

O AUXÍLIO-RECLUSÃO APÓS A REFORMA DA PREVIDÊNCIA: impactos e desafios sociais e jurídicos

Aline Moreira de Oliveira¹
Dayeine De Olivera Ramos²

Resumo

O presente estudo analisou os impactos da Reforma da Previdência sobre o auxílio-reclusão, a partir da comparação entre o regime jurídico anterior, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 20/1998, e o modelo vigente após a Emenda Constitucional nº 103/2019. As alterações estruturais promovidas pelo novo marco normativo evidenciaram restrições significativas ao acesso ao benefício, especialmente para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ademais, observou-se que a percepção social negativa acerca do auxílio-reclusão, sustentada por mitos recorrentes como a equivocada ideia de que o apenado recebe remuneração, contribui para a estigmatização do benefício e para a disseminação de desinformação, resultando em obstáculos administrativos, indeferimentos indevidos e, em alguns casos, na desistência de dependentes legalmente habilitados. Conclui-se que a efetividade do auxílio-reclusão depende da formulação de políticas públicas que promovam informação adequada, padronização administrativa e fortalecimento da corresponsabilidade entre Estado e sociedade, de modo a assegurar o acesso ao benefício sem discriminações ou entraves indevidos.

Palavras-chave: Benefícios. Reforma da previdência. Auxílio-reclusão.

Abstract

This study analyzed the impacts of the Pension Reform on the prison allowance, based on a comparison between the previous legal regime, established by Constitutional Amendment No. 20/1998, and the model in force after Constitutional Amendment No. 103/2019. The structural changes promoted by the new regulatory framework revealed significant restrictions on access to the benefit, especially for families in situations of socioeconomic vulnerability. Furthermore, it was observed that the negative social perception regarding the prison allowance, sustained by recurring myths such as the mistaken idea that the inmate receives remuneration contributes to the stigmatization of the benefit and the dissemination of misinformation, resulting in administrative obstacles, undue denials, and, in some cases, the withdrawal of legally qualified dependents. It is concluded that the effectiveness of the prison assistance program depends on the formulation of public policies that promote adequate information, administrative standardization, and the strengthening of co-responsibility between the State and society, in order to ensure access to the benefit without discrimination or undue obstacles.

¹ Mestre em Direito Difuso (UNISAL), docente do UGB-FERP.

² Discente do Curso de Direito do UGB-FERP.

Keywords: Benefits. Pension reform. Prisoner's allowance.

Introdução

Este trabalho investiga, de forma objetiva, como as reformas previdenciárias impactaram o auxílio-reclusão e por que, apesar de sua finalidade protetiva, o benefício tem enfrentado crescentes restrições de acesso e distorções em sua aplicação prática.

Ao longo do tempo, mudanças demográficas e restrições orçamentárias impulsionaram ajustes estruturais no sistema previdenciário brasileiro. A Emenda Constitucional nº 20/1998 fortaleceu o caráter contributivo da previdência social, ao vincular a concessão dos benefícios à capacidade de financiamento do sistema. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 instituiu um modelo mais restritivo, caracterizado pela exigência de carência mínima, pela limitação do auxílio-reclusão aos segurados recolhidos em regime fechado e pela aferição da condição de baixa renda com base na média dos doze últimos salários de contribuição.

Nesse contexto, o auxílio-reclusão ocupa posição específica no âmbito da previdência social, não se confundindo com benefício assistencial. Trata-se de benefício contributivo destinado aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido em regime fechado, cuja finalidade é substituir, de forma limitada, a renda suprimida em razão da prisão do provedor.

Diante desse cenário, o presente trabalho propõe-se a analisar a trajetória histórica e normativa do auxílio-reclusão, examinar as alterações introduzidas pela Reforma da Previdência de 2019 e avaliar de que forma tais mudanças impactaram o acesso e a efetividade da proteção previdenciária.

1. As reformas da previdência e seus impactos no contexto social

Em 1998, a Emenda Constitucional nº 20 promoveu ajustes nas regras previdenciárias com o objetivo de conter o crescimento dos gastos, ao vincular a concessão dos benefícios à capacidade contributiva do sistema e estabelecer critérios e limites mais definidos.

Em 2019, a Emenda Constitucional nº 103 inaugurou um novo ciclo de reformas, ao endurecer os requisitos de acesso, harmonizar parâmetros entre os

diferentes regimes previdenciários e priorizar a sustentabilidade atuarial, o que, na prática, resultou em maior dificuldade de acesso a determinados benefícios, dentre eles o auxílio-reclusão.

