

VOTO - VOGAL

O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN: Acolho o bem lançado relatório do e. Ministro Dias Toffoli.

Apenas para subsidiar a presente manifestação, rememoro que se trata de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido Solidariedade, na qual se questiona a constitucionalidade formal e material de determinados artigos das Leis 13.134/2015 e 13.135/2015, os quais promoveram alterações referentes aos benefícios de pensão por morte, seguro-desemprego e seguro-defeso (eDOC 2, p. 1):

“(i) Arts. 1º e 6º, I, da Lei nº 13.134 de 16/06/2015 (lei de conversão da MP nº 665/2014), publicada no DOU de 17/06/2015, na parte em que conferiram nova redação ao art. 3º, I e II da Lei nº 7.998/1990;

(ii) Art. 2º da dita Lei nº 13.134/2015, na parte em que acrescentou o art. 1º, § 8º e conferiu nova redação ao art. 2º, § 2º, I, da Lei Federal nº 10.799/2003;

(iii) Art. 1º da Lei Federal nº 13.135 de 17/06/2015 (lei de conversão da MP nº 664/2014), publicada no DOU de 18/06/2015, na parte em que conferiu nova redação ao art. 77, §§ 2º, IV e V, 2º-A, 2º-B e 5º da Lei Federal nº 8.213/1991; e

(iv) Art. 3º da dita Lei Federal nº 13.135/2015, na parte em que conferiu nova redação ao art. 222, III, VII e §§1º, 2º, 3º e 4º da Lei Federal nº 8.112/1990”.

A alegação de inconstitucionalidade formal refere-se à violação dos artigos 62 e 246, da CF, no que tange à MP 665/2014 (convertida na Lei 13.134/2015) e à MP 664/2015 (convertida na Lei 13.135/2015), sob o argumento de que, no caso em questão, não estaria presente o requisito de urgência para a edição das referidas medidas provisórias, conforme disposto no art. 62, caput, da Constituição. Ademais, para justificar a violação ao artigo 246 da CF, argumentou que “os dispositivos provisórios anteriores aos atuais artigos legais também regiam direitos da seguridade social (pensão por morte, seguro-desemprego e seguro-

defeso) previstos no art. 201, I a V e parágrafos 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 10, 11, da CF/1988, dispositivos constitucionais todos com a atual e vigente redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998". (eDOC 2, p. 13).

No que tange à inconstitucionalidade material dos dispositivos impugnados, aponta-se violação aos princípios da proibição do retrocesso social e da isonomia.

Registro que a Procuradoria-Geral da República, ao se manifestar nestes autos, opinou pela procedência parcial do pedido, em parecer assim ementado (eDOC 50, p. 1-2):

“CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO E TRABALHO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.135/2015. ALTERAÇÕES NA LEI 8.213/1991 (REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL) E NA LEI 8.112/1990 (REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES FEDERAIS). NOVAS REGRAS PARA CONCESSÃO DE PENSÃO POR MORTE A CÔNJUGES E COMPANHEIROS. LEI 13.134/2015. ALTERAÇÕES NA LEI 7.998/1990 E NA LEI 10.799/2003: NOVAS REGRAS PARA CONCESSÃO DE SEGURO-DESEMPREGO E SEGURO-DEFESO. 1. Na edição de medida provisória, o Presidente da República dispõe de ampla margem de discricionariedade na avaliação dos requisitos de relevância e urgência. Não se verificam vícios formais congênitos nas Leis 13.134/2015 e 13.135/2015, derivadas das Medidas Provisórias 665/2014 e 664/2014. 2. É constitucionalmente legítima a correção de distorções em matéria de benefícios previdenciários, promovida pela Lei 13.135/2015, com alterações de critérios de concessão de pensão por morte, a cônjuges e companheiros. A Previdência Social rege-se pelos princípios constitucionais da seletividade, da responsabilidade e do equilíbrio financeiro e atuarial, entre outros. Exigência de rigor nos cálculos atuariais permite medidas legais necessárias, adequadas e proporcionais para concretizar esses princípios. 3. Constituem discriminação inconstitucional entre trabalhadores sujeitos à mesma situação de vulnerabilidade social, decorrente de desemprego involuntário (Constituição da República, art. 5º, caput), e violação do art. 201, III, da CR, alterações em critérios de concessão de seguro-desemprego para novos beneficiários que fixem prazos mais elevados de carência para o primeiro e segundo requerimentos do benefício (Lei 7.998/1990, art. 3º, I).

