



Poder Judiciário
CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL
Turma Nacional de Uniformização

SCES, TRECHO 3, Setor de Clubes Esportivos Sul - Polo 8 - Lote 9 - Bairro: Asa Sul - CEP:
70200-003 - Fone: (61) 3022-7000 - www.cjf.jus.br - Email: turma.uniformi@cjf.jus.br

PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI
(TURMA) Nº 0179893-64.2016.4.02.5151/RJ

RELATOR: JUIZ FEDERAL IVANIR CESAR IRENO JUNIOR

REQUERENTE: NADJA CORREA RIBEIRO

REQUERIDO: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS

VOTO

Trata-se, na origem, de demanda ajuizada por **Nadja Correa Ribeiro** em face do **Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS**, por meio da qual postula concessão de auxílio-doença e sua conversão em aposentadoria por invalidez.

Sobreveio sentença que julgou parcialmente procedente o pedido ao fundamento de que restou comprovada a qualidade de segurada da parte autora quando da data fixada pelo perito como de início de sua incapacidade, computando como válidas as contribuições pagas como segurada facultativa (dona de casa).

Inconformada, recorreu a Autarquia Previdenciária, sustentando que, para a configuração da condição de segurado facultativo baixa renda, é necessário que não haja obtenção de qualquer tipo de renda, sendo necessária a dedicação exclusiva aos afazeres domésticos.

A Sexta Turma Recursal do Rio de Janeiro decidiu reformar a sentença, por entender que, *verbis*:

"[...]"

Todavia, a autora não comprovou que exerce trabalho exclusivamente doméstico, sem renda e em sua residência, tendo, ao contrário, informado ao perito nomeado pelo juízo (cf. fl.52 do laudo) que trabalhava como cozinheira.

Além disso, realizada diligência sócio-econômica (fls.78/79), a autora informou que recebe R\$ 87,00 referente ao Bolsa Família, seu marido não recebe nenhum benefício assistencial ou previdenciário. Disse que "ambos trabalham juntos fazendo salgadinhos para vender em empresas e hospitais, mas informam que as vendas não estão tão

boas, o que fez com que o Sr. Artur iniciasse a feitura de peças de artesanato, recebendo com essas atividades juntos aproximadamente R\$500,00 (quinhentos reais) mensais bruto".

[...]

Desse modo, não é só o fato de receber bolsa família que impede a validação das contribuições e, assim, que se cumpra o requisito da qualidade de segurado (considerando que a patologia da parte autora dispensa a carência). É o fato de a autora exercer atividade, ainda que informal, que não é exclusivamente doméstica e em sua própria residência.

[...]

Desse modo, as contribuições não podem ser validadas porque a autora não é segurada facultativa de baixa renda, ou seja, sequer detém a qualidade de segurada. Na falta desse requisito, o benefício não pode ser concedido, diga-se, ainda que a autora esteja incapacitada. [...]"

Em face dessa decisão, a parte autora interpôs o presente pedido de uniformização dirigido a esta Turma Nacional, em que sustenta divergência com o entendimento da própria TNU, segundo o qual *"a realização de "bicos" não possui, por si só, o condão de afastar a condição do segurado facultativo de baixa renda prevista no art. 21, §2º, II, alínea b, da Lei nº 8.212/91"*.

Em juízo preliminar de admissibilidade, a Presidência das TRs do Rio de Janeiro admitiu o incidente e determinou a remessa do feito a TNU (evento n. 1).

Aqui recebidos, o então Presidente desta Turma Nacional, Ministro Raul Araújo, admitiu o incidente e determinou a sua distribuição a um dos magistrados integrantes do Colegiado (evento n. 3).

Iniciado o julgamento do pedido de uniformização na Sessão do dia 06/11/2019, o Colegiado da TNU, por maioria, conheceu do pedido de uniformização, indicando o tema para ser julgado sob a sistemática dos recursos representativos de controvérsia, com a seguinte questão controvertida: *"Saber, para os fins do art. 21, § 2º, II, da Lei 8.212/91, se renda própria decorrente de atividade informal e de baixa expressão econômica impossibilita a validação dos recolhimentos efetuados na condição de segurado facultativo."* (**Tema n. 241**).

O Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário - IBDP solicitou sua admissão como *amicus curiae*, pedido deferido formalmente pelo Relator, restando assegurada sua intervenção nos termos estabelecidos pelo Regimento Interno (eventos 17 e 27).

O referido instituto opinou pela fixação da seguinte tese: *"Caso haja renda informal que afaste a aplicação do art. 21, § 2º, II, 'b', da Lei 8.212/91, mas o segurado possa ser enquadrado no art. 21, § 2º, II, "a", da mesma Lei, deve ser aproveitada a contribuição como*

microempreendedor individual. Afastada essa possibilidade, deve ser oportunizado o pagamento da complementação da contribuição de modo a alcançar a alíquota prevista no art. 21, § 2º, I, também a Lei 8.212/91."

O INSS, por sua vez, apresentou memoriais, defendendo a seguinte tese: "*A percepção de renda própria, ainda que de baixa expressão econômica, seja ela decorrente de rendimentos patrimoniais, do exercício de atividade remunerada formal ou informal ou do recebimento de benefício da seguridade social, à exceção do bolsa-família, inviabiliza o recolhimento da contribuição de 5% na forma do art.21, § 2º, II, da Lei 8.212/91."* (evento 44)

Na Sessão de 23/09/2021, o Relator, Juiz Federal Ivanir Cesar Ireno Junior, acompanhado pelos Juízes Federais Gustavo Melo Barbosa, Jairo Pinto, David Wilson Pardo e Luis Eduardo Bianchi, encaminhou seu voto por negar provimento ao incidente interposto pela parte autora, propondo a fixação da seguinte tese:

"O exercício de atividade remunerada, ainda que informal e de baixa expressão econômica, obsta o enquadramento como segurado facultativo de baixa renda, na forma do art. 21, §2º, II, aliena 'b', da Lei 8.212/91, impedindo a validação das contribuições recolhidas sob a alíquota de 5%."

O voto divergente foi apresentado pelo Juiz Federal Fábio Souza, seguido pelos Juízes Federais Paulo Cesar Neves Junior, Luciane Kravetz, Jairo Schafer e Polyana Brito, no sentido de conhecer e dar provimento ao pedido de uniformização e proceder à sua adequação à seguinte tese:

"A renda eventual, decorrente de atividade informal e de baixa expressão econômica, não obsta o reconhecimento da condição de segurado facultativo de baixa renda, para os fins do art. 21, § 2º, II, da Lei 8.212/91."

Diante do empate verificado, **pedi vista para proferir meu voto, nos termos do art. 7º, VII, do RITNU.**

Desde o momento em que foi instituído o procedimento para o julgamento dos representativos de controvérsia, esta Turma de Uniformização fortaleceu a sua atuação, desempenhando a missão de definir a interpretação que deve prevalecer no âmbito dos Juizados Especiais Federais quando não há orientação específica oriunda do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal.

Em tal cenário, para que possa bem orientar as Turmas Recursais de todo o País, é fundamental que o seu posicionamento seja bem compreendido. Por conseguinte, para uma adequada aplicação de tese por parte das instâncias ordinárias, é fundamental que a sua *ratio decidendi* também fique clara.

Consoante referido no relatório, no Tema 241 dos Representativos da TNU, a questão afetada foi a seguinte: "*Saber, para os fins do art. 21, § 2º, II, da Lei 8.212/91, se renda própria decorrente de atividade informal e de baixa expressão econômica impossibilita a validação dos recolhimentos efetuados na condição de segurado facultativo.*".

Ou seja, no presente julgamento qualificado, o ponto central da controvérsia reside em definir se, para o reconhecimento da qualidade de contribuinte facultativo de baixa renda, é ou não razoável exigir que o requerente não possua qualquer renda, de modo que a obtenção de ganhos módicos em razão de trabalho informal, como, por exemplo, na atividade de doméstica/cozinheira, afasta, por si só, a condição de segurado facultativo de baixa renda.