Em síntese, as reformas responderam a um contexto fiscal e demográfico que demandava ajustes para garantir a viabilidade do pagamento presente e futuro dos benefícios. Contudo, ao tornarem mais rigorosos os critérios da previdência contributiva, ampliaram a necessidade de articulação com a política de assistência social, a fim de evitar lacunas na proteção das famílias em situação de vulnerabilidade.

O auxílio-reclusão ocupa posição específica no âmbito da previdência social, não se confundindo com benefício assistencial. Trata-se de benefício contributivo destinado exclusivamente aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido em regime fechado, cuja finalidade é substituir, de forma parcial, a renda suprimida em decorrência da prisão do provedor.

1.1 A evolução normativa e a inserção do auxílio-reclusão no sistema previdenciário contributivo

Historicamente, a proteção aos dependentes do segurado durante o período de reclusão teve origem nos regulamentos dos institutos de aposentadoria e pensões da década de 1930, sendo posteriormente positivada em âmbito nacional pela Lei Orgânica da Previdência Social, de 1960. Essa evolução normativa explica a inserção do auxílio-reclusão no sistema de previdência social contributiva. Conforme leciona Fábio Zambitte Ibrahim, os benefícios previdenciários possuem natureza substitutiva da renda do segurado, destinando-se a proteger não apenas o trabalhador, mas também o seu núcleo familiar diante da ocorrência de eventos que impeçam o exercício da atividade laboral. (IBRAHIM, 2023, p. 36).

Nesse sentido, enquanto a assistência social se destina à proteção de indivíduos em situação de necessidade independentemente de contribuição prévia, o auxílio-reclusão integra a rede previdenciária contributiva e tem por finalidade resguardar a família do segurado contra a abrupta supressão de renda decorrente da prisão do provedor. O benefício não se presta a amparar o segurado recluso, mas exclusivamente seus dependentes, concretizando os princípios da dignidade da

pessoa humana, da solidariedade social e da vedação à responsabilização dos familiares pelos atos praticados pelo segurado. Nesse ponto, Castro e Lazzari esclarecem que *“o auxílio-reclusão não se destina ao segurado preso, mas exclusivamente aos seus dependentes, visando à manutenção do núcleo familiar durante o período de reclusão”*. (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 712).

A percepção social negativa em relação ao auxílio-reclusão construiu-se de forma gradual ao longo das décadas. Desde as primeiras previsões normativas de amparo à família do trabalhador recluso, ainda no século XX, parcela da opinião pública passou a associar o benefício a uma indevida forma de favorecimento ao infrator. Tal leitura moralizante, conforme observa Ivan Kertzman, desconsidera a natureza jurídica e a finalidade previdenciária do instituto, contribuindo para a disseminação de desinformação e para o enfraquecimento da proteção social destin O doutrinador critica essa leitura moralizante ao afirmar que *“o auxílio-reclusão é um dos benefícios mais mal compreendidos do sistema previdenciário, pois se insiste, de forma equivocada, na ideia de que o Estado estaria remunerando o preso”* (KERTZMAN, 2023, p. 489).

Tal distorção contribui para a disseminação de desinformação e para o enfraquecimento da proteção social destinada aos dependentes do segurado de baixa renda.ada aos dependentes do segurado de baixa renda.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a seguridade social passou a apresentar um modelo integrado, e o auxílio-reclusão passou a integrar de forma mais clara a rede de proteção social voltada às famílias de baixa renda. Todavia, a comunicação institucional acerca do benefício manteve-se excessivamente técnica e pouco acessível à população em geral. Nesse sentido, Fábio Zambitte Ibrahim observa que *“a deficiência informacional acerca dos benefícios previdenciários contribui significativamente para interpretações equivocadas e para a resistência social à sua concessão”* (IBRAHIM, 2023, p. 41).

Na década de 1990, em um contexto marcado por restrições orçamentárias e pelo fortalecimento de discursos de caráter punitivo, o debate público em torno do auxílio-reclusão tornou-se mais rigoroso. O critério de baixa renda incorporado ao desenho do benefício passou a ser interpretado por parcela da sociedade como uma forma de favorecimento indevido ao segurado recluso. Sobre essa distorção, Ivan

Kertzman destaca que *“o auxílio-reclusão figura entre os benefícios mais estigmatizados do sistema previdenciário, justamente em razão da incompreensão de sua finalidade e de seus destinatários”* (KERTZMAN, 2023, p. 492), o que contribuiu para o reforço de estigmas sociais já existentes.