4. A inconstitucionalidade é evidenciada tanto mais pela omissão legislativa na adoção do mecanismo constitucional menos gravoso aos trabalhadores, autorizado pelo art. 239, § 4º da CR, consistente em contribuição adicional para financiamento do seguro-desemprego das empresas cujo índice de rotatividade da força de trabalho superar o índice médio de rotatividade do setor, na forma estabelecida por lei. 5. Medida legal excessivamente gravosa a direito fundamental viola a proporcionalidade e a vedação de retrocesso social (CR, art. 7º o , caput; Pacto de São José da Costa Rica, art. 26; Carta da Organização dos Estados Americanos, art. 45, b). 6. O seguro-desemprego constitui direito social de caráter infraconstitucional. A restrição do período de gozo desse direito, na Lei 13.134/2015, decorre da discricionariedade legislativa, sem violação à Constituição. Parecer por procedência parcial do pedido”.

Era, em síntese, o que tinha a lembrar.

Peço, desde logo, as mais respeitosas vênias ao e. Min. Relator, para adotar **posicionamento parcialmente divergente**.

I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEGISLAÇÃO IMPUGNADA.

De início, evidencio que acompanho o e. Relator quanto ao juízo de constitucionalidade formal da legislação ora impugnada.

O entendimento pacificado nesta Suprema Corte é no sentido de que o controle judicial do mérito dos pressupostos constitucionais de urgência e de relevância para a edição de medida provisória reveste-se de natureza excepcional, legitimado somente caso demonstrada a inequívoca ausência de observância destes requisitos normativos.

Nesse sentido, destaco os seguintes trechos das ementas:

“(…) 2. Eventual controle de urgência e relevância pelo Poder Judiciário só se faz possível em situações excepcionálíssimas, de evidente excesso ou abuso, sob risco de se romper com o princípio da separação dos poderes. Precedentes. (…) 8. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida e, no mérito, julgada improcedente” (ADI 4980, Rel. Min. Nunes Marques, Plenário, Dje 17.05.2022, grifei).

“(…)III. Razões de decidir Tanto a instituição da

contribuição de custeio do regime previdenciário próprio quanto a majoração das respectivas alíquotas são exercidas “por meio de lei” (CF, art. 149, § 1º), a significar que o texto constitucional elegeu a lei ordinária como instrumento normativo adequado, não cabendo falar da existência de reserva qualificada de lei complementar na matéria. **Somente diante do abuso manifesto ou da transgressão evidente — situações inocorrentes na espécie — revela-se possível o controle judicial, sempre excepcional e limitado, da configuração dos pressupostos constitucionais da relevância e da urgência para a edição de medidas provisórias (CF, art. 62, caput). Plenamente justificada, no caso, a relevância e a urgência da Medida Provisória impugnada, diante da necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário dos servidores do Estado de Tocantins (CF, art. 40, caput) e da necessidade de observância pelos Estados-membros que se acham em situação de déficit previdenciário do dever de adequação da alíquota da contribuição de custeio do RPPS ao parâmetro mínimo fixado pela EC nº 103/2019 (art. 9º, § 4º)” (...)**” (ADI 6534, Rel. Min. Flávio Dino, Plenário, Dje 14.06.2024, grifei).

“5. O controle judicial do mérito dos pressupostos constitucionais de urgência e de relevância para a edição de medida provisória reveste-se de natureza excepcional, legitimado somente caso demonstrada a inequívoca ausência de observância destes requisitos normativos. Ainda que a requerente não concorde com os motivos explicitados pelo Chefe do Poder Executivo para justificar a urgência da medida provisória impugnada, **não se pode dizer que tais motivos não foram apresentados e defendidos pelo órgão competente, de modo que, inexistindo comprovação da ausência de urgência, não há espaço para atuação do Poder Judiciário no controle dos requisitos de edição da MP 871/2019. Precedente.** 6. O núcleo essencial do direito fundamental à previdência social é imprescritível, irrenunciável e indisponível, motivo pelo qual não deve ser afetada pelos efeitos do tempo e da inércia de seu titular a pretensão relativa ao direito ao recebimento de benefício previdenciário” (ADI 6096, de minha relatoria, Plenário, Dje 26.11.2020, grifei).