Embora pessoalmente considere que o cumprimento da legislação tributária e previdenciária, para o cidadão comum, possa ser uma tarefa demasiado complexa, e que por isto a boa-fé do segurado deva ser considerada, a questão da complementação não pode ser tratada neste inidente. Considerando os limites da afetação, não seria possível enveredar para esta problemática. Ademais a questão relativa possibilidade ou não da complementação será resolvida no julgamento do tema 286. Iguamente não cabe enveredar para questões relativas a rendimentos decorrentes de outras fontes como aplicações financeiras ou aluguéis.

Tendo em conta as categorias de contribuintes obrigatórios e facultativos contempladas na Lei de Custeio, e que densificam as previsões constitucionais, entendo não ser adequado criar judicialmente uma nova categoria que poderia ter o efeito de desestimular a formalização dos segurados da previdência social. Vale dizer, quem explora atividade econômica já tem um expressivo estímulo para efetuar sua inscrição como MEI.

O voto apresentado pelo Ilustre magistrado relator, Ivanir Ireno, entende que a legislação referente à definição do segurado facultativo de baixa renda, com destaque para o texto constitucional, traz parâmetros estritos que não permitem a flexibilização dos seus requisitos:

"[...]"

11. Da (im)possibilidade de flexibilização dos requisitos: renda própria decorrente de atividade informal e de baixa expressão econômica

11.1. No mérito, inobstante o respeito às posições contrárias, tenho que a questão controversa é de fácil solução, bastando aplicar diretamente o comando da CF/88 (e da Lei 12.470/2011, que apenas repetiu a CF/88), que foi expresso, didático, incisivo e repetitivo ao identificar quem seria beneficiário da inclusão previdenciária privilegiada, com a alíquota reduzida de 5%: "aqueles sem renda

própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda".

11.2. Assim, quem tem renda própria e não se dedica com exclusividade ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, não pode ser segurado facultativo de baixa renda, beneficiário da alíquota de 5%.

11.3. E veja-se que o caso é emblemático. Sequer aqui é possível se socorrer do elástico princípio da dignidade da pessoa humana, utilizado nos últimos anos como "curinga" para ampliar benefícios legais, uma vez que a identificação e limitação dos beneficiários já constam, repito, **de forma clara, incisiva e unívoca da própria CF/88**, somente tendo a lei repetido os seus termos e a IN 77/2015 explicitado o seu alcance.

11.4. Quando a CF/88 fala sem renda própria, **não é possível ao Poder Judiciário ler "sem renda formal própria ou sem renda formal ou informal que seja de médio ou elevado valor"**, para acomodar as convicções pessoais do magistrado acerca de quem deveria ser beneficiário da norma. Essa leitura distorce a escolha constitucional nos seus aspectos formal (transforma "sem" em "com") e material, que elegeu, na construção de uma política pública, um público específico e delimitado para ter o favor previdenciário, qual seja, as pessoas sem renda própria.

11.5. E a CF/88 reforça a não mais poder essa sua primeira opção, qual seja, pessoas sem renda própria, ao exigir, quase gritando, com um advérbio de modo unívoco, que esse beneficiário, **além não ter renda própria, deve se dedicar, exclusivamente, ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência**. Assim, é evidente que o beneficiário não pode exercer atividade remunerada. A não ser que se queira também extrair do texto constitucional a seguinte leitura, por exemplo: "se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, salvo se fizerem salgados para vender em hospitais ou empresas" (hipótese concreta dos autos), o que não se mostra possível. [...]"

Com efeito, conforme destacado pelo relator, diante do texto expresso da CF/88 e da legislação correlata, não cabe ao Poder Judiciário dar interpretação ampliativa à política pública definida pelo legislador.

