

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.520.468 PARANÁ

RELATOR : MIN. FLÁVIO DINO
RECTE.(S) : INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL FEDERAL
RECDO.(A/S) : ELIANE APARECIDA CAMPANHOLI
ADV.(A/S) : MARCO ANTONIO BATISTELLA
RECDO.(A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ

VOTO

O Senhor Ministro FLÁVIO DINO (Relator): No que concerne à alegação de violação ao art. 109, I, da Constituição Federal, entendo que se encontram preenchidos os pressupostos de admissibilidade recursal.

Com efeito, o recurso extraordinário impugna decisão proferida por Tribunal, no exercício de competência originária prevista no art. 108, I, “c)”, da Constituição Federal. A questão controvertida é unicamente de direito, envolvendo matéria essencialmente constitucional, devidamente pré-questionada na origem. A repercussão geral foi demonstrada formal e motivadamente.

Contudo, quanto à citada controvérsia, o recurso não comporta provimento, tal como passo a fundamentar.

O Tribunal Regional Federal da 4ª Região assim fixou as **premissas fáticas do caso** em análise (eDOC nº 123, ID: b7fff783):

“RELATÓRIO

Cuida-se de mandado de segurança, com pedido de provimento liminar, interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, contra ato do Juízo de Direito da 2ª Vara Criminal de Toledo/PR, que, nos autos de Medidas Protetivas de Urgência nº 0011810-57.2022.8.16.0170, determinou:

4. OFICIE-SE o Instituto Nacional de Seguridade

Social – INSS, requisitando que garanta à empregada ELIANE APARECIDA CAMPANHOLI, que possui vínculo trabalhista ativo com a empregadora Primato Cooperativa Agroindustrial (CNPJ 02.168.202/0017-30), o afastamento de suas atividades laborais desde 09/11/2022, por no mínimo 03 remunerado meses, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação deste prazo. A requisição é embasada na necessidade de afastamento da empregada de seu local de trabalho em decorrência de violência doméstica e familiar, nos termos do art. 9, §2, da Lei 11.340/06, ensejando o dever estatal que a vítima seja assistida pela assistência social. A empresa empregadora já foi advertida do seu dever de manutenção do vínculo trabalhista e do ônus de pagamento dos primeiros 15 (quinze) dias de afastamento, ao passo em que o período subsequente deverá ser suportado pelo INSS, garantindo à assistida remuneração equânime ao seu salário. O INSS poderá exigir da empregada a submissão a perícia para fim de atestar a incapacidade laborativa. O cumprimento desta ordem judicial deverá ser comunicado para o juízo no prazo máximo de 5 (cinco) dias, sob pena de responsabilização dos prepostos da autarquia.

Narra-se na inicial que Nos autos da judiciais 0011810-57.2022.8.16.0170/PR, em trâmite perante a 2ª VARA CRIMINAL DA COMARCA DE TOLEDO / PR, tendo por objeto medidas protetivas de urgência previstas na Lei Maria da Penha, foi proferida ordem judicial determinando que o INSS implantar benefício atípico decorrente do art. 9, § 2º, da Lei 11.340, de 2006, com aplicação analógica dos artigos 59 a 63 da Lei 8.213, de 1991, com início no décimo sexto dia contado a partir de 9/11/2022 e término três meses após essa data, ou seja, pelo período de 75 (setenta e cinco) dias.

VOTO

A questão tratada nos autos foi, salvo melhor juízo, devidamente equacionada na decisão que apreciou o pedido de provimento liminar, razão pela qual faço a respectiva transcrição, adotando-a como fundamento do presente voto:

Acerca da competência deste Tribunal Federal para apreciar mandado de segurança impetrado contra ato de Juiz de Direito, fora da hipótese de delegação de jurisdição, está prevista na Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009, a qual Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências:

Art. 2º Considerar-se-á federal a autoridade coatora se as consequências de ordem patrimonial do ato contra o qual se requer o mandado houverem de ser suportadas pela União ou entidade por ela controlada.

(...)

Consoante verifica-se dos autos, ante as ameaças sofridas pelo marido, o juízo impetrado concedeu em favor da solicitante o afastamento do trabalho pelo prazo de 60 dias, tendo por fundamento o que dispõe a Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006, conhecida nacionalmente como Lei Maria da Penha, que dispõe:

Art. 9º A assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar será prestada de forma articulada e conforme os princípios e as diretrizes previstos na Lei Orgânica da Assistência Social, no Sistema Único de Saúde, no Sistema Único de Segurança Pública, entre outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente quando for o caso.

(...)

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica: (...) II - manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses.

A decisão objeto da presente impetração, acerca da matéria ora controvertida, foi lançada como segue:

A vítima também narra que está passando por problemas de saúde, o que é comprovado pelo atestado médico de mov. 44.17, documento datado de 17/11/2022, que autorizou à ofendida o afastamento das atividades laborais por três dias, com justificativa na CID F431, que representa “estado de stress pós-traumático”, inclusive lhe foi prescrita medicação antidepressiva, conforme receita de mov. 44.18.

Não obstante, a vítima alega que tem justificado perante o seu empregador os motivos pelos quais tem se ausentado do trabalho, contudo, suas escusas não foram aceitas, e a ofendida recebeu notificação quanto a possibilidade de rescisão por justa causa do contrato de trabalho, por abandono (mov. 44.19).

Observa-se, assim, a vulnerabilidade da vítima, advinda dos traumas decorrentes da violência doméstica e familiar por ela vivenciada, que, ao menos temporariamente, afastam ou minoram a sua capacidade

laborativa.

A vítima está na iminência de perder seu emprego, o que pode agravar sobremaneira a sua condição financeira, e contribuir para que, mais uma vez, a ofendida se renda ao ciclo de violência, voltando a se submeter ao relacionamento familiar opressor em que estava inserida. Fechar os olhos para esta realidade é aceitar a proteção deficiente do Estado e a falência na consecução de sua função de garantidor de direitos fundamentais.

O Recurso Especial n. 1.757.775 – SP, publicado em 02/09/2019 pelo Superior Tribunal de Justiça, é paradigmático, oferecendo guia completo do posicionamento que deve ser adotado para efetivação da medida protetiva de manutenção do vínculo trabalhista prevista na Lei Maria da Penha.