Ademais, em relação ao argumento do Partido Autor de que houve

violação ao art. 246, da CF, ressalta-se que esta Corte compreende que a restrição prevista nesse dispositivo se aplica apenas nos casos em que houver regulamentação de preceitos que tenham sido significativamente alterados pelo poder constituinte derivado reformador, com a inclusão de mudanças substanciais na norma constitucional, o que não se verifica nos autos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENERGIA ELÉTRICA. IMPUGNAÇÃO DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 144/2003. CONVERSÃO NA LEI Nº 10.848/2004. COGNOSCIBILIDADE PARCIAL. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR AFRONTA AO ART. 246, CRFB. INOCORRÊNCIA. RATIFICAÇÃO DA INTERPRETAÇÃO DEFINIDA NA APRECIÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. NECESSIDADE DE COERÊNCIA E ESTABILIDADE DECISÓRIA. IMPROCEDÊNCIA. (...) 3. Por ocasião do julgamento da medida cautelar, concluiu-se pela ausência de prejudicialidade da ação no que toca à alegada inconstitucionalidade formal por violação do art. 246, CRFB: “A lei de conversão não convalida os vícios formais porventura existentes na medida provisória, que poderão ser objeto de análise do Tribunal, no âmbito do controle de constitucionalidade. Questão de ordem rejeitada, por maioria de votos.” (...) 5. **No mérito, inexistente violação do art. 246 da Constituição Federal pela Medida Provisória nº 144/2003 e sua Lei de conversão nº 10.848/2004, tal como se definiu na apreciação do pedido cautelar: “a medida provisória impugnada não viola o art. 246 da Constituição, tendo em vista que a Emenda Constitucional nº 6/95 não promoveu alteração substancial na disciplina constitucional do setor elétrico, mas restringiu-se, em razão da revogação do art. 171 da Constituição, a substituir a expressão ‘empresa brasileira de capital nacional’ pela expressão ‘empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no país’, incluída no § 1º do art. 176 da Constituição. Em verdade, a Medida Provisória nº 144/2003 não está destinada a dar eficácia às modificações introduzidas pela EC nº 6/95, eis que versa sobre a matéria tratada no art. 175 da Constituição, ou seja, sobre o regime de prestação de serviços públicos no setor elétrico. Vencida a tese que vislumbrava a afronta ao art. 246 da Constituição, propugnando pela interpretação conforme a Constituição para afastar a aplicação**

da medida provisória, assim como da lei de conversão, a qualquer atividade relacionada à exploração do potencial hidráulico para fins de produção de energia.” (...) (ADI 3.090/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rosa Weber, Dje 28.04.22).

Isto posto, **acompanho o e. Relator** em relação ao afastamento das alegadas inconstitucionalidades formais.

II – DAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO AO SEGURO-DESEMPREGO

Considerando o contexto de concretização da Justiça Social, como fundamento constitucional inarredável do ordenamento jurídico constitucional brasileiro, o fundamento constitucional da dignidade humana será tomado no seu aspecto intersubjetivo, ou seja, a partir de uma concepção em que o ser humano é tido a partir e no contexto de sua relação com os seus pares em comunidade.

Trata-se de uma concepção de dignidade da pessoa humana, como fundamento do ordenamento constitucional, o qual exige proteção concreta e real, com a finalidade de que todos recebam igual consideração e respeito por parte do Estado e da própria comunidade, indicando, portanto, uma inarredável dimensão política de tal princípio fundamental.

Nesse lugar epistêmico de perceber os fatos e avaliar os atos jurídico-constitucionais, o princípio da dignidade humana ocupa o espaço comunitário como produto do reconhecimento de que **todos os seres humanos são merecedores de igual respeito e proteção**, sem distinções de qualquer natureza. Ingo Sarlet, sobre o tema, sintetiza:

“Neste sentido, há como afirmar que a dignidade (numa acepção também ontológica, embora definitivamente não biológica) é a qualidade reconhecida como intrínseca à pessoa humana, ou da dignidade como reconhecimento”. (...) (SARLET, Ingo. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível, in SARLET, Ingo (org.). Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado,

2005, p. 26).

Numa dimensão mais verticalizada, em relação à teoria do reconhecimento, é possível afirmar que a dignidade exige o respeito e a proteção sempre dirigida ao outro, ou seja, observância de direitos e de forma sempre recíproca. **Isso tem como principal consequência a exigência de respeito à dignidade do outro como condição da dignidade própria, exigindo das autoridades públicas e dos indivíduos de toda a comunidade atitudes de igual respeito e consideração mútuas.** Beatrice Maurer, nesse diapasão, afirma:

“Assim também o direito deverá permitir e encorajar todas as circunstâncias necessárias à integridade da dignidade fundamental do ser humano em sua dignidade atuada. Manifestando-se a dignidade em atos, é em todos os níveis que o direito poderá intervir, ordenar, a fim de permitir o melhor desenvolvimento possível das relações entre as pessoas”. (MAURER, Beatrice. Notas sobre o respeito da dignidade da pessoa humana...ou pequena fuga incompleta em torno de um tema central. in SARLET, Ingo (org.). Dimensões da dignidade: ensaios de filosofia do Direito e Direito Constitucional. Porto Alegre: Editora Livraria do Advogado, 2005, p. 87).