Em certas situações, como a presente, a intenção de ampliar o texto legal, para abarcar outras hipóteses não previstas expressamente, não se faz possível, pois poderia, conforme destacado pelo Relator, desfigurar "a escolha constitucional nos seus aspectos formal (transforma "sem" em "com") e material, que elegeu, na construção de uma política pública, um público específico e delimitado para ter o favor previdenciário, qual seja, as pessoas sem renda própria".

Ademais, como bem frisou o Relator, caso prevaleça a tese defendida pela divergência, a definição do que seria a tal "atividade informal e de baixa expressão econômica", certamente, traria mais inconvenientes ao trabalho dos juízes de primeira instância, assim como

das diversas turmas recursais, pois a resposta a essa questão está dentro de uma análise subjetiva do julgador, impedindo a fixação de uma tese isonômica. Acerca dessa questão, destaco do voto do relator:

"[...]

11.13. Caminhando para o final, tenho que qualquer ampliação do espectro subjetivo/objetivo de proteção concedido pela CF/88 às "donas de casa/facultivos de baixa renda" esbarra, claramente, nos princípios da legalidade, da prévia fonte de custeio (art. 195, §6º, da CF/88), da vedação da interpretação ampliativa de isenções/renúncias fiscais e da manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS (art. 201, caput, da CF/88). Além do mais, incentiva práticas elisivas (com segurados com renda contribuindo com 5% e não 11%) e ajuda a perpetuar a informalização do nosso mercado de trabalho, retirando incentivos para que as pessoas formalizem suas atividades econômicas, inclusive como MEI³. Não devemos nos iludir que, hoje, sem formalização, diversas diaristas já recolhem 5% ao invés de 11%, se passando por donas de casa de baixa renda. Sem retórica, o Judiciário não deve colaborar com esses eternos "jetinhos" brasileiros.

11.14. Outro inconveniente de se acolher a tese do PUIL foi bem colocado pelo INSS: "Como o trabalho informal é de difícil fiscalização, sequer seria possível mensurar quanto efetivamente determinado indivíduo auferiu ao longo do tempo. Tratar-se-ia, pois, de uma prova produzida unilateralmente. Além disso, a noção do que seria "baixa expressão econômica" é algo extremamente subjetivo, dando ensejo a uma enorme insegurança jurídica e custo para o Estado". A própria pergunta de afetação, em caso de provimento do PUIL, somente poderá ser respondida de forma abstrata, remetando para os milhares de casos concretos a "definição de atividade informal de baixa expressão econômica". Lembro o que disse o IBDP: "Entende-se que admitir renda própria para enquadramento da dona-de-casa poderia gerar uma análise subjetiva (quanto seria essa renda? Seria com base no caso concreto? Com que parâmetro?), o que não é desejável diante do princípio da isonomia."

11.15. Em síntese, qualquer atividade laborativa remunerada, eventual, formal ou informal, inclusive os convenientes "bicos", se enquadram na restrição constitucional de que trata o tema 241. Previdência social é coisa séria que demanda segurança jurídica, em especial considerada a importância para a população e a forte demanda à qual estão submetidos os órgãos administrativos e judiciários para a apreciação e concessão de benefícios. [...]"

Assim, pedindo vênia à divergência, encaminho voto no mesmo sentido do Relator, fixando a seguinte tese: "o exercício de atividade remunerada, ainda que informal e de baixa expressão econômica, obsta o enquadramento como segurado facultativo de baixa renda, na forma do art. 21, §2º, II, alínea 'b', da Lei 8.212/91, impedindo a validação das contribuições recolhidas sob a alíquota de 5%."

Ante o exposto, voto por acompanhar o Relator.

Documento eletrônico assinado por **MINISTRO RICARDO VILLAS BOAS CUEVA, Presidente da Turma Nacional de Uniformização**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico https://eproctnu.cjf.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, mediante o preenchimento do código verificador **900000184735v7** e do código CRC **38d7ca3a**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): MINISTRO RICARDO VILLAS BOAS CUEVA

Data e Hora: 27/10/2021, às 12:13:52

0179893-64.2016.4.02.5151

900000184735.V7