo Ivo, doutor em Teologia de Direito, defensor dos pobres e necessitados, falecido em 19 de maio de 1303.

A portaria DPGU 016, de 07 de março de 2005 (BRASIL, DPU, 2005), aprova as Instruções Gerais para instituir os símbolos da Defensoria Pública da União, cria o brasão, instituir a bandeira e o Estandarte Histórico, estabelecer as cores (branco e verde) representativas da DPU eram muito parecidas com o Brasão da República, que também era muito utilizado nos impressos das unidades. A origem, forma, assinatura gráfica institucional da DPU foram modificadas ao longo do tempo.

3.1 Funções constitucionais da Defensoria Pública

A Lei Complementar nº 132/2009, como foi visto anteriormente, alterou e criou dispositivos na Lei Complementar nº 80/1994, com a promoção de mudanças importantes para o avanço da Defensoria Pública enquanto instituição permanente, alçada ao nível constitucional. No contexto atual, denota-se relevante apreender quais as atribuições da Defensoria Pública com essa nova abordagem dada pela Lei Complementar nº 80/1994, bem como os deveres dos Defensores Públicos.

No que tange às funções institucionais, a LC nº 132/2009 acrescentou nove incisos ao artigo 40 da Lei Orgânica, que já tratava das funções da Defensoria Pública e modificou outros onze incisos - não exaurindo o rol de atribuições, uma vez que pode haver reconhecimento de outras funções, como resta claro da leitura do *caput* do artigo 40.

As principais inclusões se deram na esfera dos direitos coletivos e a mudança de paradigma das funções revela o papel relevante da Defensoria Pública na sociedade e o seu compromisso institucional com a democracia, a igualdade dos cidadãos e o progresso de toda uma coletividade. Além disso, o ato normativo reconhece um novo rumo do papel do próprio Defensor Público, de assistente judicial para agente pacificador, dirimindo conflitos, sendo agente de educação jurídica e porta-voz da população vulnerável.

Sobre as funções do Defensor há diferenças no que diz respeito à orientação jurídica e à educação em direitos. No âmbito da Defensoria Pública como, por exemplo, o Defensor Público do Estado de São Paulo, Gustavo Augusto (2013, Revista da Defensoria Pública da União, 10ª. Edição), fez uma distinção dos dois termos, baseada na Lei Complementar no.

80/1994 e em suas modificações, trazendo para análise o artigo 40, incisos I e III, que preceitua caber à Defensoria a prestação de orientação jurídica e a difusão e conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico.

Com isso, o autor entende que a simples menção em incisos diferentes já traz o indicativo de distinção, sendo a orientação jurídica voltada para questões puramente objetivas, a partir de uma análise da legislação e do caso concreto em que o Defensor Público é um ator passivo, que esclarece o impasse:

A orientação jurídica é um discurso que enfatiza a dogmática, onde o defensor atua como agente de aconselhamento jurídico e como técnico para a solução de controvérsia. Aqui, assim, cabe ao defensor agir como um profissional que, diante de uma situação-problema (que não necessariamente seja um litígio), esclarece para a pessoa (o assistido) a melhor solução jurídica para o seu caso.

[...] A orientação jurídica, assim, é casuística pois que abordada em um contexto de situação-problema e possui tripla função: prevenir conflitos ou solucioná-los pacificamente, ou encorajar o litígio mediante a jurisdição. (REIS, G. A. S. 2013, p. 726).

De maneira que a Defensoria Pública foi alçada, constitucionalmente, ao papel de instituição relevante para o atendimento jurídico, tanto judicial quanto extrajudicial, na defesa de direitos e na preservação da liberdade e igualdade da população vulnerável do país.