Não pode, portanto, o Estado, quer a pretexto de insuficiência de recursos, quer de novas preferências políticas, simplesmente suprimir direitos que, longe de ideais, promoviam positivamente a igualdade. Afinal, o sentido básico dos direitos sociais está contido no conceito de realização progressiva, constante do Artigo 2 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

“Artigo 2º §1. Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, **que visem a assegurar, progressivamente,** por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas.”(grifei).

Aliás, a interpretação constitucional adequada ao propósito de

conferir a maior efetividade possível aos direitos sociais fundamentais também está amparada na Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada pelo Brasil, no ano de 1992. O Brasil assumiu, segundo o art. 26 da referida Convenção, o compromisso de potencializar progressivamente os direitos sociais, econômicos e culturais, de forma a garantir sua plena efetividade, por via legislativa ou por outro meio considerado apropriado. Assim está posto:

“Artigo 26. Desenvolvimento progressivo

Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados”. (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Art. 26. Disponível em: Acessado em 05.10.2020).

Assim, do dever de desenvolvimento progressivo, decorre atribuição do Estado de que sejam tomadas todas as providências possíveis e fornecidos suficientemente recursos aptos ao cumprimento do compromisso internacional firmado.

Nessa lógica do imperativo de **ampliação da efetividade** dos direitos fundamentais sociais, em especial do **direito à seguridade social**, **sucedo o dever de não regressividade**.

O direito à seguridade social é um direito social (art. 6º da CRFB) que engloba o direito de acesso e de manutenção de benefícios decorrentes da falta de renda em virtude de doença, deficiência, maternidade, acidente de trabalho, desemprego, idade, morte de familiar, da impossibilidade de custeio do tratamento de saúde e da insuficiência de apoio familiar, particularmente para crianças e para adultos dependentes.

Como aponta o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Comentário Geral n. 19 (E/C.12/GC/19), o conteúdo normativo do direito à seguridade social exige a previsão legal de acesso a esses benefícios e a sua adequação, tanto em termos de duração, quanto de valor. **O objetivo, evidentemente, é de assegurar a todos um padrão de**

vida digno.

Com efeito, decorre da fixação de um patamar minimamente adequado de direitos, a que o Estado se impõe, **com o objetivo de vedar atos legislativos ou administrativos de cunho retroativo ou retrocessivo.** Os direitos fundamentais, especialmente os de cunho social, econômico e cultural, consolidam direitos inerentes à condição humana e obstam a atuação estatal cuja ingerência venha a eliminar, reduzir ou restringir em qualquer medida o alcance aos direitos fundamentais expressamente garantidos pela Constituição. Nessa linha, deliberou esta Corte ao apreciar a ADI 4.468, cuja ementa restou exarada nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 12.317/2010, QUE ESTABELECE A JORNADA NORMAL DE TRABALHO DOS ASSISTENTES SOCIAIS EM 30 (TRINTA) HORAS SEMANAIS – SUPOSTA TRANSGRESSÃO AO POSTULADO CONSTITUCIONAL DA OBRIGATORIEDADE DA INTERVENÇÃO SINDICAL NO PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E DE CELEBRAÇÃO DE CONVENÇÕES E ACORDOS COLETIVOS DE TRABALHO (CF, ART. 8º, III E VI, E ART. 7º, XXVI) – PRETENSÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FUNDADA NA ALEGAÇÃO DE QUE SOMENTE POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA PODERIA SER ESTIPULADO O TEMPO DE DURAÇÃO DA JORNADA DE TRABALHO PARA DETERMINADA CATEGORIA PROFISSIONAL – INVIABILIDADE DE TAL PRETENSÃO – DIREITO DO TRABALHO – MATÉRIA SUBMETIDA, POR EXPRESSA PREVISÃO CONSTITUCIONAL, À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL (CF, ART. 22, I) – A QUESTÃO DA AUTORIZAÇÃO AOS ESTADOSMEMBROS FUNDADA NO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 22 DA CARTA POLÍTICA – PRECEDENTES – CONSIDERAÇÕES EM “OBITER DICTUM”: RELEVÂNCIA DO POSTULADO DA AUTONOMIA DA VONTADE NO ÂMBITO DO DIREITO COLETIVO DO TRABALHO, DESDE QUE O SEU EXERCÍCIO SEMPRE RESPEITE A INTANGIBILIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS SOCIAIS MÍNIMOS ASSEGURADOS AOS TRABALHADORES PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, POR TRATADOS E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS E, AINDA, PELA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA – INCIDÊNCIA, NO CASO

