

## VOTO

### **O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Trata-se de ação direta mediante a qual o Solidariedade pede a declaração de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos: (i) os arts. 1º e 6º, inciso I, da Lei nº 13.134/15, na parte em que conferiram nova redação ao art. 3º, incisos I e II, da Lei nº 7.998/90; (ii) o art. 2º da Lei nº 13.134/15, na parte em que acrescentou o art. 1º, § 8º, e conferiu nova redação ao art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei nº 10.799/03; (iii) o art. 1º da Lei nº 13.135/15, na parte em que conferiu nova redação ao art. 77, §§ 2º, incisos IV e V, 2º-A, 2º-B e 5º, da Lei nº 8.213/91; (iv) o art. 3º da Lei nº 13.135/15, na parte em que conferiu nova redação ao art. 222, incisos III e VII e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 8.112/90. Pede, ainda, a declaração de inconstitucionalidade do art. 22 da Lei nº 13.846/19, na parte em que deu nova redação ao art. 222, inciso III, da Lei nº 8.112/90.

Resumidamente, o requerente alega que: a) as MP nºs 664/14 e 665/14, as quais foram convertidas nas Leis nºs 13.135/15 e 13.134/15, não preencheram o requisito da urgência nem observaram a vedação constante do art. 246 da Constituição Federal; b) as modificações questionadas, realizadas no âmbito do seguro-desemprego, do seguro-defeso e da pensão por morte destinada a cônjuges ou companheiros, importaram em retrocesso social, o que seria vedado pela Constituição; c) as alterações atinentes à pensão por morte destinada a cônjuge ou companheiro violaram o princípio da isonomia (distinção quanto ao tempo de casamento ou de união estável, exigência de carência para o pagamento do benefício por prazo superior a quatro meses e prazo máximo de duração do benefício).

Eis o teor das normas questionadas:

#### **Lei nº 13.134/2015:**

Art. 1º A Lei nº Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990 ,  
passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 3º (...)

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;

II - (Revogado);

(...)

Art. 2º A Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 1º O pescador artesanal de que tratam a alínea ‘b’ do inciso VII do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 , e a alínea “b” do inciso VII do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 , desde que exerça sua atividade profissional ininterruptamente, de forma artesanal e individualmente ou em regime de economia familiar, fará jus ao benefício do seguro-desemprego, no valor de 1 (um) salário-mínimo mensal, durante o período de defeso de atividade pesqueira para a preservação da espécie.

(...)

§ 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.’  
(NR)

(...)

‘Art. 2º Cabe ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) receber e processar os requerimentos e habilitar os beneficiários, nos termos do regulamento.

(...)

§ 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;

(...)

Art. 6º Revogam-se:

I - o art. 2º-B e o inciso II do caput do art. 3º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.”

**Lei nº 13.135/2015:**

Art. 1º A Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 77 (...)

(...)

§ 2º O direito à percepção de cada cota individual cessará:

(...)

IV - para filho ou irmão que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave, pelo afastamento da deficiência, nos termos do regulamento; (Vigência)

V - para cônjuge ou companheiro:

a) se inválido ou com deficiência, pela cessação da invalidez ou pelo afastamento da deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas 'b' e 'c';

b) em 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o segurado tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do segurado;

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 (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.

§ 2º -A. Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida na alínea 'a' ou os prazos previstos na alínea 'c', ambas do inciso V do § 2º, se o óbito do segurado decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença

profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

§ 2º -B. Após o transcurso de pelo menos 3 (três) anos e desde que nesse período se verifique o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única, para ambos os sexos, correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, poderão ser fixadas, em números inteiros, novas idades para os fins previstos na alínea 'c' do inciso V do § 2º, em ato do Ministro de Estado da Previdência Social, limitado o acréscimo na comparação com as idades anteriores ao referido incremento.

(...)

§ 5º O tempo de contribuição a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) será considerado na contagem das 18 (dezoito) contribuições mensais de que tratam as alíneas 'b' e 'c' do inciso V do § 2º .' (NR)

(...)

Art. 3º A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 , passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

'Art. 222 (...)

(...)