A reforma previdenciária de 2019 reavivou a discussão. As regras mais rígidas foram percebidas como correção de “excessos”, mas o principal ruído não foi enfrentado: a confusão entre quem está preso e quem recebe.

2. Seguridade Social: fundamentos e enquadramento do auxílio-reclusão

A Constituição Federal de 1988 instituiu a seguridade social como um sistema integrado de proteção social, destinado a assegurar direitos fundamentais relacionados à saúde, à previdência e à assistência social. Nos termos do art. 194 da Constituição, a seguridade social compreende “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988). Tal modelo tem como fundamentos princípios como a universalidade da cobertura, a solidariedade e a equidade no custeio, evidenciando a preocupação constitucional com a proteção social diante das contingências que afetam a subsistência dos indivíduos e de suas famílias.

No âmbito específico da previdência social, a Constituição Federal prevê a proteção dos dependentes do segurado em situações que impliquem a perda ou redução da renda familiar. O art. 201, inciso IV, estabelece que a previdência social atenderá, dentre outros eventos, ao “salário-família e auxílio-reclusão para os dependentes dos segurados de baixa renda” (BRASIL, 1988). A previsão constitucional demonstra que o auxílio-reclusão não possui natureza assistencial, mas previdenciária, estando condicionado à filiação do segurado ao regime contributivo e ao atendimento dos requisitos legais, especialmente o critério de baixa renda, conforme definido pela legislação infraconstitucional.

A regulamentação do auxílio-reclusão encontra-se na Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. O art. 80 do referido diploma legal estabelece que “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” (BRASIL, 1991). Dessa forma, o benefício tem por finalidade substituir parcialmente a renda familiar suprimida pela reclusão do segurado, assegurando proteção aos seus dependentes e reafirmando o enquadramento do auxílio-reclusão como instrumento de efetivação dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana e da solidariedade social.

2.1 Auxílio-reclusão e as reformas previdenciárias: EC nº 20/1998 e EC nº 103/2019

A Emenda Constitucional nº 20/1998 representou um marco relevante no processo de reformulação da previdência social brasileira, ao reforçar seu caráter contributivo e buscar maior equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. No que se refere ao auxílio-reclusão, a referida emenda introduziu expressamente o critério de baixa renda como requisito constitucional, restringindo o benefício aos dependentes dos segurados que se enquadrassem nesse parâmetro. Conforme destacam Castro e Lazzari, a inclusão do critério de baixa renda teve como finalidade direcionar a proteção previdenciária às famílias em situação de maior vulnerabilidade econômica, reafirmando a lógica seletiva própria da previdência contributiva (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 710-712).

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 103/2019 promoveu alterações ainda mais restritivas no auxílio-reclusão, aprofundando o endurecimento dos requisitos de acesso. Dentre as principais mudanças, destacam-se a exigência de carência mínima de 24 contribuições mensais, a limitação do benefício aos casos de segurados recolhidos exclusivamente em regime fechado e a nova forma de aferição da baixa renda, calculada com base na média dos doze últimos salários de contribuição. Para Ibrahim, tais alterações refletem a priorização da sustentabilidade atuarial do sistema previdenciário, mas, simultaneamente, “implicam redução concreta do alcance da proteção social conferida aos dependentes do segurado” (IBRAHIM, 2023, p. 523-525).

No que se refere às regras atualmente vigentes, o auxílio-reclusão mantém sua

natureza de benefício previdenciário contributivo, sendo devido exclusivamente aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido em regime fechado e que não perceba remuneração ou outro benefício previdenciário. O valor e a duração do benefício seguem as regras aplicáveis à pensão por morte. Nesse sentido, Kertzman esclarece que o auxílio-reclusão “não se destina ao segurado preso, mas à preservação mínima da subsistência de seus dependentes”, ressaltando que a incompreensão dessa finalidade contribui para sua estigmatização social (KERTZMAN, 2023, p. 488-490).

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 20/1998 representou o primeiro marco de restrição no âmbito do auxílio-reclusão, ao fixar o critério de baixa renda e reafirmar sua natureza previdenciária contributiva, delimitando com maior precisão o público destinatário do benefício.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 103/2019, aliada a atos infralegais, aprofundou esse movimento ao endurecer significativamente as regras de concessão, mediante a instituição de carência mínima de 24 contribuições mensais, a limitação do benefício aos segurados recolhidos em regime fechado e a adoção da média dos doze últimos salários de contribuição para aferição da condição de baixa renda.