ORA EM JULGAMENTO, DO POSTULADO CONSTITUCIONAL QUE VEDA O RETROCESSO SOCIAL E O RECONHECIMENTO DO SEU CARÁTER DE VOCAÇÃO PROTETIVA DOS DIREITOS SOCIAIS BÁSICOS DA CLASSE TRABALHADORA – PRECEDENTES – PARECER DA DOUTA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO – AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. – A fixação da jornada de trabalho mediante lei (tal como sucedeu em relação aos Assistentes Sociais), além de não traduzir ofensa à autonomia sindical ou ao processo de negociação coletiva para deliberar sobre esse tema, revela-se plenamente legítima e inteiramente compatível com o texto da Constituição da República, seja porque a Lei nº 12.317/2010 emanou de pessoa estatal competente (CF, art. 22, I), seja, ainda, porque mencionado diploma legislativo veiculou, no caso, norma claramente favorável a essa categoria profissional, pois instituiu, “in melius”, regime jurídico mais benéfico pertinente à jornada de trabalho em favor dos Assistentes Sociais, consideradas, para tanto, as peculiaridades e as condições a que estão sujeitos referidos profissionais no desempenho de sua atividade laboral”. (ADI nº 4.468, Rel. Min. Celso de Mello, Plenário, Dje 27.10.2020, grifei).

Isto posto, o Estado, por meio de suas múltiplas funções de poder, tem como dever impedir o retrocesso social, tendo como horizonte a proteção dos direitos fundamentais de qualquer reducionismo ou relativização que desconfigure seu núcleo essencial, sob pena de que a atuação legislativa ou administrativa se sobreponha ao compromisso constitucional e detenha poder suficiente para dispor arbitrariamente sobre o conteúdo mesmo dos direitos fundamentais.

Assim, a competência normativa exige observância da concretização social dos direitos fundamentais assentados na Constituição da República, razão pela qual as medidas infraconstitucionais que lhe sejam contrárias ou sirvam de óbice à sua realização, ou seja, que visem eliminar ou reduzir conquistas sociais constitucionalmente contempladas, implica desvirtuamento de seu programa normativo constitucional. Assim anota Ingo Sarlet:

(...) verifica-se que a proibição de retrocesso, mesmo na acepção mais estrita aqui enfocada, também resulta diretamente do princípio da maximização da eficácia de

(todas) as normas de direitos fundamentais. Por via de consequência, o artigo 5º, § 1º, da nossa Constituição, impõe a proteção efetiva dos direitos fundamentais não apenas contra a atuação do poder de reforma constitucional (em combinação com o artigo 60, que dispõe a respeito dos limites formais e materiais às emendas constitucionais), mas também contra o legislador ordinário e os demais órgãos estatais (já jurídica e a proteção da confiança), que, portanto, além de estarem incumbidos de um dever permanente de desenvolvimento e concretização eficiente dos direitos fundamentais (inclusive e, no âmbito da temática versada, de modo particular os direitos sociais) não pode em qualquer hipótese suprimir pura e simplesmente ou restringir de modo a invadir o núcleo essencial do direito fundamental ou atentar, de outro modo, contra as exigências da proporcionalidade. (Sarlet, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11 ed. Porto Alegre; Livraria do Advogado, 2012, p. 405, grifei).

É nesse contexto que devem ser analisados os argumentos e pedidos em relação às alterações promovidas pela 13.134/2015 no que tange ao seguro-desemprego.

Conforme a redação original do art. 3º, inciso I, da Lei 7.889/1990, o seguro-desemprego era devido ao trabalhador que tivesse recebido salário nos seis meses anteriores à data da dispensa sem justa causa. A partir das alterações promovidas pela Lei 13.134/2015, foram introduzidos dois novos períodos de carência mais longos, exigindo doze meses de salário para a primeira solicitação e nove meses para a segunda, mantendo-se o período de carência original apenas a partir da terceira solicitação do benefício. Eis o dispositivo alterado:

“Art. 3º Terá direito à percepção do seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprove:

I – ter recebido salários de pessoa jurídica ou de pessoa física a ela equiparada, relativos a:

a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da primeira solicitação;

b) pelo menos 9 (nove) meses nos últimos 12 (doze) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando da segunda solicitação; e

c) cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data de dispensa, quando das demais solicitações.”