3.2 A Defensoria Pública da União em números e sua nova missão

Em 2022, a Assessoria de Planejamento Estratégia e modernização ASPLAN/DPU divulgou na revista “DPU em números” (BRASIL, DPU, 2021, p. 9) como o trabalho da Defensoria está presente para minimizar e evitar conflitos desnecessários. É uma maneira de contribuir para a formação da cidadania plena. Defensores e defensoras públicas federais divulgam os direitos humanos e promovem a conscientização sobre eles, sobre cidadania e sobre o ordenamento jurídico. A DPU também atua nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, entra com ações civis públicas e trabalha de diversas formas para defender direitos difusos e coletivos.

A Defensoria Pública da União investe continuamente em sua estrutura para ampliar a proteção dos direitos humanos. O objetivo é ser um verdadeiro contrapeso à violação desses direitos. As ações da DPU nessa área estruturam-se em três eixos principais:

- a) manifestações judiciais. O trabalho é realizado nas Justiças Federal, do Trabalho, Eleitoral, Militar, no Tribunal Marítimo e instâncias administrativas. A DPU também atua nos Tribunais Superiores e no Supremo Tribunal Federal. As matérias de atuação são variadas, como direitos humanos, previdenciário, criminal, entre outras;
- b) atuações extrajudiciais em favor de pessoas físicas e jurídicas em casos envolvendo a Administração Pública Federal. Vale lembrar que a Defensoria Pública pode realizar acordos entre as partes, o que ajuda a reduzir o número de processos na Justiça;
- c) educação em direitos humanos. Cada um desses eixos possui diferentes frentes, estratégias, formas e canais de atuação.

Além disso, a DPU possui órgãos institucionais voltados diretamente para a atuação em direitos humanos, como o Sistema de Defensoras e Defensores Nacional e Regionais de Direitos Humanos, a Secretaria- Geral de Articulação Institucional, a Assessoria Internacional, os Comitês Temáticos Especializados e os grupos de trabalho especializados na defesa de populações e segmentos em situação vulnerável.

O Sistema de Defensoras e Defensores Nacional e Regionais de Direitos Humanos da DPU atua em diálogo constante com a sociedade e com o Estado. O objetivo é identificar questões sensíveis aos grupos em situação vulnerável e proteger os direitos humanos dessas populações, de forma coletiva. Esse trabalho busca construir uma sociedade livre, justa e solidária, conforme estabelecido pela Constituição Federal.

A Secretaria de Acesso à Justiça planeja ações e monitora os programas da DPU para ampliar a assistência jurídica integral e gratuita. É responsável ainda pelas atividades itinerantes de atendimento à população em situação vulnerável, a partir de articulações com o poder público e a sociedade civil. A DPU também integra ações para resgate de pessoas em situação de escravidão. Em 2021, a Defensoria garantiu mais de R\$ 6 milhões de reais em verbas pleiteadas ou pagas a trabalhadores e trabalhadoras nessas condições.

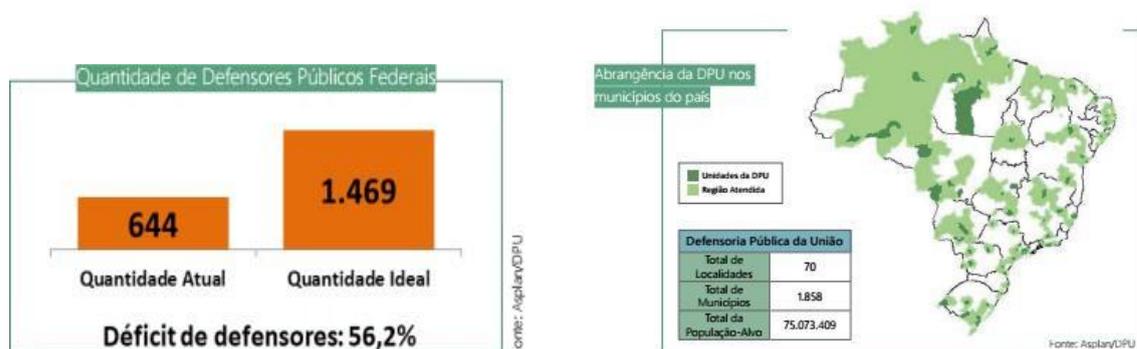
Defensores e defensoras têm atuação de destaque no sistema penitenciário. O trabalho não envolve apenas defesa individual de pessoas em situação de prisão, mas também questões de violações coletivas de direitos e fiscalização das condições de cumprimento de pena. Levar o conhecimento sobre direitos à população é uma das tarefas da DPU. E a instituição está sempre em busca de promover os direitos humanos, por meio da orientação jurídica.