Nos termos da jurisprudência mencionada, o afastamento laboral da vítima de violência doméstica materializa hipótese de interrupção do contrato de trabalho, que é contado como tempo de serviço e não prejudica a remuneração percebida pelo empregado.

Em relação ao ônus pela remuneração da vítima enquanto afastada do exercício laboral, devem ser aplicadas por analogia as regras do auxílio-doença. A remuneração dos primeiros 15 (quinze) dias de afastamento devem ser suportados pelo empregador, enquanto o período subsequente é de responsabilidade do

Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, sem prejuízo da aprovação e revisão do benefício assistencial por perícia realizada pelo órgão federal.

A ausência de lei que atribua ao INSS a responsabilização pela remuneração nesta hipótese não é subterfúgio para a sua omissão, eis que se trata do órgão federal incumbido não só da previdência como também da assistência social, a qual é assegurada a todos que necessitem, nos termos do art. 203 da Constituição Federal: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.”

No que toca ao prazo da medida de manutenção do vínculo trabalhista, a Lei Maria da Penha prevê o prazo máximo de 6 (seis) meses. A vítima pugnou pelo afastamento por 3 (três) meses, justificando que é o tempo que entende necessário para reestabelecer seu ambiente familiar e procurar apoio para tratamento de sua saúde mental.

Entendo razoável que, neste momento, seja fixado o prazo de 3 meses, de afastamento da ofendida de seu trabalho e garantia da manutenção do vínculo e da sua remuneração, sem prejuízo da análise posterior de eventual prorrogação do prazo.”

Foram opostos embargos de declaração contra o acórdão pelo qual julgado o mérito do Mandado de Segurança impetrado pelo INSS. Para

concluir pela rejeição dos aclaratórios, o relator do feito na Corte de origem assim fundamentou seu voto (eDOC nº 142, ID: 652b6ef8):

“Acerca da competência do juízo estadual para conceder benefício previdenciário, colhe-se da decisão embargada:

Acerca do juízo estadual, é ele competente para apreciar casos concretos nos quais deva ser aplicada a Lei Maria da Penha. Se referida norma autoriza que a vítima de violência doméstica seja afastada do emprego, sem prejuízo da percepção do respectivo salário, aqui não está o juízo competente concedendo benefício previdenciário puro, mas fazendo valer preceito constitucional de que O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações (art. 226, § 8º); para tanto, como bem destacado no precedente antes referido, ante a omissão legislativa, devemos nos socorrer da aplicação analógica que é um processo de integração do direito em face da existência da existência de lacuna normativa e entender que, como os casos de violência doméstica e familiar acarretam ofensa à integridade física ou psicológica da mulher, estes devem ser equiparados por analogia, aos de enfermidade da segurada, com incidência do auxílio-doença, pois, conforme inteligência do art. 203 da Carta Maior, ‘a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social’.

Na ausência de previsão legislativa acerca de quem arcaria com o ônus do afastamento do emprego da vítima de violência doméstica, e considerando que o INSS é também responsável por

benefícios assistenciais, a meu sentir não se evidencia flagrante ilegalidade na determinação imposta pelo juízo competente para aplicação das disposições da Lei Maria da Penha à referida autarquia federal, já que cabe ao Estado assegurar a respectiva segurança, Estado ao qual o INSS é integrante.

Portanto, não se evidencia eventual afronta ao disposto no artigo 109, I, da CF.

Quanto ao não atendimento dos pressupostos para concessão de benefício por incapacidade temporária, importa referir que, conforme disposto na decisão objeto do presente recurso, não se trata do deferimento de benefício previdenciário propriamente dito, mas de atendimento ao disposto na Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 07 de agosto de 2006), que assegura à mulher vítima de violência doméstica o afastamento do trabalho, sem prejuízo da respectiva remuneração. Ocorre que, por falta de regulamentação legal, o juízo impetrado, por analogia, utilizou o regramento aplicado ao benefício previdenciário de incapacidade temporária, conforme bem esclarecido no voto embargado.

E, ainda, constou na decisão impetrada:

A ausência de lei que atribua ao INSS a responsabilização pela remuneração nesta hipótese não é subterfúgio para a sua omissão, eis que se trata do órgão federal incumbido não só da previdência como também da assistência social, a qual é assegurada a todos que necessitem, nos termos do art. 203 da Constituição Federal: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.”

Assim, não há falar em inobservância ao disposto nos

artigos 194, 195, 201 e 203, todos da CF, bem como nos artigos 59 e 60, ambos da Lei 8.213/91, e no artigo 9º da Lei 11.340/2006.”

Reputo corretas as conclusões adotadas pela Corte de origem.

A. Da competência jurisdicional para fixação da medida prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006

Inicialmente entendo que, de fato, **compete ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região conhecer do mandado de segurança impetrado pela autarquia previdenciária** contra decisão judicial proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Criminal de Toledo/PR, nos autos da Medida Protetiva de Urgência nº 0011810- 57.2022.8.16.0170, do qual se originou a interposição do presente recurso extraordinário.

Isso porque: **(i)** trata-se de impetração manejada por autarquia federal, atraindo a competência da Justiça Federal, nos termos do que reza o art. 109, I, da Constituição Federal; e **(ii)** a autoridade impetrada, pelo princípio da hierarquia, instaura a competência originária do Tribunal, na forma do art. 108, I, “c)”, da Constituição Federal.