Constata-se que a nova disposição legal estabeleceu restrições adicionais ao acesso ao benefício, impactando de maneira mais significativa os trabalhadores recém-ingressos no mercado laboral, que têm maior probabilidade de nunca terem requerido o seguro-desemprego em oportunidades anteriores. Assim, **a norma impugnada criou uma discriminação indevida** no acesso ao benefício entre novos e antigos beneficiários do seguro, violando o princípio da isonomia (art. 5º, caput e I, da CF) e a cláusula de progressividade dos direitos sociais dos trabalhadores (art. 7º, caput, da CF, e art. 26, do Pacto de São José de Costa Rica). Nesse sentido, manifestou-se a Procuradoria-Geral da República, cujos fundamentos, primorosamente expostos, adoto (eDOC 50, p.42-49):

(...) Seguindo essa trilha, terminou-se por instituir barreira maior de acesso ao benefício para os trabalhadores que solicitam o seguro pela primeira e pela segunda vez, com o argumento de que são socialmente menos vulneráveis do que aqueles que já usufruíram do benefício. É o que revela expressamente a exposição de motivos, quando consigna que a nova sistemática legal tem o “objetivo de beneficiar os trabalhadores mais vulneráveis em detrimento daqueles que solicitam o benefício pela primeira vez”.

Portanto, os novos critérios legais têm por objetivo restringir o gozo do direito aos trabalhadores recém-ingressos no mercado de trabalho, **o que enseja distribuição desigual dos ônus decorrentes da restrição de recursos e constitui gravame desproporcional à norma fundamental em que se assenta o direito a seguro-desemprego** (art. 7º, II, combinado com o art. 201, V, da Constituição), em violação, ainda, da garantia constitucional de igualdade (CR, art. 5º, caput).

(...)

O problema aqui reside em que, ao criar duas novas barreiras de acesso ao seguro-desemprego (os dois novos prazos de carência mais elevados, de doze e nove meses) para trabalhadores que nunca requereram o benefício, a nova norma terminou instituindo indevida discriminação de acesso entre novos e antigos titulares do benefício, partindo da duvidosa premissa de que os novos beneficiários seriam menos

vulneráveis do que os que já se beneficiaram, sobre os quais não recaiu restrição.

(...)

É incompatível com a proteção desse direito instituir critérios distintivos de acesso, fundados unicamente no maior ou menor tempo de vinculação ao emprego, porquanto, não se podendo exigir o concurso de vontade do trabalhador na formação do fato (o desemprego involuntário), o risco social dele decorrente, eleito pelo legislador constituinte como merecedor de cobertura, deve ser igualmente considerado para todos os que se encontrem em idêntica situação.

(...)

Quanto à distinção de acesso ao benefício, instituída pela norma impugnada, contudo, falta-lhe a necessária relação lógica de pertinência entre o fator distintivo (a diferença de tempo de trabalho exigida dos novos e antigos beneficiários do seguro) e a finalidade do direito fundamental, pois esse discrimen não identifica trabalhadores em maior ou menor situação de risco social e, ao contrário do que consta da exposição de motivos transcrita, não logra promover maior proteção de trabalhadores em situação de maior vulnerabilidade social.

Pelo contrário, trabalhador que nunca requereu seguro-desemprego, geralmente recém-ingresso no mercado de trabalho, é tão ou mais vulnerável socialmente do que aquele que há mais tempo se encontra no mercado. Com menos experiência profissional, esse novo trabalhador está mais sujeito a maior rotatividade de sua mão de obra, especialmente considerando a possibilidade de que seu ingresso no emprego se dê por meio de empresas de terceirização, assim consideradas as prestadoras de serviços ou intermediadoras de mão de obra em favor de outras empresas. Estas, pela própria lógica do modelo triangular de contratação, são as empresas que ensejam vínculos de emprego mais curtos e instáveis, com maior rotatividade de força de trabalho

(...)

Diante disso, revela-se inconstitucional o art. 1º da Lei 13.134/2015, no ponto em que alterou o art. 3º, I, da Lei 7.998/1990, tendo em vista que as novas carências adotadas instituem indevida discriminação entre trabalhadores sujeitos à mesma situação de vulnerabilidade social, decorrente de desemprego involuntário (CR, art. 5º, caput), e desprezam a

involuntariedade da perda do trabalho como elemento normativo desencadeador do direito (art. 201, III). (grifei).

Alinho-me à ilustre argumentação da Procuradoria-Geral da República, ao entender que, diante da ausência de uma relação lógica adequada entre o critério distintivo — a exigência de diferentes períodos de trabalho para novos e antigos beneficiários — e a finalidade do direito fundamental em questão, torna-se evidente a inconstitucionalidade do art. 3º, inciso I, da Lei nº 7.998/1990, introduzido pelo art. 1º da Lei nº 13.134/2015, em observância aos princípios da vedação ao retrocesso social e da isonomia.