Assim, verifica-se que as reformas previdenciárias promoveram a progressiva restrição do acesso ao auxílio-reclusão, priorizando a sustentabilidade financeira do sistema, o que impõe a reflexão acerca dos limites entre o equilíbrio atuarial e a efetividade da proteção social destinada aos dependentes dos segurados privados de liberdade.

3. O auxílio-reclusão no sistema previdenciário: natureza, finalidade e base legal

O auxílio-reclusão integra o sistema previdenciário brasileiro como benefício de natureza contributiva, destinado exclusivamente aos dependentes do segurado de baixa renda recolhido à prisão em regime fechado. Sua base normativa encontra respaldo no art. 201, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, no art. 80 da Lei nº 8.213/1991 e nos arts. 116 a 119 do Decreto nº 3.048/1999, que regulamentam os

requisitos e as condições para sua concessão.

O Decreto nº 3.048/1999 estabelece expressamente que “o auxílio-reclusão será devido, nas mesmas condições da pensão por morte, aos dependentes do segurado recolhido à prisão” (BRASIL, 1999, art. 116), reafirmando o caráter previdenciário do benefício e sua vinculação à contribuição prévia do segurado.

A finalidade do auxílio-reclusão consiste em substituir, de forma parcial e temporária, a renda do segurado que, em razão da reclusão, deixa de prover o sustento familiar. Conforme dispõe o art. 80 da Lei nº 8.213/1991, o benefício será devido enquanto perdurar a reclusão, cessando com a soltura ou a progressão para regime diverso do fechado, nos termos da regulamentação infralegal.

O Decreto nº 3.048/1999 complementa esse regramento ao exigir a comprovação da condição de segurado, da dependência econômica e da baixa renda, bem como a apresentação periódica de declaração de permanência na condição de recluso, conforme previsto em seu art. 118 (BRASIL, 1999). Tais exigências reforçam a função de proteção familiar do benefício e afastam qualquer caráter assistencial.

A regulamentação infralegal também foi decisiva para a consolidação do entendimento jurisprudencial acerca do auxílio-reclusão. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE nº 587.365 (Tema 896), firmou o entendimento de que o critério de baixa renda deve ser aferido em relação ao segurado recluso, interpretação compatível com o art. 116 do Decreto nº 3.048/1999, que vincula o benefício à situação econômica do segurado e não à de seus dependentes.

Nesse sentido, a norma regulamentar desempenha papel fundamental na operacionalização do direito constitucional à previdência social, assegurando previsibilidade, uniformidade e segurança jurídica na concessão do auxílio-reclusão.

O doutrinador Wladimir Novaes Martinez afirma que os benefícios previdenciários possuem função de substituição da renda do segurado, uma vez que *“a previdência social visa garantir meios indispensáveis de manutenção ao trabalhador e à sua família quando ocorre a perda ou redução da capacidade de obtenção de renda”*, (MARTINEZ, 2022, p. 94). Assim, o auxílio-reclusão não se destina ao segurado recluso, mas à preservação mínima da subsistência de seus dependentes diante da supressão abrupta da renda familiar.

3.1. *Reforma e o regime jurídico do benefício*

A Emenda Constitucional nº 103/2019 promoveu profunda reestruturação no regime jurídico do auxílio-reclusão, conferindo-lhe um desenho normativo significativamente mais restritivo, alinhado às diretrizes de sustentabilidade financeira e atuarial da previdência social.

Conforme observa Wladimir Novaes Martinez, a reforma de 2019 “acentuou a lógica contributiva do sistema, restringindo o acesso a benefícios que antes se orientavam predominantemente pela proteção social” (MARTINEZ, 2022, p. 327).

No caso do auxílio-reclusão, essas alterações se concentraram em quatro eixos principais: carência mínima, limitação ao regime fechado, redefinição do critério de baixa renda e fixação do valor do benefício.

O primeiro eixo diz respeito à exigência de carência mínima de 24 contribuições mensais, introduzida pela EC nº 103/2019. Antes da reforma, bastava a manutenção da qualidade de segurado para a concessão do benefício, inexistindo qualquer período contributivo mínimo.