Por fim, com a promoção de direitos humanos constitucionalizada, vê-se também que o papel do Defensor Público de educador de direitos resta solidificada e legitimada pela Constituição Federal, devendo por meio da atuação judicial e extrajudicial ser mediador do cidadão e da linguagem do direito, assistindo-o, mas além disso, engajando-o nesse processo para que saia da sua inércia e do campo de desconhecimento dos direitos para alcançar a resolução de seus próprios litígios, e utilizar o direito como instrumento de orientação da sua vida e de exercício da cidadania.

Isso permite que a instituição tenha mais liberdade para progredir e procurar garantir o seu objetivo de permitir a todos o acesso à justiça em sua maneira mais irrestrita como forma de concretizar o Estado Democrático de Direito, pois não satisfaz termos um rol longo de direitos humanos fundamentais, se no caso de violação, não puderem ser protegidos pela via jurisdicional ou por qualquer outra via que se mostrar pertinente para a situação do caso concreto.

Conforme dados divulgados na publicação “DPU em números” (BRASIL, DPU, 2021) a Defensoria Pública da União conta com órgãos de atuação em 70 localidades, sendo 26 capitais, o Distrito Federal e outros 43 municípios. Cada unidade presta assistência também a moradores de cidades de suas regiões. Assim, colocando em números, a DPU atende 1.893 cidades, com uma população-alvo de mais de 75 milhões de pessoas. O trabalho é realizado, atualmente, por 644 defensores, com o apoio de servidores, funcionários terceirizados e estagiários. Há um evidente déficit no número de lotação de defensores. A Figura 1 ilustra, ao mesmo tempo, que a DPU atua com uma força de trabalho muito aquém do ideal, além da presença do órgão no país:

FIGURA 1 – FORÇA E PRESENÇA DA DPU NO BRASIL. 2021



Fonte: DPU em Números. 2021.

No que diz respeito ao público-alvo da instituição, para identificar os atuais parâmetros de atuação da Defensoria Pública, é necessário indagar sobre quem são os novos necessitados que serão atendidos, saindo do simples conceito de hipossuficientes, ou seja, quais são os grupos de pessoas vulneráveis que a instituição deve defender; o que é igualdade e como se dá na prática este conceito, e como deveria se dar na prática esse conceito para um alcance mais amplo e democrático da igualdade; quais são os obstáculos para que isso ocorra, e quais são as dificuldades que a Defensoria Pública encontra para desenvolver a sua atuação.

Enquanto critério objetivo de atuação, a instituição atende famílias cuja renda atinja até R\$ 2.000,00 por mês. Para aquelas famílias que auferem renda superior a esse limite, será necessária a comprovação de gastos extraordinários, como despesas com medicamentos, tratamentos de saúde, alimentação especial ou outra condição de vulnerabilidade. Uma atuação humanitária que foca na promoção de direitos humanos e na defesa jurídica da parcela mais vulnerável da população brasileira. É com essa perspectiva que a Defensoria Pública da União atualizou a Missão e a Visão que norteiam o trabalho de toda a estrutura de pessoal da instituição.