A Procuradoria-Geral da República também demonstra acerto ao reconhecer a inconstitucionalidade, por arrastamento, do art. 4º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 7.998/1990, cujo teor ficou assim definido:

“§ 2º—A determinação do período máximo mencionado no caput observará a seguinte relação entre o número de parcelas mensais do benefício do seguro-desemprego e o tempo de serviço do trabalhador nos 36 (trinta e seis) meses que antecederem a data de dispensa que originou o requerimento do seguro-desemprego, vedado o cômputo de vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores:

I - para a primeira solicitação:

a) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou

b) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência;

II - para a segunda solicitação:

a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 9 (nove) meses e, no máximo, 11 (onze) meses, no período de referência;

b) 4 (quatro) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 12 (doze) meses e, no máximo, 23 (vinte e três) meses, no período de referência; ou

c) 5 (cinco) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo

empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 24 (vinte e quatro) meses, no período de referência”.

Em virtude do exposto e considerando o descrímen que ocasionou o retrocesso social, peço vênias ao e. Ministro Relator para divergir quanto à inconstitucionalidade do art. 3º, inciso I, e do art. 4º, § 2º, incisos I e II, da Lei nº 7.998/1990, alterados pelo art. 1º da Lei nº 13.134/2015.

III. DAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO À PENSÃO POR MORTE - RGPS E RJU

O requerente argumenta que o artigo 3º da Lei 13.135/2015, ao modificar o artigo 222, incisos III e VII, e §§ 1º a 4º da Lei 8.112/1990, também tornou mais rigorosos os critérios para o recebimento de pensão por morte destinada ao cônjuge ou companheiro(a) no regime jurídico dos servidores públicos civis da União.

Seguindo a mesma linha, alega também que o artigo 1º da Lei 13.135/2015, ao modificar o artigo 77, §§ 2º, IV e V, 2º-A, 2º-B e 5º da Lei 8.213/1991, estabeleceu critérios mais rigorosos para o pagamento do benefício de pensão por morte destinado ao cônjuge ou companheiro(a) do segurado(a), no âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

Em relação às alterações promovidas na Lei 8.213/1991, ressalta-se que a norma passou a exigir uma carência de 18 meses de contribuições, algo que antes não existia. Além disso, passou a exigir a comprovação de que o casamento ou a união estável tenha começado, no mínimo, dois anos antes do falecimento do segurado, para que o benefício seja concedido por um período superior a quatro meses. Caso o cônjuge ou companheiro(a) não comprove a primeira ou a segunda condição, a pensão será limitada a quatro meses. Ademais, foi introduzido um escalonamento com períodos progressivos de duração do benefício, variando entre três, seis, dez, 15 e 20 anos, até atingir a vitaliciedade, de acordo com a idade do beneficiário:

“Art. 77, § 2º, V, alínea c - **transcorridos os seguintes períodos**, estabelecidos de acordo com a idade do beneficiário na data de óbito do segurado, **se o óbito ocorrer depois de vertidas 18 contribuições mensais e pelo menos 2 anos** após

o início do casamento ou da união estável:

- 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
- 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
- 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
- 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
- 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- 6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.”

Conforme o disposto no art. 222, inciso VII, alínea b, da Lei 8.112/1990, regras semelhantes foram incluídas no regime de previdência próprio dos servidores públicos civis da União:

“b) **o decurso dos seguintes períodos**, estabelecidos de acordo com a idade do pensionista na data de óbito do servidor, **depois de vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais e pelo menos 2 (dois) anos após o início do casamento ou da união estável:**

- 1) 3 (três) anos, com menos de 21 (vinte e um) anos de idade;
- 2) 6 (seis) anos, entre 21 (vinte e um) e 26 (vinte e seis) anos de idade;
- 3) 10 (dez) anos, entre 27 (vinte e sete) e 29 (vinte e nove) anos de idade;
- 4) 15 (quinze) anos, entre 30 (trinta) e 40 (quarenta) anos de idade;
- 5) 20 (vinte) anos, entre 41 (quarenta e um) e 43 (quarenta e três) anos de idade;
- 6) vitalícia, com 44 (quarenta e quatro) ou mais anos de idade.”

Sobre o tema, recorro à luminosa argumentação apresentada pela Procuradoria-Geral da República (eDOC 50, pp. 32-34):

“A exigência de carência contributiva de 18 meses é inteiramente compatível com o princípio da contributividade,

inerente ao sistema previdenciário (CR, arts. 40 e 201).

Requisito de **período mínimo de dois anos de relacionamento**, para que cônjuge ou companheiro(a) possa ter acesso ao benefício por período superior a quatro meses, constitui medida compatível com as cautelas que se exigem de um sistema previdenciário hígido, pois **voltado a conferir margem razoável de segurança sobre o cumprimento da finalidade constitucional do direito**, que não se confunde com os fins de um seguro de vida privado, mas tem por objetivo amortecer o impacto social do falecimento do segurado provedor de família.

