

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
AM. CURIAE.	: INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PREVIDENCIARIO (IBDP)
ADV.(A/S)	: JANE LÚCIA WILHELM BERWANGER
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ESTUDOS PREVIDENCIARIOS - IEPREV
ADV.(A/S)	: ROBERTO DE CARVALHO SANTOS
AM. CURIAE.	: DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ADV.(A/S)	: DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de recurso extraordinário (eDoc 155), paradigma do Tema 1.370/RG, interposto pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, com alegada base no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (eDoc 123). Eis a síntese do ato recorrido:

MANDADO DE SEGURANÇA. VIOLÊNCIA
DOMÉSTICA. LEI MARIA DA PENHA. MEDIDAS
PROTETIVAS. IMPOSIÇÃO PELO JUÍZO DE DIREITO
CRIMINAL. COMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL.
AFASTAMENTO DAS ATIVIDADES LABORAIS.
RESPONSABILIDADE PELA REMUNERAÇÃO. ATRIBUIÇÃO
AO INSS.

- Compete ao Tribunal Regional Federal apreciar mandado de segurança impetrado contra ato de Juiz de Direito, ainda que fora da hipótese de delegação de jurisdição, conforme previsto no artigo 2º, da Lei nº 12.016, de 07 de agosto de 2009, a qual Disciplina o mandado de segurança individual e

coletivo e dá outras providências. Precedentes.

- Nos termos do REsp 1.757.775/SP, rel. Min. Rogério Schietti Cruz, publicado em 02/09/2019, incumbe ao INSS, também responsável por benefícios assistenciais, frente à lacuna da legislação, os efeitos remuneratórios no período de afastamento do trabalho da vítima de violência doméstica.

- Não pode o Estado, em decorrência da omissão legislativa, furtar-se a este mister.

- Se a Lei Maria da Pena autoriza que a vítima de violência doméstica seja afastada do emprego, sem prejuízo da percepção do respectivo salário, não se está 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, CF).

O Instituto Nacional do Seguro Social aponta violação aos arts. 2º, 109, I, 195, § 5º, e 201 todos da Carta da República. Alega, em síntese, que:

Considerando que o INSS tem natureza de Autarquia Pública Federal, a Justiça Comum Federal é a competente para deliberar acerca de benefícios previdenciários e/ou assistenciais e seus respectivos recolhimentos.

Assim, as causas que envolvam o INSS, por força do art. 109, I da Carta da República, devem ser dirimidas na Justiça Federal:

[...]

Dessa forma, tem-se como absolutamente incompetente o juízo estadual no exercício da jurisdição penal que, ao fixar a medida restritiva com fulcro na Lei 11.340/2006, determinou ao INSS implantar benefício previdenciário-assistencial atípico com base em aplicação analógica do art. 59 da Lei 8.213, de 1991.

[...]

Veja-se que o Constituinte em momento algum estabeleceu expressamente a incidência da proteção previdenciária nas hipóteses em que a causa do afastamento da atividade laborativa está ligado aos desajustes familiares. Nem poderia já que o sistema de previdência pressupõe filiação prévia e contributividade do "trabalhador": para se fixar, por exemplo, a proteção contra violência doméstica também no âmbito previdenciário seria necessário exigir prévia vinculação dela e contribuição específica para este fim, o que se mostraria sem sentido, já que a base da proteção previdenciária é laboral!

[...]

Cria-se, na verdade, novo risco social previdenciário não definido constitucionalmente, operando-se em total desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade (art. 201, caput, da CF/88), ao equilíbrio financeiro e atuarial (insere novo risco social sem qualquer análise atuarial e financeira) e a própria prévia fonte de custeio (art. 195, §5º, da CF/88).

Em contrarrazões (eDoc 164), Eliane Aparecida Campanholi pugna pela manutenção do acórdão recorrido, ao argumento central de que a legislação de regência e o entendimento jurisprudencial “garantem a proteção integral da mulher em situação de violência doméstica, assegurando que não haja prejuízo material decorrente do afastamento laboral”.