Para Castro e Lazzari, a introdução da carência “representou uma ruptura relevante com o modelo anterior, impactando diretamente segurados com vínculos laborais instáveis e históricos contributivos intermitentes” (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 714). Tal exigência, embora coerente com a lógica atuarial, restringiu o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade econômica.

O segundo eixo refere-se à restrição do auxílio-reclusão exclusivamente aos casos de reclusão em regime fechado. Antes da reforma, o benefício podia ser mantido durante o regime semiaberto, desde que não houvesse exercício de atividade remunerada. Com a nova disciplina constitucional e infralegal, a progressão de regime passou a implicar a cessação automática do benefício. Segundo Martinez, essa alteração “reduziu sensivelmente o alcance protetivo do auxílio-reclusão, tornando-o um benefício de duração mais curta e de aplicação excepcional” (MARTINEZ, 2022, p. 329).

O terceiro eixo envolve a redefinição do critério de baixa renda, que passou a ser aferido pela média dos 12 últimos salários de contribuição do segurado, conforme regulamentação posterior à reforma. Esse novo parâmetro substituiu o critério

anterior, baseado no último salário de contribuição, buscando maior padronização e previsibilidade administrativa. Entretanto, Castro e Lazzari alertam que a nova metodologia “pode gerar exclusões indevidas, sobretudo em situações de variação salarial recente, sem correspondência com a real condição econômica do núcleo familiar” (CASTRO; LAZZARI, 2023, p. 716).

Por fim, a reforma consolidou a limitação do valor do auxílio-reclusão ao montante equivalente a um salário-mínimo, desvinculando-o do histórico contributivo do segurado. Essa medida reforçou o caráter básico do benefício e atendeu à lógica de contenção de gastos públicos. Contudo, como destaca Martinez, “a fixação em valor único reduz a capacidade de substituição da renda anteriormente percebida, fragilizando a proteção econômica dos dependentes” (MARTINEZ, 2022, p. 331).

As mudanças implementadas após 2019 indicam o deslocamento do auxílio-reclusão para um modelo mais rígido e padronizado, voltado à priorização do equilíbrio financeiro do sistema previdenciário. Embora respondam a exigências fiscais e atuariais, tais alterações impõem desafios à efetividade da proteção social, demandando maior articulação com políticas públicas complementares para evitar lacunas no amparo às famílias dos segurados reclusos.

Considerações Finais

O auxílio-reclusão tem sido historicamente envolvido por uma percepção social distorcida, marcada pela equivocada compreensão de que se trata de um benefício destinado ao segurado recluso. Tal leitura moralizante obscurece a verdadeira natureza do instituto, que consiste em benefício previdenciário de caráter contributivo, voltado exclusivamente à proteção dos dependentes do segurado de baixa renda.

Essa distorção decorre da conjugação de fatores, dentre os quais se destacam a comunicação institucional insuficientemente didática, a cobertura midiática seletiva, frequentemente centrada em situações excepcionais, e a tendência social de associar a punição penal do indivíduo à responsabilização de seu núcleo familiar. Nesse contexto, quando o debate público se afasta dos parâmetros jurídicos e normativos que regem o benefício, o auxílio-reclusão passa a ser indevidamente percebido como privilégio, e não como mecanismo legítimo de substituição de renda destinado à

preservação da subsistência dos dependentes.

A Reforma da Previdência de 2019, contudo, promoveu um estreitamento relevante desse campo de proteção. A introdução de novos filtros de acesso como a carência mínima de 24 contribuições, a aferição da baixa renda pela média dos 12 últimos salários de contribuição, a restrição ao regime fechado e a limitação do valor do benefício a um salário-mínimo, comprometeu a efetividade do auxílio-reclusão, sobretudo para trabalhadores com vínculos instáveis e trajetórias contributivas descontínuas.

Embora tais medidas sejam justificadas sob a ótica da sustentabilidade atuarial, elas suscitam tensão com o núcleo essencial do direito fundamental à previdência social, ao dificultar o acesso justamente aos dependentes em maior situação de vulnerabilidade.

Assim, a análise constitucional revela que a efetividade do auxílio-reclusão exige não apenas equilíbrio financeiro do sistema, mas também respeito aos princípios estruturantes da seguridade social, sob pena de esvaziamento de sua função protetiva.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 maio 1999.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 dez. 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019**. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 25 jul. 1991.



CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. **Manual de direito previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. **Curso de direito previdenciário**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

KERTZMAN, Ivan. **Manual de direito previdenciário**. 18. ed. Salvador: JusPodivm, 2023.