(...)

Também se revela provido de lógica o **escalonamento dos períodos de concessão do benefício, em conformidade com a faixa etária do cônjuge ou companheiro beneficiário, considerando a probabilidade de sua integração ao mercado de trabalho**, com vistas à preservação da finalidade constitucional do seguro, que reside em prover o sustento do dependente na medida de sua necessidade, o que não impede que ele se prepare para exercer atividade econômica rentável, se compatível com sua expectativa de vida economicamente ativa”.

Os **princípios constitucionais da Previdência Social exigem** não apenas rigor nos cálculos atuariais, mas também permanente **correção de distorções em matérias de benefícios, como a concessão de pensões e aposentadorias precoces**, especialmente considerando a elevação da expectativa de vida dos segurados, com o aumento proporcional da população idosa, projetado para as próximas décadas. Portanto, a busca de garantia de equilíbrio atuarial e financeiro, a correção de distorções e a logicidade das medidas da nova legislação conferem-lhes adequação e proporcionalidade à finalidade legal perseguida, o que afasta abusividade legislativa. (grifei).

De fato, a exigência de uma carência contributiva de 18 meses mostra-se totalmente compatível com o princípio da contributividade. Da mesma forma, o requisito de um relacionamento mínimo de dois anos para que o cônjuge ou companheiro(a) tenha direito ao benefício por um período superior a quatro meses está de acordo com as medidas cautelosas necessárias para manter um sistema previdenciário saudável. Adicionalmente, o escalonamento do tempo de concessão do benefício, de

acordo com a idade do cônjuge ou companheiro beneficiário, preserva a finalidade constitucional do seguro, que visa garantir o sustento do dependente conforme sua necessidade.

Com isso, **acompanho o e. Relator** por concluir que o legislador agiu dentro de sua margem de discricionariedade, não havendo, portanto, qualquer inconstitucionalidade.

IV. DAS ALTERAÇÕES EM RELAÇÃO AO SEGURO-DEFESO

O requerente argumenta que, após as alterações normativas, para ter direito ao seguro-defeso, o pescador artesanal passou a ser obrigado a cumprir uma carência de um ano, contada a partir de seu registro oficial como pescador profissional no Ministério da Pesca e Aquicultura. Para mais, alega que o número de parcelas mensais foi equiparado ao seguro-desemprego (máximo cinco meses), mesmo que o período de proibição da pesca seja superior. Eis o teor do art. 2º, § 2º, I, da Lei 10.779/2003, e do art. 1º, § 8º, incluídos pela Lei 13.134/215:

“§ 2º Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao INSS os seguintes documentos: I – **registro como pescador profissional**, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura com **antecedência mínima de 1 (um) ano, contado da data de requerimento do benefício**”. (grifei).

“Art. 1º § 8º O período de recebimento do benefício não poderá exceder o limite máximo variável de que trata o caput do art. 4º da Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º do referido artigo”.

Em relação ao período de carência, não ficou demonstrado que o dispositivo legal impugnado tornou mais rígida a condição para receber o benefício, uma vez que a redação original já exigia carência equivalente:

“Art. 2º Para se habilitar ao benefício, o pescador deverá apresentar ao órgão competente do Ministério do Trabalho e Emprego os seguintes documentos: I – registro de pescador profissional devidamente atualizado, emitido pela Secretaria Especial da Agricultura e Pesca da Previdência da República,

com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso” (grifei).

No que concerne ao período de recebimento do benefício, destaca-se que no julgamento do Tema nº 1.228, sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi decidido que a questão referente ao pagamento de uma parcela adicional (a sexta parcela) do seguro-defeso aos pescadores, após a entrada em vigor da Lei nº 13.134/15, trata-se de matéria de natureza infraconstitucional.

Evidencia-se, então, que embora o direito possua respaldo constitucional, ele está sujeito a ampla conformação pelo legislador ordinário. Dessa forma, a restrição imposta pela norma em questão não pode ser contrastada com o princípio constitucional da vedação ao retrocesso social.

Desse modo, além de a Lei n.º 13.134/2015 não ter modificado o período de carência, a limitação imposta ao prazo de recebimento do seguro-defeso não configura violação ao princípio da vedação ao retrocesso social.

Nesse ponto, portanto, **acompanho o e. Relator.**

V. DISPOSITIVO

Por todo o exposto, peço vênias para divergir parcialmente do e. Ministro Relator, para declarar a inconstitucionalidade do art. 3º, inciso I, da Lei 7.998/1990, inserido pelo art. 1º da Lei 13.134/2015 e, por arrastamento, do art. 4º, § 2º, incisos I e II, da supramencionada Lei.

É como voto.