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal há muito firmou-se nesse sentido, conforme se vê na transcrição de ementas de arestos exemplificativos:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA. INSS. AUTARQUIA FEDERAL. JUSTIÇA FEDERAL. PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/2015. CONSONÂNCIA DA DECISÃO

RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. O entendimento assinalado na decisão agravada não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo interno conhecido e não provido. (RE 1092956 AgR, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 06/09/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-204 DIVULG 19-09-2019 PUBLIC 20-09-2019) (STF - AgR RE: 1092956 SC - SANTA CATARINA 0003454-19.2012.4.04.0000, Relator: Min. ROSA WEBER, Data de Julgamento: 06/09/2019, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-204 20-09-2019)

MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO POR AUTARQUIA FEDERAL CONTRA ATO DE JUIZ DE DIREITO. COMPETÊNCIA. Em princípio, qualquer ação proposta pelos entes relacionados no inc. I do art. 109 da Constituição é de competência da Justiça Federal. Tratando-se, entretanto, de **mandado de segurança**, que, em nosso sistema jurídico-processual, se rege também pelo princípio da hierarquia, prevê o **inc. VIII do mesmo dispositivo a competência dos tribunais federais, obviamente, em razão do respectivo grau hierárquico.** Em relação aos juízes federais, a competência é dos tribunais regionais federais (art. 108, I, c, da Carta da Republica), regra que, por simetria, é de aplicar-se aos juízes de direito. Acórdão que, por encontrar-se orientado no sentido exposto, não merece reparo. Recurso

extraordinário não conhecido. (STF - RE: 176881 RS, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 13/03/1997, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 06-03-1998 PP-00018 EMENT VOL-01901-04 PP-00709)

Contudo, quanto ao mérito, entendo que não assiste razão ao recorrente no que concerne à alegação de que o ato impetrado na origem - decisão judicial proferida pelo Juízo de Direito da 2ª Vara Criminal de Toledo/PR, nos autos da Medida Protetiva de Urgência nº 0011810-57.2022.8.16.0170 - foi proferido em violação à competência da Justiça Federal.

Colho, do acórdão recorrido, o trecho do ato judicial que fora impugnado no *writ* impetrado no TRF-4:

“4. OFICIE-SE o Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, requisitando que garanta à empregada ELIANE APARECIDA CAMPANHOLI, que possui vínculo trabalhista ativo com a empregadora Primato Cooperativa Agroindustrial (CNPJ 02.168.202/0017-30), o afastamento de suas atividades laborais desde 09/11/2022, por no mínimo 03 remunerado meses, sem prejuízo da possibilidade de prorrogação deste prazo. A requisição é embasada na necessidade de afastamento da empregada de seu local de trabalho em decorrência de violência doméstica e familiar, nos termos do art. 9º, §2, da Lei 11.340/06, ensejando o dever estatal que a vítima seja assistida pela assistência social. A empresa empregadora já foi advertida do seu dever de manutenção do vínculo trabalhista e do ônus de pagamento dos primeiros 15 (quinze) dias de afastamento, ao passo em que o período subsequente deverá ser suportado pelo INSS, garantindo à assistida remuneração equânime ao seu salário. O INSS poderá exigir da empregada a submissão a perícia para fim de atestar a incapacidade

laborativa. O cumprimento desta ordem judicial deverá ser comunicado para o juízo no prazo máximo de 5 (cinco) dias, sob pena de responsabilização dos prepostos da autarquia.” (grifou-se)

Como se vê, **a determinação dirigida ao INSS não consiste na condenação da autarquia à concessão de benefício previdenciário propriamente dito**, mas em ordem atinente ao **cumprimento material do comando normativo extraído do art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006.**

No ponto, cabe transcrever o que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal:

Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - **as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal** forem interessadas **na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes**, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

Da norma constitucional, extrai-se que **competete à Justiça Federal processar e julgar as causas em que a União, autarquia ou empresa pública federal figurem como autoras, rés, assistentes ou oponentes.**

Ocorre que, no presente caso, **a autarquia previdenciária federal não figura como nenhum dos sujeitos processuais indicados no dispositivo constitucional**, mas apenas dá cumprimento material a ordem emanada do juízo estadual que, segundo disposto no aresto impugnado é o *“competente para apreciar casos concretos nos quais deva ser aplicada a Lei Maria da Penha”*.

Nesse sentido, dispõe o art. 14 da Lei nº 11.340/2006:

Art. 14. Os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, órgãos da Justiça Ordinária com competência cível e criminal, poderão ser criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para o processo, o julgamento e a execução das causas decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher.

O dispositivo normativo mencionado tem por objetivo **concentrar, nas Varas Especializadas, o processamento, o julgamento e a execução** de todas as ações criminais e civis decorrentes de violência doméstica contra a mulher. Trata-se de norma destinada a **garantir eficiência na prestação jurisdicional atinente à proteção da mulher vítima de violência, em situação de vulnerabilidade**, que dá cumprimento ao comando erigido do art. 226, § 8º, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado.

(...)

§ 8º **O Estado assegurará a assistência à família** na pessoa de cada um dos que a integram, **criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações.**

A medida prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 possui **natureza cautelar**, destinada a **preservar a integridade física, psicológica e, sobretudo, econômica da mulher em situação de violência doméstica**, mediante a garantia da manutenção do vínculo trabalhista durante o afastamento do local de trabalho. Veja-se o teor do citado dispositivo:

Art. 9º A **assistência à mulher** em situação de violência

doméstica e familiar será prestada em **caráter prioritário** no **Sistema Único de Saúde (SUS)** e no **Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**, de forma articulada e conforme os **princípios e as diretrizes previstos na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social)**, e em outras normas e políticas públicas de proteção, e emergencialmente, quando for o caso.

§ 2º O juiz assegurará à mulher em situação de violência doméstica e familiar, para preservar sua integridade física e psicológica:

II - **manutenção do vínculo trabalhista**, quando necessário o afastamento do local de trabalho, **por até seis meses**.

Ademais, assim restou fundamentado o ato judicial impugnado no *writ*:

“Em relação ao ônus pela remuneração da vítima enquanto afastada do exercício laboral, devem ser aplicadas por analogia as regras do auxílio-doença. A remuneração dos primeiros 15 (quinze) dias de afastamento devem ser suportados pelo empregador, enquanto o período subsequente é de responsabilidade do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, sem prejuízo da aprovação e revisão do benefício assistencial por perícia realizada pelo órgão federal.

A ausência de lei que atribua ao INSS a responsabilização pela remuneração nesta hipótese não é subterfúgio para a sua omissão, eis que se trata do órgão federal incumbido não só da previdência como também da assistência social, a qual é assegurada a todos que necessitem, nos termos do art. 203 da Constituição Federal: ‘A assistência social será prestada a quem

dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social’.”