A Assessoria de Comunicação Social de Divulgação da Defensoria Pública da União, no entendimento do Comitê de Governança Estratégica (CGE), o novo perfil de atuação da DPU, com o foco nos direitos humanos e na dinâmica de atuação na tutela coletiva. A assessora-chefe de Planejamento, Estratégia e Modernização da DPU, Vanessa Barreto⁵, diz que a nova missão da DPU consiste em: “Proteger e promover os direitos humanos, garantir a orientação jurídica e defender os direitos dos vulneráveis, para assegurar o respeito à cidadania, ao estado democrático e à dignidade humana”. A Figura 2 ilustra a alteração na missão institucional da DPU:

FIGURA 2. MISSÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO



Fonte: Publicação: Novas Missão e Visão: DPU reforça foco na promoção de direitos humanos (2023).

⁵ “Novas Missão e Visão: DPU reforça foco na promoção de direitos humanos”. Notícia veiculada em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/73098-novas-missao-e-visao-dpu-reforca-foco-na-promocao-de-direitos-humanos>>, Disponível em - Fevereiro de 2023.

E acrescenta que o percurso para definir os rumos da instituição, no entanto, pode ser longo, cheio de etapas, discussões e estudos. Desde 2019, a DPU executa o DPU 2040: Planejar, defender, título dado ao Plano Estratégico do órgão para o período de 2019 a 2040. O plano é o resultado de discussões por meio de vários workshops internos, realizados por consultoria de empresa especializada, com a participação de membros e servidores de toda DPU para cumprir as etapas de diagnóstico, construção de cenários prospectivos e definição da estratégia da instituição.

3.3 A atuação da DPU na defesa dos dependentes do auxílio-reclusão

O papel da Defensoria Pública da União na defesa dos direitos dos segurados de baixa renda e seus dependentes, para fins de recebimento do auxílio-reclusão, ganha importância dado os critérios restritivos de acesso ao benefício, bem como a incapacidade financeira dos dependentes do segurado para custear a contratação de advogados privados para eventual lide contra a Previdência Social.

Nesse sentido, o critério objetivo de renda – segurado de baixa renda – alinha-se diretamente com o público-alvo da instituição. Além disso, as inúmeras alterações legislativas promovidas no auxílio-reclusão com a fixação de critérios de caráter restritivos à concessão do benefício previdenciário demandam a judicialização para a discussão de tais critérios.

Um desses critérios consiste na apuração do último salário de contribuição do segurado desempregado quando de sua prisão. Após a publicação da Lei nº 13.846/2019, o cálculo da renda é feito pela média dos salários de contribuição, apurados no período de 12 meses anteriores ao mês do recolhimento a prisão, computando-se no divisor apenas o número de salários de contribuição efetivamente existentes no período.

No caso de segurado desemprego ao tempo da prisão, as Turmas Recursais do Juizado Especial Federal têm considerado que diante da situação de ausência de renda, quando do fato gerador da instituição do auxílio-reclusão, ainda que os salários de contribuição anteriores tivessem sido superiores ao teto legal, o critério de baixa renda restará configurado posto que não auferia renda no momento da sua prisão.

E, no caso de desemprego, a TNU tem entendimento de que apenas o desemprego involuntário justifica a prorrogação do período de graça, com fundamento no artigo 15, § 2º, da Lei nº 8.213/1991. Nesse sentido, restou firmada seguinte proposta de tese: "O exercício habitual de atividade ilícita pode descaracterizar o desemprego involuntário e inviabilizar a prorrogação do período de graça com fundamento no art. 15, § 2º, da Lei n.º 8.213/1991", a ser julgada pelo plenário⁶.

Outro entendimento firmado pelos Tribunais consiste na flexibilização do critério econômico de “baixa renda” para a exclusão de parcelas não habituais no salário do segurado, para fins de enquadramento no parâmetro legal⁷. Consoante o Tema nº 169, firmado pela Turma Nacional de Uniformização, em 01/03/2018:

É possível a flexibilização do conceito de “baixa-renda” para o fim de concessão do benefício previdenciário de auxílio-reclusão desde que se esteja diante de situações extremas e com valor do último salário-de-contribuição do segurado preso pouco acima do mínimo legal – “valor irrisório.