O Plenário do Supremo, por unanimidade, reputou constitucional a matéria e reconheceu a existência de repercussão geral da questão suscitada. O pronunciamento recebeu esta ementa (eDoc 224):

DIREITO PREVIDENCIÁRIO. RECURSO
EXTRAORDINÁRIO. LEI MARIA DA PENHA. MEDIDAS
PROTETIVAS. AFASTAMENTO REMUNERADO.
COMPETÊNCIA. NATUREZA JURÍDICA DA PRESTAÇÃO.
REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

1. Recurso extraordinário interposto pelo Instituto

Nacional do Seguro Social - INSS contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 4^a Região que, em mandado de segurança, denegou a segurança impetrada pela autarquia contra decisão judicial que determinou ao INSS o pagamento de benefício a mulher vítima de violência doméstica, afastada do trabalho em razão de medidas protetivas previstas na Lei Maria da Penha.

2. As questões em discussão são: (i) análise da natureza jurídica da prestação (previdenciária ou assistencial) e da responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente do afastamento de mulheres vítimas de violência doméstica, nos termos do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha; e (ii) a competência do juízo criminal para fixar a medida protetiva do art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, incluindo a determinação ao INSS de garantir o afastamento remunerado.

3. Reconhecimento da repercussão geral da questão constitucional com proposição do seguinte tema: Definições acerca da natureza jurídica previdenciária ou assistencial e da responsabilidade pelo ônus remuneratório decorrente da manutenção do vínculo trabalhista de mulheres vítimas de violência doméstica, quando necessário o afastamento de seu local de trabalho em razão da implementação de medidas protetivas por aplicação do art. 9º, § 2º, II, da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006). Consequentemente, análise da competência do juízo estadual, no exercício da jurisdição penal, para a fixação da medida protetiva disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006, inclusive no que concerne à determinação eventualmente dirigida ao INSS para que garanta o afastamento remunerado.

O Ministério Público Federal opinou pelo provimento do extraordinário. Eis a síntese do parecer (eDoc 239):

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Tema n. 1.370.
Mulheres vítimas de violência doméstica e familiar.

RE 1520468 / PR

Necessidade de afastamento do local de trabalho. Medida protetiva prevista no inciso II do §2º do art. 9º da Lei n. 11.340/2006. Conformação legislativa que se limitou a fixar a manutenção de vínculo empregatício por até seis meses. Norma que não criou benefício previdenciário ou assistencial. Ausência de fonte de custeio. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende ser vedado ao Poder Judiciário atuar como legislador positivo, concedendo benefício sem previsão em lei. Incompetência do Juiz de Direito para impor ao Instituto Nacional do Seguro Social a implementação de benefício previdenciário ou assistencial. Parecer por que o recurso seja provido.

Na sessão virtual do Plenário do Supremo Tribunal Federal, de 8.8.2025 a 18.8.2025, o relator, Ministro Flávio Dino, votou:

-- pelo reconhecimento da competência da Justiça estadual, no exercício da jurisdição criminal, para fixar a medida protetiva, bem como para a determinação, ao INSS, de realizar o pagamento pleiteado;

-- pelo reconhecimento da competência da Justiça federal para o julgamento de ação regressiva eventualmente ajuizada; e

-- pela natureza bifurcada da prestação pretendida: (a) previdenciária, quando a mulher for segurada da Previdência; e (b) assistencial, quando a mulher, não sendo segurada, comprovadamente não puder prover a própria manutenção durante o período de afastamento do trabalho.

Para melhor analisar o feito, pedi vista que ora devolvo à apreciação do Plenário.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

Após detida análise dos autos, **acompanho o eminente Relator.**

Nos presentes autos, o direito pleiteado consiste no pagamento de benefício, não previsto em lei, a mulher vítima de violência doméstica, afastada do trabalho em razão de medidas judiciais protetivas previstas na Lei Maria da Penha.