Com base nesses fundamentos, o juízo de origem fixou a medida posteriormente impugnada no mandado de segurança ajuizado pelo INSS e julgado pelo TRF-4, cujo acórdão constitui o objeto deste recurso extraordinário.

Portanto, adotar conclusão diversa da firmada no acórdão recorrido e no precedente do STJ nele citado implicaria submeter a medida fixada pelo juízo estadual — materialmente competente para tanto — com fundamento no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, a uma nova cognição judicial perante o juízo federal, que, em última análise, se sobreporia à primeira e comprometeria a eficácia da norma protetiva da mulher vítima de violência.

Com efeito, ressalto que **a manutenção da conclusão adotada pela Corte de origem quanto à competência da Justiça Estadual para a fixação da medida não esvazia a competência constitucionalmente atribuída à Justiça Federal**. A solução da questão decorre da aplicação do art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991, *in verbis*:

Art. 120. A Previdência Social **ajuizará ação regressiva contra os responsáveis** nos casos de:

II - violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006.

Nos termos do dispositivo, a Previdência Social **está obrigada** a ajuizar ação regressiva contra os responsáveis em casos de violência doméstica e familiar regidos pela Lei nº 11.340/2006.

Da interpretação conjunta desse artigo com o art. 109, I, da Constituição Federal, extraem-se duas conclusões: (i) não há margem de discricionariedade à Previdência Social, que **deve** ajuizar a citada ação regressiva contra o responsável; e (ii) estando na condição de **autora a autarquia federal** previdenciária, está indiscutivelmente **configurada a competência da Justiça Federal**.

Assim, **o sistema normativo deve ser interpretado no sentido de conferir a maior proteção à mulher vítima de violência doméstica e familiar, sem prejuízo da competência disposta no art. 109, I, da Constituição Federal.**

B. Da natureza jurídica da prestação pecuniária e da responsabilidade pelo encargo econômico dela decorrente

Também quanto ao mérito, reputo correta a conclusão da Corte de origem, pois a medida prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 configura **hipótese de interrupção do contrato de trabalho**. **A manutenção da remuneração, nesse contexto, constitui consequência lógica e garantia da eficácia do afastamento laboral determinado.**

A medida protetiva de urgência prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 assegura à mulher vítima de violência doméstica o afastamento de suas atividades laborais por até seis meses, com a preservação de seus direitos trabalhistas e previdenciários.

Além da própria remuneração, é importante destacar que também **devem ser mantidos o recolhimento fundiário e previdenciário, a contagem do tempo de serviço e todos os consectários da relação trabalhista firmada**, a fim de que a vítima de violência doméstica não seja duplamente prejudicada pela situação em que se encontra por

circunstâncias alheias a sua vontade. **A natureza jurídica da prestação pecuniária que decorre dessa proteção deve observar o vínculo laboral e previdenciário da vítima à época da concessão da medida.**

Caso a **mulher se encontre na condição de empregada**, com vínculo empregatício regularmente reconhecido, o pagamento da prestação decorrente do afastamento laboral remunerado ostenta **natureza previdenciária**.

Da mesma forma, encontra-se alcançada pelo **regime jurídico previdenciário** a vítima que seja **segurada obrigatória de qualquer classe ou segurada facultativa do Regime Geral de Previdência Social**. A título **exemplificativo**, estão compreendidas na hipótese de segurada não empregada: a) as diaristas que realizam serviços domésticos, ainda que sem vínculo formal de emprego, desde que contribuam para o RGPS; b) as vendedoras ambulantes ou autônomas que exerçam atividade remunerada por conta própria e estejam regularmente inscritas como seguradas do INSS; c) as microempresárias individuais (MEIs), como cabeleireiras, manicures, artesãs e outras prestadoras de serviços que recolhem contribuição ao RGPS; d) as mulheres que obtêm renda trabalhando em casa — como costureiras, cozinheiras, cuidadoras de pessoas ou de animais domésticos —, desde que, em qualquer desses casos, estejam formalizadas como contribuintes da Previdência Social.

Diversas são as formas de trabalho desenvolvidas e a cobertura previdenciária, nos casos em que a mulher é segurada (obrigatória ou facultativa), deve observar o princípio da universalidade, conferindo proteção securitária a todas aquelas que porventura se encontrem em situação de violência doméstica.

Em virtude dessas múltiplas formas de trabalho, a melhor interpretação é a extraída da leitura do comando constitucional que rege

a Previdência Social, senão vejamos:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:

I - **cobertura dos eventos de incapacidade temporária** ou permanente para o trabalho e idade avançada;

Portanto, todas as pessoas físicas que estão abarcadas no **rol do art. 11 e no art. 13 da Lei nº 8.213/1991**, e mantém regular relação jurídica contributiva com a Previdência Social, deverão receber uma **prestação de natureza previdenciária** caso determinada a medida prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006. Veja-se o que rezam as citadas normas da Lei nº 8.213/1991:

Art. 11. São **segurados obrigatórios** da Previdência Social as seguintes pessoas físicas:

I - como **empregado**:

a) aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive como diretor empregado;

b) aquele que, contratado por empresa de trabalho temporário, definida em legislação específica, presta serviço para atender a necessidade transitória de substituição de pessoal regular e permanente ou a acréscimo extraordinário de serviços de outras empresas;

c) o brasileiro ou o estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em sucursal ou agência de empresa nacional no exterior;

d) aquele que presta serviço no Brasil a missão

diplomática ou a repartição consular de carreira estrangeira e a órgãos a elas subordinados, ou a membros dessas missões e repartições, excluídos o não-brasileiro sem residência permanente no Brasil e o brasileiro amparado pela legislação previdenciária do país da respectiva missão diplomática ou repartição consular;

e) o brasileiro civil que trabalha para a União, no exterior, em organismos oficiais brasileiros ou internacionais dos quais o Brasil seja membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo se segurado na forma da legislação vigente do país do domicílio;

f) o brasileiro ou estrangeiro domiciliado e contratado no Brasil para trabalhar como empregado em empresa domiciliada no exterior, cuja maioria do capital votante pertença a empresa brasileira de capital nacional;

g) o servidor público ocupante de cargo em comissão, sem vínculo efetivo com a União, Autarquias, inclusive em regime especial, e Fundações Públicas Federais.