Também a Turma Nacional de Uniformização tem considerado que a renda do segurado

⁶ Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei. Número 0510335-13.2019.4.05.8202. Relator: GUSTAVO MELO BARBOSA, Julgado em 07/04/2022.

⁷ Consoante STJ, REsp. 1.479.564/SP, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 1ª Turma, DJe 18.11.2014; REsp 1523797/RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/10/2015, DJe 13/10/2015

preso é que a deve ser utilizada como parâmetro para a concessão do benefício e não a renda dos dependentes para fins de apuração do conceito de “baixa renda”⁸.

Além disso, a Turma Nacional de Uniformização firmou a tese de que: “O termo inicial do auxílio-reclusão não pode retroagir a data anterior ao nascimento do dependente”, para os casos nos quais ocorre a prisão do genitor durante o período de gravidez.

De modo que, numa síntese da atuação da Defensoria Pública da União envolvendo os diversos critérios acima elencados, por meio da extração dos dados quantitativos divulgados no portal DPU em Números, compilados na Tabela 1, há indicativos dos números de procedimentos administrativos instaurados, judicializados e arquivados, além dos atendimentos prestados à população na temática do auxílio-reclusão. Importa observar que, em algumas regiões do país, o número de feitos judicializados alcança mais da metade dos procedimentos instaurados no órgão.

TABELA 1. ATUAÇÃO DA DPU. AUXÍLIO-RECLUSÃO. JANEIRO DE 2018 A FEVEREIRO DE 2023

Região	Instaurados	Judicializados	Arquivamentos	Atendimentos
Centro-Oeste	1.601	586	962	4.671
Nordeste	616	340	543	4.733
Norte	456	309	407	3.414
Sudeste	2.749	1.392	2.410	19.695
Sul	1.038	503	896	8.320
Total	6.460	3.130	5.218	40.833

Fonte: DPU em Números.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Defensoria Pública da União passou por grandes transformações ao longo da sua história constitucional e infraconstitucional, culminando na constitucionalização do seu papel de instituição protetora e promotora dos direitos humanos, fundamentais e sociais. Enquanto instituição permanente mostrou-se essencial para o desenvolvimento de um conceito de sociedade igualitária e democrática. E, apesar das inúmeras dificuldades operacionais, funcionais e de desestrutura de apoio técnico às atividades finalísticas, continua na luta contínua pelos direitos daqueles cidadãos que precisam da tutela extra ou judicial para a defesa dos seus direitos.

O trabalho evidenciou que a Defensoria Pública da União tem promovido alterações na sua forma de atuação, em especial, quanto ao seu público-alvo para que o mesmo seja compreendido num alcance mais amplo e democrático da igualdade, não se limitando apenas à expressão das pessoas hipossuficientes.

Ao mesmo tempo rompe o senso comum que vincula esse benefício à ideia de que se trata de benefício previdenciário destinado aos indivíduos presos. Em verdade, os critérios restritivos de acesso ao benefício, tal como definidos em lei, aliada à notória situação de desemprego formal e número decrescente de filiados da Previdência Social impactam no

⁸ O critério de “baixa renda” do segurado, não obstante de caráter restritivo, teve a sua constitucionalidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 587365, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 25/03/2009, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO. DJe-084 DIVULG 07-05-2009 PUBLIC 08- 05-2009 EMENT VOL-02359-08 PP-01536

número de benefícios de auxílio-reclusão concedidos no país.

E, no que diz respeito à judicialização dos pedidos de concessão do benefício previdenciário, ganha importância o papel da Defensoria Pública da União no atendimento às famílias dos segurados presos, na prestação dos esclarecimentos necessários em com destaque, na judicialização diante das negativas da autarquia previdenciária na concessão do benefício auxílio-reclusão.

REFERÊNCIAS

BEHRING, E. R; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BRASIL. **Constituição brasileira de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 15 mai. 2023.

_____. **Constituição brasileira de 16 de julho de 1934**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Constituição Federal de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República.