As questões jurídicas trazidas ao exame do Plenário são as seguintes:

- (a) definir a natureza (previdenciária ou assistencial) da responsabilidade pelo correspondente ônus remuneratório; e
- (b) definir a competência jurisdicional para a fixação da medida protetiva disposta no art. 9º, § 2º, II, da Lei nº 11.340/2006; para o pagamento do benefício; bem como para julgamento da ação regressiva eventualmente ajuizada.

Reputo de extrema importância o acionamento dos mecanismos estatais de proteção das mulheres em casos de violência doméstica, seja por motivos sociais, jurídicos, psicológicos ou humanos, por meio dos quais se lhes assegure o acesso a medidas protetivas urgentes, como o afastamento do agressor e a proteção policial, evitando novas agressões.

O Texto Constitucional foi expresso em assim prever:

“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).

A Lei Maria da Penha (Lei n. 11.340/2006), ao criar meios para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher, previu, em seu art. 9º, § 2º, II, a possibilidade de o Juiz assegurar à vítima de violência doméstica e familiar a “manutenção do vínculo trabalhista, quando necessário o afastamento do local de trabalho, por até seis meses”. Eis o texto do 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. (Redação dada pela Lei nº 14.887, de 2024)

(...)

§ 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.

O legislador não criou benefício previdenciário ou assistencial em favor da vítima, optando apenas por garantir a manutenção do vínculo empregatício.

Nos termos do art. 201, *caput*, da Constituição Federal, 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, sendo que nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total (art.

195, § 5º, da CF).

Nessa toada, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de proibir o Poder Judiciário de atuar como legislador positivo, concedendo benefícios previdenciários sem previsão legal e sem fonte de custeio determinada. Cito os seguintes precedentes:

Embargos de Declaração conhecidos para dar-lhes provimento parcial, para:

a) acompanhar a proposta de alteração da tese de repercussão geral apresentada pelo Ilustre Ministro Relator, nos seguintes termos: **"No âmbito do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, somente lei pode criar benefícios e vantagens previdenciárias, não havendo, por ora, previsão legal do direito à 'desaposentação' ou à reposentação, sendo constitucional a regra do art. 18, § 2º, da Lei nº 8.213/91"**;

b) modular os efeitos do acórdão embargado e da tese de repercussão geral, de forma a preservar a desaposentação aos segurados que tiveram o direito reconhecido por decisão judicial transitada em julgado até a data deste julgamento; c) declarar a desnecessidade de repetição dos valores recebidos a título de desaposentação até a data deste julgamento.

(RE 661.256-ED-segundos, relator Ministro Dias Toffoli, redator para o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 13.11.2020) – grifos nossos

.....

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO
EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PREVIDENCIÁRIO.
SERVIDORA PÚBLICA FEDERAL. MAGISTÉRIO.
APOSENTADORIA. REVISÃO. NORMA DE TRANSIÇÃO DO
INC. III DO ART. 6º DA EMENDA CONSTITUCIONAL N.
41/2003. REQUISITO DE VINTE ANOS DE SERVIÇO
PÚBLICO. NOVA APOSENTADORIA: PARTE DO PERÍODO
COMPUTADO PARA O BENEFÍCIO NO REGIME GERAL DE

PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS. AUSÊNCIA DE LEGISLAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE O JUDICIÁRIO ATUAR COMO LEGISLADOR POSITIVO. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.

(ARE 1.335.646-AgR-segundo, relatora Ministra Cármem Lúcia, Primeira Turma, DJe 17.12.2021) – grifos nossos

Cite-se, ainda, conforme bem lembrado pela Procuradoria-Geral da República, o julgamento do RE 461.904-AgR, relator Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJe 29.08.2008, que restou assim resumido:

REVISÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS - INAPLICABILIDADE DA LEI Nº 9.032/95 A BENEFÍCIOS CONCEDIDOS ANTES DE SUA VIGÊNCIA - AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO, NESSE DIPLOMA LEGISLATIVO, DE SUA APLICAÇÃO RETROATIVA - INEXISTÊNCIA, AINDA, NA LEI, DE CLÁUSULA INDICATIVA DA FONTE DE CUSTEIO TOTAL CORRESPONDENTE À MAJORAÇÃO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO - ATUAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMO LEGISLADOR POSITIVO - VEDAÇÃO - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

- Os benefícios previdenciários devem regular-se pela lei vigente ao tempo em que preenchidos os requisitos necessários à sua concessão. Incidência, nesse domínio, da regra "tempus regit actum", que indica o estatuto de regência ordinariamente aplicável em matéria de instituição e/ou de majoração de benefícios de caráter previdenciário. Precedentes.