h) o exercente de mandato eletivo federal, estadual ou municipal, desde que não vinculado a regime próprio de previdência social;

i) o empregado de organismo oficial internacional ou estrangeiro em funcionamento no Brasil, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

II - como **empregado doméstico**: aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos;

III - (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

IV - (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

a) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

b) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

V - como **contribuinte individual**:

a) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade agropecuária, a qualquer título, em caráter permanente ou temporário, em área superior a 4 (quatro) módulos fiscais; ou, quando em área igual ou inferior a 4 (quatro) módulos fiscais ou atividade pesqueira, com auxílio de empregados ou por intermédio de prepostos; ou ainda nas hipóteses dos §§ 9º e 10 deste artigo;

b) a pessoa física, proprietária ou não, que explora atividade de extração mineral - garimpo, em caráter permanente ou temporário, diretamente ou por intermédio de prepostos, com ou sem o auxílio de empregados, utilizados a qualquer título, ainda que de forma não contínua;

c) o ministro de confissão religiosa e o membro de instituto de vida consagrada, de congregação ou de ordem religiosa;

d) (Revogado pela Lei nº 9.876, de 26.11.1999)

e) o brasileiro civil que trabalha no exterior para organismo oficial internacional do qual o Brasil é membro efetivo, ainda que lá domiciliado e contratado, salvo quando coberto por regime próprio de previdência social;

f) o titular de firma individual urbana ou rural, o diretor não empregado e o membro de conselho de administração de sociedade anônima, o sócio solidário, o sócio de indústria, o sócio gerente e o sócio cotista que recebam remuneração decorrente de seu trabalho em empresa urbana ou rural, e o associado eleito para cargo de direção em cooperativa, associação ou entidade de qualquer natureza ou finalidade, bem como o síndico ou administrador eleito para exercer atividade de direção condominial, desde que recebam

remuneração;

g) quem presta serviço de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego;

h) a pessoa física que exerce, por conta própria, atividade econômica de natureza urbana, com fins lucrativos ou não;

VI - **como trabalhador avulso**: quem presta, a diversas empresas, sem vínculo empregatício, serviço de natureza urbana ou rural definidos no Regulamento;

VII – **como segurado especial**: a pessoa física residente no imóvel rural ou em aglomerado urbano ou rural próximo a ele que, individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com o auxílio eventual de terceiros, na condição de:

a) produtor, seja proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário rurais, que explore atividade:

1. agropecuária em área de até 4 (quatro) módulos fiscais;

2. de seringueiro ou extrativista vegetal que exerça suas atividades nos termos do inciso XII do caput do art. 2o da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, e faça dessas atividades o principal meio de vida;

b) pescador artesanal ou a este assemelhado que faça da pesca profissão habitual ou principal meio de vida; e

c) cônjuge ou companheiro, bem como filho maior de 16 (dezesesseis) anos de idade ou a este equiparado, do segurado de que tratam as alíneas a e b deste inciso, que, comprovadamente, trabalhem com o grupo familiar respectivo.

Art. 13. É **segurado facultativo** o maior de 14 (quatorze) anos que se filiar ao Regime Geral de Previdência Social,

mediante contribuição, desde que não incluído nas disposições do art. 11.

Aplicando-se analogicamente a disposição do § 2º do art. 71 do Decreto nº 3.048/1999 (Regulamento da Previdência Social), que rege o auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença), **a proteção ao afastamento laboral deve se dar sem a exigência de período de carência**, dada a interpretação teleológica do sistema protetivo da Lei Maria da Penha e em razão do princípio da universalidade da cobertura e do atendimento à segurada do RGPS.

Isso porque o afastamento decorre de violência doméstica e familiar, situação alheia à vontade da trabalhadora e que compromete sua integridade física e psicológica, equiparando-se, para fins de proteção previdenciária, a uma situação de incapacidade para o trabalho decorrente de *“acidente de qualquer natureza”*. Transcrevo a norma aplicável por analogia:

Art. 71. O auxílio por incapacidade temporária será devido ao segurado que, uma vez cumprido, quando for o caso, o período de carência exigido, ficar incapacitado para o seu trabalho ou para a sua atividade habitual por mais de quinze dias consecutivos, conforme definido em avaliação médico-pericial.

§ 2º Será devido auxílio por incapacidade temporária, **independentemente do cumprimento de período de carência, aos segurados obrigatório e facultativo quando sofrerem acidente de qualquer natureza.**

Portanto, o INSS deve assumir o pagamento da prestação, quando judicialmente determinada a manutenção do vínculo trabalhista, nos casos em que necessário o afastamento do local de trabalho da vítima de

RE 1520468 / PR

violência doméstica e familiar, assegurando o respeito à dignidade da mulher e a continuidade de sua proteção social.

Nessa hipótese, em aplicação analógica do art. 60 da Lei nº 8.213/1991, a prestação será devida à segurada empregada a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início do afastamento do local de trabalho ou da data fixada na ordem judicial. Nos primeiros quinze dias consecutivos do afastamento da atividade, o pagamento da remuneração caberá ao empregador da segurada empregada. Veja-se a redação da norma aplicada por analogia:

Art. 60. O auxílio-doença será devido ao segurado empregado a contar do décimo sexto dia do afastamento da atividade, e, no caso dos demais segurados, a contar da data do início da incapacidade e enquanto ele permanecer incapaz.

§ 1º Quando requerido por segurado afastado da atividade por mais de 30 (trinta) dias, o auxílio-doença será devido a contar da data da entrada do requerimento.

§ 3º Durante os primeiros quinze dias consecutivos ao do afastamento da atividade por motivo de doença, incumbirá à empresa pagar ao segurado empregado o seu salário integral.