_____. **Emenda Constitucional n. 45/2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Emenda Constitucional n. 69/2012**. Altera os arts. 21, 22 e 48 da Constituição Federal, para transferir da União para o Distrito Federal as atribuições de organizar e manter a Defensoria Pública do Distrito Federal. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2012/emendaconstitucional-69-29-marco-2012-612629-norma-pl.html>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Emenda Constitucional n. 74/2013**. Altera o art. 134 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc74.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Emenda Constitucional n. 80/2014**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Esta norma veio estabelecer princípios, objetivos e funções do órgão, direito e deveres dos defensores e o sistema de competência de atuação. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc80.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 1.060/1950.** Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11060.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 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: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18212cons.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 8.213, de 24 de Julho de 1991.** Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 9.020 de 30 de março de 1995.** Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório, da Defensoria Pública da União e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9020-30-marco-1995-372374-norma-pl.html>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 10.448, de 09 de maio de 2002.** Institui o Dia Nacional da Defensoria Pública. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10448&ano=2002&ato=64eo3aEENNpWT6b7>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 11.448/2007,** que legitimou a proposição da ação civil pública pela Defensoria Pública. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11448-15-janeiro-2007-549387-norma-pl.html>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei n. 13.105/2015,** o Código de Processo Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei Complementar n. 80/1994.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Lei Complementar n. 132/2009.** Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp132.htm>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. **Medida Provisória n. 930/1995.** Dispõe sobre a implantação, em caráter emergencial e provisório da defensoria pública da união e da outras providencias. Disponível em: <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/3067>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Portaria DPGU 016,** de 07 de março de 2005, aprova as Instruções Gerais para instituir os símbolos da Defensoria Pública da União.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **DPU em números 2021.** Disponível em:

<<https://www.dpu.def.br/dpu-em-numeros>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **DPU em números 2022**. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/dpu-em-numeros>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

_____. DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Novas Missão e Visão: DPU reforça foco na promoção de direitos humanos**. 08 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.dpu.def.br/noticias-institucional/73098-novas-missao-e-visao-dpu-reforca-foco-na-promocao-de-direitos-humanos>>. Acesso em: 19 mai. 2023.

BRIGUET, M. R. C.; VICTORINO, M. C. L.; HORVATH JUNIOR, M. **Previdência Social: aspectos práticos e doutrinários dos regimes jurídicos próprios**. São Paulo: Atlas, 2007.

CASTRO, C. A. P. de; LAZZARI, J. B. **Manual de Direito Previdenciário**. São Paulo: Forense. 24. ed. 2020.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do welfare state**. Lua Nova, São Paulo, CEDEC, n. 24, 1991.

LIMA, T.C.S de; MIOTO, R.C.T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katál**, Florianópolis, v.10, spe, 2007.

LOBATO, L. V. C. **Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988**. Ciência e Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 14, p. 723, 2016.

MARTINS, SÉRGIO PINTO. **Direito da Seguridade Social**. 36. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MARTINEZ, W. N. **Reforma da previdência social: comentários à Emenda Constitucional n. 20/98**. São Paulo: LTR, 1999.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967: com a Emenda n. I, de 1669**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971. Tomo V, p. 383.

REIS, G. A. S. dos. **Educação em Direitos e Defensoria Pública: Reflexões a partir da Lei Complementar no. 132/09**. In: RÉ, A. I. M. R. (Org.). **Temas aprofundados: Defensoria Pública**. 2013, p. 726.

ROCHA, D. M. da; BALTAZAR JUNIOR, J. P. **Comentários à Lei de Benefícios da Previdência Social**. São Paulo: Atlas, 2015.

RUSSOMANO, M. V. **Comentários à Consolidação das Leis da Previdência Social**. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e justiça**. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1987, p.69.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. **Princípios institucionais da defensoria pública: de acordo com a EC 74/2013**. Brasília: Defensoria Pública da União, 2014, p. 35.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em**

educação. Atlas, 1987.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.