- A majoração de benefícios previdenciários, além de submetida ao postulado da contrapartida (CF, art. 195, § 5º), também depende, para efeito de sua legítima adequação ao texto da Constituição da República, da observância do princípio da reserva de lei formal, cuja incidência traduz limitação ao exercício da atividade jurisdicional do Estado. Precedentes.

- Não se revela constitucionalmente possível, ao Poder Judiciário, sob fundamento de isonomia, estender, em sede jurisdicional, majoração de benefício previdenciário, quando inexistente, na lei, a indicação da correspondente fonte de custeio total, sob pena de o Tribunal, se assim proceder, atuar na anômala condição de legislador positivo, transgredindo, desse modo, o princípio da separação de poderes.
Precedentes.

- A Lei nº 9.032/95, por não veicular qualquer cláusula autorizadora de sua aplicação retroativa, torna impertinente a invocação da Súmula 654/STF.

(grifos nossos)

Nem mesmo a circunstância de que a União ajuizará ação regressiva em desfavor do agressor infirma o fundamento de inafastabilidade da prévia existência de fonte de custeio à concessão do benefício, até porque não há qualquer garantia de que o ente público demandante, em casos tais, irá obter êxito em sua demanda resarcitória, cujo resultado incerto é uma decorrência natural das ações judiciais.

Todavia, na específica hipótese dos autos - conforme consignado pelo ilustre relator -, a concessão do pleiteado benefício se mostra possível diante da vulnerabilidade temporária a que submetida a mulher que, colocada em medida protetiva, não possa prover o próprio sustento quando afastada do trabalho. Admitir o contrário poderia acarretar o menoscabo da própria natureza fundamento do direito à previdência social (art. 6º, *caput*, da Constituição Federal).

No tocante à competência jurisdicional, eventual hipótese em que a mulher, titular de medida protetiva, preencha os requisitos legais específicos para o recebimento do benefício previdenciário (por incapacidade temporária), haverá de ser debatida pelas vias administrativas próprias, competindo ao Juízo federal apreciar a ação ou

RE 1520468 / PR

omissão do INSS a esse respeito, sendo incompetente o juízo estadual no exercício da jurisdição penal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal.

Em sede de poder geral de cautela, caberá ao Juízo estadual, tão somente, a determinação de implantação do pagamento da contraprestação pecuniária prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006, com a imediata remessa dos autos à Justiça federal para posterior análise da matéria, em respeito ao princípio do Juízo natural (inciso LIII do art. 5º da Constituição Federal).

Assim, entendo cabível a concessão da contraprestação pecuniária prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006, diante da vulnerabilidade temporária a que submetida a mulher que, colocada em medida protetiva, não possa prover o próprio sustento quando afastada do trabalho, que poderá ser concedida pela Justiça estadual em razão do poder geral de cautela, devendo remeter tal questão à Justiça Federal, oportunamente; bem como, em eventual hipótese em que a vítima preencha os requisitos legais específicos para o recebimento do benefício previdenciário (por incapacidade temporária), haverá de ser debatida pelas vias administrativas próprias, competindo ao Juízo federal apreciar oportunamente a ação ou omissão do INSS a esse respeito.

Diante do exposto, acompanho o Relator quanto à possibilidade de concessão da contraprestação pecuniária prevista no art. 9º, § 2º, II, da Lei 11.340/2006, nos termos por ele propostos, com as ponderações acima.

É como voto.