No mesmo sentido dispõe o Regulamento Geral da Previdência (Decreto nº 3.048/1999):

Art. 72. O auxílio por incapacidade temporária consiste em renda mensal correspondente a noventa e um por cento do salário de benefício definido na forma prevista no art. 32 e será devido:

I - a **contar do décimo sexto dia do afastamento** da

atividade para o segurado empregado, exceto o doméstico;

II - a contar da data do início da incapacidade, para os demais segurados, desde que o afastamento seja superior a quinze dias;

III - a contar da data de entrada do requerimento, quando requerido após o trigésimo dia do afastamento da atividade, para todos os segurados.

Conforme estabelecido no aresto impugnado, o Juiz de Direito da 2ª Vara Criminal de Toledo/PR, tomando por base o precedente da Sexta Turma do Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1.757.775 - SP, entendeu que *“o afastamento laboral da vítima de violência doméstica materializa hipótese de interrupção do contrato de trabalho, que é contado como tempo de serviço e não prejudica a remuneração percebida pelo empregado”*.

Dada a relevância do precedente firmado no Superior Tribunal de Justiça, transcrevo a ementa e trechos do voto condutor do acórdão firmado naquela Corte:

RECURSO ESPECIAL. VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. MEDIDA PROTETIVA. AFASTAMENTO DO EMPREGO. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO TRABALHISTA. COMPETÊNCIA. VARA ESPECIALIZADA. VARA CRIMINAL. NATUREZA JURÍDICA DO AFASTAMENTO. INTERRUPTÃO DO CONTRATO DE TRABALHO. PAGAMENTO. INTERPRETAÇÃO TELEOLÓGICA. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. PREVISÃO LEGAL. INEXISTÊNCIA. FALTA JUSTIFICADA. PAGAMENTO DE INDENIZAÇÃO. AUXÍLIO DOENÇA. INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL. RECURSO ESPECIAL PROVIDO PARCIALMENTE.

1. Tem competência o juiz da vara especializada em

violência doméstica e familiar ou, caso não haja na localidade o juízo criminal, para apreciar pedido de imposição de medida protetiva de manutenção de vínculo trabalhista, por até seis meses, em razão de afastamento do trabalho de ofendida decorrente de violência doméstica e familiar, uma vez que o motivo do afastamento não advém de relação de trabalho, mas de situação emergencial que visa garantir a integridade física, psicológica e patrimonial da mulher.

2. Tem direito ao recebimento de salário a vítima de violência doméstica e familiar que teve como medida protetiva imposta ao empregador a manutenção de vínculo trabalhista em decorrência de afastamento do emprego por situação de violência doméstica e familiar, ante o fato de a natureza jurídica do afastamento ser a interrupção do contrato de trabalho, por meio de interpretação teleológica da Lei n. 11.340/2006.

3. Incide o auxílio-doença, diante da falta de previsão legal, referente ao período de afastamento do trabalho, quando reconhecida ser decorrente de violência doméstica e familiar, pois tal situação advém da ofensa à integridade física e psicológica da mulher e deve ser equiparada aos casos de doença da segurada, por meio de interpretação extensiva da Lei Maria da Penha.

4. Cabe ao empregador o pagamento dos quinze primeiros dias de afastamento da empregada vítima de violência doméstica e familiar e fica a cargo do INSS o pagamento do restante do período de afastamento estabelecido pelo juiz, com necessidade de apresentação de atestado que confirme estar a ofendida incapacitada para o trabalho e desde que haja aprovação do afastamento pela perícia do INSS, por incidência do auxílio-doença, aplicado ao caso por meio de interpretação analógica.

5. Recurso especial parcialmente provido, para a fim de declarar competente o Juízo da 2ª Vara Criminal de Marília-SP,

que fixou as medidas protetivas a favor da ora recorrente, para apreciação do pedido retroativo de reconhecimento do afastamento de trabalho decorrente de violência doméstica, nos termos do voto.

VOTO

(...)

No caso em tela, o pedido da recorrente sobre o reconhecimento de seu afastamento do trabalho advém das ameaças de morte sofridas, reconhecidas pelo Juiz criminal, que fixou as medidas protetivas de urgência de proibição de aproximação da ofendida e de estabelecimento de contato com ela por qualquer meio de comunicação, conforme previsto no art. 22, da Lei Maria da Penha, circunstâncias alheias ao contrato de trabalho.

Entretanto, conforme informações dos autos, mesmo com a fixação de tais medidas, a vítima não se sentiu protegida, mudou-se para outra localidade onde pudesse ficar em segurança e, por consequência, deixou de comparecer ao trabalho.

(...)

A natureza jurídica de interrupção do contrato de trabalho é a mais adequada para os casos de afastamento por até seis meses em razão de violência doméstica e familiar, ante a interpretação teleológica da Lei Maria da Penha, que veio concretizar o dever assumido pelo Estado brasileiro de proteção à mulher contra toda forma de violência, art. 226, §8º, da Constituição Federal.

(...)

Por isso, ante a omissão legislativa, devemos nos socorrer da aplicação analógica que é um processo de integração do direito em face da existência da existência de lacuna normativa

e entender que, como os casos de violência doméstica e familiar acarretam ofensa à integridade física ou psicológica da mulher, estes devem ser equiparados por analogia, aos de enfermidade da segurada, com incidência do auxílio-doença, pois, conforme inteligência do art. 203 da Carta Maior, 'a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social'.

Neste caso, ao invés do atestado de saúde, há necessidade de apresentação do documento de homologação ou determinação judicial de afastamento do trabalho em decorrência de violência doméstica e familiar para comprovar que a ofendida está incapacitada a comparecer ao local de trabalho. Assim, a empresa se responsabilizará pelo pagamento dos quinze primeiros dias, ficando o restante do período, a cargo do INSS, desde que haja aprovação do afastamento pela perícia médica daquele instituto.

Nesse contexto, será garantida a manutenção do vínculo empregatício da vítima, pelo prazo estipulado na lei, que retornará normalmente ao trabalho após o término da medida protetiva.

A empregada terá direito ao período aquisitivo de férias, desde o afastamento, mesmo porque a própria lei prevê não ser o prazo superior a seis meses.

Conquanto os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário hajam, ao longo dos últimos anos, avançado significativamente no enfrentamento do tema, na compreensão de que a Lei Maria da Penha teve por escopo minimizar os efeitos das sucessivas exposições da situação de violência doméstica vivenciada pela mulher, até então novamente vitimizada durante o processo de responsabilização do seu agressor, temos ainda muito que caminhar.

Em verdade, ainda precisa o Judiciário evoluir na

otimização dos princípios e das regras desse novo subsistema jurídico introduzido em nosso ordenamento com a Lei n. 11.340/2006, vencendo a timidez hermenêutica, o que nos permite suprir a lacuna legislativa em questão.

Assim, a solução mais razoável é a imposição, ao INSS, dos efeitos remuneratórios do afastamento do trabalho, que devem ser supridos pela concessão de verba assistencial substitutiva de salário, na falta de legislação específica para tal.

Na espécie, só depois de o Juiz criminal reconhecer tal afastamento será possível determinar-se o pagamento, pelo INSS, do período em que a agravante ficou afastada, com retificação das anotações constantes no seu cartão de ponto e expedição de ofício à empresa empregadora e ao Instituto Nacional do Seguro Social.”

(STJ - REsp nº 1.757.775/SP, Relator: Min. ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 20/08/2019, T6 - Sexta Turma, Data de Publicação: 02/09/2019)

Ao comentar o citado precedente, Carlos Alberto Pereira de Castro e João Batista Lazzari, em seu Manual de Direito Previdenciário, assim escreveram:

“A triste situação da mulher vítima de violência doméstica é disciplinada pela Lei n. 11.340/2006 - denominada Lei Maria da Penha. A referida lei, em seu art. 9º, prevê, entre outras medidas de proteção, a manutenção do vínculo trabalhista, por até seis meses, em razão de afastamento do trabalho da vítima. No entanto, pairavam dúvidas sobre dois aspectos ligados à efetividade da medida: um, qual o juízo competente para dispor a respeito, se a Justiça Criminal ou a Justiça do Trabalho; outro, a quem competia custear o período de afastamento, se o empregador ou a Previdência Social.

O STJ, em decisão inédita, de setembro de 2019, definiu que cabe ao INSS, em tais situações, arcar com a subsistência da mulher que tiver de se afastar do trabalho para se proteger de violência doméstica. Segundo a decisão, a vítima de violência doméstica não pode arcar com danos resultantes da imposição de medida protetiva em seu favor. Isso porque, conforme a decisão da 6ª Turma, tais situações ofendem a integridade física ou psicológica da vítima e são equiparáveis à enfermidade da segurada, o que justifica o direito ao auxílio por incapacidade.

No mesmo julgamento, a turma definiu que o juiz da vara especializada em violência doméstica e familiar - e, na falta deste, o juízo criminal - é competente para julgar o pedido de manutenção do vínculo trabalhista. Incumbirá ao empregador, segundo o julgado, o pagamento, tão somente, dos primeiros 15 dias de afastamento.

Com o provimento do recurso, o juízo da vara criminal que fixou as medidas protetivas a favor da vítima deverá apreciar seu pedido retroativo de afastamento. Caso reconheça que a mulher tem direito ao afastamento previsto na Lei Maria da Penha, deverá determinar a retificação do ponto e expedir ofício à empresa e ao INSS para que providenciem o pagamento dos dias." (CASTRO, Carlos Alberto Pereira de. Manual de direito previdenciário / Carlos Alberto Pereira de Castro, João Batista Lazzari. - 26. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 504-505)

Com relação às alegações de violação aos arts. 2º; 195, § 5º; e 201, *caput*, da Constituição Federal, reputo corretas as conclusões adotadas pelo Tribunal de origem. A interpretação jurídica conferida, pelo Poder Judiciário, às normas analisadas no presente caso **não viola os princípios constitucionais da separação de Poderes, da legalidade, o caráter contributivo, o equilíbrio financeiro e atuarial e a prévia fonte de custeio.**

Conforme já salientado neste voto, o dever de proteção à mulher vítima de violência doméstica encontra previsão legal expressa no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), o qual assegura o **afastamento remunerado** da vítima, e no art. 59 da Lei nº 8.213/1991, que dispõe sobre o auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença) no Regime Geral de Previdência Social. A interpretação sistemática e teleológica dessas normas legitima a extensão dos efeitos do afastamento para garantir a percepção de valores substitutivos da remuneração enquanto perdurar a medida protetiva, sem necessidade de criação de novo benefício por ato infralegal.

Além disso, considerando que se trata de situação excepcional, reconhecida judicialmente e legalmente limitada no tempo (cujo prazo máximo é de seis meses), **não há afronta à necessidade de prévia fonte de custeio**, uma vez que o sistema previdenciário e assistencial já contempla a cobertura de riscos sociais que comprometem a subsistência e a dignidade da pessoa segurada ou protegida, sendo a violência doméstica uma dessas hipóteses, por interpretação analógica cabível na espécie.

Com efeito, a norma em questão demanda uma interpretação que confira a máxima eficácia ao texto constitucional e aos bens jurídicos tutelados pela norma protetiva à mulher vítima de violência doméstica e familiar. A mulher cuja renda é obtida em trabalho informal, que muitas vezes é a única responsável por prover o sustento da família, não pode ficar desassistida em situações em que o Poder Judiciário ateste que é vítima de violência doméstica.

Realço que **no caso de a mulher afastada não ser segurada obrigatória ou facultativa da previdência social**, atuando como **trabalhadora autônoma informal**, a prestação advinda da medida

protetiva assume **natureza assistencial**.

Nesse cenário, a proteção deve ser garantida mediante aplicação analógica dos princípios e normas que regem a assistência social, especialmente a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993), que em seu art. 1º estabelece que a assistência social, de **natureza não contributiva**, visa à garantia dos mínimos sociais. Além disso, a citada norma também estipula, em seu art. 2º, I, que a assistência social tem por objetivos a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; e a promoção da integração ao mercado de trabalho.

No mesmo sentido, cito o que dispõe o art. 203 da Constituição Federal:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza.

As prestações da assistência social são devidas, pelo Estado, a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. Nesse contexto, entendo que a vítima de violência doméstica, que, por decisão judicial, necessita se afastar de suas atividades laborais informais para garantir sua segurança, enquadra-se como beneficiária da proteção assistencial.

Em tais casos, ao analisar a situação fática, **o juízo competente deverá atestar que a mulher destinatária da medida de afastamento do local de trabalho não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção, reclamando a assistência do Estado.**

Ante a ausência de norma especificamente destinada à proteção de mulher vítima de violência, há que se adotar novamente a técnica de aplicação analógica. Para os casos em que a prestação pecuniária decorrente da concessão da medida disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 tenha natureza assistencial, deve-se utilizar como base a já citada Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993).

Referida norma estipula, em seu art. 6º, que “[a] gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas)”. Mais especificamente, o citado dispositivo estabelece **objetivos e diretrizes na organização do Suas**. Transcrevo:

“Art. 6º (...) I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

(...)

III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
e

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do Suas têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

A multicitada Lei nº 8.742/1993 dispõe, em seu Capítulo IV, sobre Benefícios de Assistência Social. Mais especificamente para situações de vulnerabilidade temporária, seu art. 22 assim reza:

Dos Benefícios Eventuais

Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, **situações de vulnerabilidade temporária** e de calamidade pública.

§ 1º **A concessão e o valor dos benefícios** de que trata este artigo **serão definidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias**

anuais, com base em critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social.

§ 2º O CNAS, ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das 3 (três) esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário-mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade.

§ 3º Os benefícios eventuais subsidiários não poderão ser cumulados com aqueles instituídos pelas Leis nº 10.954, de 29 de setembro de 2004, e nº 10.458, de 14 de maio de 2002.

Consoante disposto no art. 12, I, da Lei nº 8.742/1993, a responsabilidade pela *“concessão e manutenção dos benefícios de prestação continuada definidos no art. 203 da Constituição Federal”* recai sobre a União. A **participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no custeio dos benefícios eventuais** está delineada na Lei nº 8.742/1993 da forma que segue:

Art. 13. Compete aos Estados:

I - **destinar recursos financeiros aos Municípios**, a título de **participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22**, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social;

Art. 14. Compete ao Distrito Federal:

I - **destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22**, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos de Assistência Social do Distrito Federal;

Art. 15. Compete aos Municípios:

I - destinar recursos financeiros para custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;

Para regulamentar a concessão dos **benefícios eventuais** de que trata o art. 22 da Lei nº 8.742/1993, foi editado o Decreto nº 6.307/2007, que, em seu art. 7º, dispõe acerca das situações de vulnerabilidade temporária da forma que segue:

Art. 7º A **situação de vulnerabilidade temporária** caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos:

I - riscos: ameaça de sérios padecimentos;

II - perdas: privação de bens e de segurança material; e

III - danos: agravos sociais e ofensa.

Parágrafo único. Os riscos, as perdas e os danos podem decorrer:

I - da falta de:

a) acesso a condições e meios para suprir a reprodução social cotidiana do solicitante e de sua família, principalmente a de alimentação;

b) documentação; e

c) domicílio;

II - da situação de abandono ou da impossibilidade de garantir abrigo aos filhos;

III - da perda circunstancial decorrente da ruptura de vínculos familiares, da presença de violência física ou psicológica na família ou de situações de ameaça à vida;

IV - de desastres e de calamidade pública; e

V - de outras situações sociais que comprometam a sobrevivência.

Portanto, caberá ao juízo estadual, em cada caso, ao determinar a medida de afastamento do local de trabalho da mulher vítima de violência doméstica **que aufera renda de labor informal**, analisar a necessidade de fixar benefício assistencial eventual que faça frente à situação de vulnerabilidade temporária.

Diante do exposto, **conheço do recurso extraordinário e nego-lhe provimento** para, mantendo o acórdão recorrido, declarar a competência do Juízo de Direito da 2ª Vara Criminal de Toledo/PR para a fixação da medida protetiva disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, inclusive no que concerne à determinação dirigida ao INSS para que garanta o afastamento remunerado mediante a concessão de benefício análogo ao auxílio por incapacidade temporária (auxílio-doença).

Proponho a fixação das seguintes teses no Tema nº 1.370 da Repercussão Geral:

“1) Compete ao juízo estadual, no exercício da jurisdição criminal, especialmente aquele responsável pela aplicação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), fixar a medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da referida lei, inclusive quanto à requisição de pagamento de prestação pecuniária em favor da vítima afastada do local de trabalho, ainda que o cumprimento material da decisão fique sob o encargo do INSS e do empregador;

2) Nos termos do que dispõe o art. 109, I, da Constituição Federal, compete à Justiça Federal processar e julgar as ações regressivas que, com fundamento no art. 120, II, da Lei nº 8.213/1991, deverão ser ajuizadas pela Autarquia Previdenciária Federal contra os responsáveis nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher;

3) A expressão constante da Lei (“vínculo trabalhista”) deve abranger a proteção da mulher visando à manutenção de sua fonte de renda, qualquer que seja ela, da qual tenha que se afastar em face da violência sofrida, conforme apreciação do Poder Judiciário. A prestação pecuniária decorrente da efetivação da medida protetiva prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006 possui natureza previdenciária ou assistencial, conforme o vínculo jurídico da mulher com a seguridade social:

(i) **previdenciária**, quando a mulher for segurada do Regime Geral de Previdência Social, como empregada, contribuinte individual, facultativa ou segurada especial, hipótese em que a remuneração dos primeiros 15 dias será de responsabilidade do empregador (quando houver), e o período subsequente será custeado pelo INSS, independentemente de cumprimento de período de carência. No caso de inexistência de relação de emprego de segurada do Regime Geral de Previdência Social, o benefício será arcado integralmente pelo INSS;

(ii) **assistencial**, quando a mulher não for segurada da previdência social, hipótese em que a prestação assume natureza de benefício eventual decorrente de vulnerabilidade temporária, cabendo ao Estado, na forma da Lei nº 8.742/1993 (LOAS), prover a assistência financeira necessária. Nesse caso, o juízo competente deverá atestar que a mulher destinatária da

RE 1520468 / PR

medida de afastamento do local de trabalho não possuirá, em razão de sua implementação, quaisquer meios de prover a própria manutenção.

É como voto.