III - a cessação da invalidez, em se tratando de beneficiário inválido, o afastamento da deficiência, em se tratando de beneficiário com deficiência, ou o levantamento da interdição, em se tratando de beneficiário com deficiência intelectual ou mental que o torne absoluta ou relativamente incapaz, respeitados os períodos

mínimos decorrentes da aplicação das alíneas 'a' e 'b' do inciso VII;

VII - em relação aos beneficiários de que tratam os incisos I a III do caput do art. 217:

a) o decurso de 4 (quatro) meses, se o óbito ocorrer sem que o servidor tenha vertido 18 (dezoito) contribuições mensais ou se o casamento ou a união estável tiverem sido iniciados em menos de 2 (dois) anos antes do óbito do servidor;

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.

§ 1º A critério da administração, o beneficiário de pensão cuja preservação seja motivada por invalidez, por incapacidade ou por deficiência poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das referidas condições.

§ 2º Serão aplicados, conforme o caso, a regra contida

no inciso III ou os prazos previstos na alínea 'b' do inciso VII, ambos do caput, se o óbito do servidor decorrer de acidente de qualquer natureza ou de doença profissional ou do trabalho, independentemente do recolhimento de 18 (dezoito) contribuições mensais ou da comprovação de 2 (dois) anos de casamento ou de união estável.

§ 3º Após o transcurso de pelo menos 3 (três) anos e desde que nesse período se verifique o incremento mínimo de um ano inteiro na média nacional única, para ambos os sexos, correspondente à expectativa de sobrevida da população brasileira ao nascer, poderão ser fixadas, em números inteiros, novas idades para os fins previstos na alínea 'b' do inciso VII do caput, em ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, limitado o acréscimo na comparação com as idades anteriores ao referido incremento.

§ 4º O tempo de contribuição a Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) ou ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) será considerado na contagem das 18 (dezoito) contribuições mensais referidas nas alíneas 'a' e 'b' do inciso VII do caput. (NR)''

**Lei nº 13.846/2019:**

“Art. 22. A Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(...)

‘Art. 222 (...)

III - a cessação da invalidez, em se tratando de beneficiário inválido, ou o afastamento da deficiência, em se tratando de beneficiário com deficiência, respeitados os períodos mínimos decorrentes da aplicação das alíneas a e b do inciso VII do caput deste artigo;

(...).”

Desde logo, adianto que entendo ser improcedente a ação direta.

#### DA ALEGADA DEFICIÊNCIA DA PETIÇÃO INICIAL QUANTO AO SEGURO-DESEMPREGO

Nas informações prestadas, a Presidência da República apontou que a petição inicial seria deficiente em relação às alegadas inconstitucionalidades (violação dos arts. 5º, **caput** e inciso I; 7º, incisos I e II; a 239, § 4º, da Constituição Federal) das alterações atinentes ao seguro-desemprego. De sua óptica, o requerente não teria feito a devida comparação entre a lei e o texto constitucional.

Essa alegação não procede. Com efeito, o requerente fundamentou o pedido de declaração de inconstitucionalidade das modificações atinentes ao seguro-desemprego especialmente no Item nº VI da petição inicial (p. 37 a 45), não se restringido a transcrever dispositivos legais e constitucionais. Nesse trecho da exordial, o requerente defende que as modificações legislativas no seguro-desemprego teriam ido de encontro às normas protetivas da relação de emprego contra despedidas sem justa causa, promovido o retrocesso social e ofendido a igualdade. Ainda de acordo com o requerente, as modificações teriam impactado, em grande medida, os jovens.

#### INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62, § 1º, E 246 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

No que diz respeito à urgência e à relevância para a edição de medida provisória, a Suprema Corte possui entendimento consolidado de que o exame jurisdicional desses requisitos somente deve ocorrer em casos excepcionais, mormente quando evidenciado o abuso de poder por parte do Poder Executivo. Nas palavras do eminente Ministro **Luiz Fux**,

“o controle jurisdicional da interpretação conferida pelo Poder Executivo aos conceitos jurídicos indeterminados de

urgência e relevância deve ser restrito às hipóteses de zona de certeza negativa da sua incidência. Ausentes evidências sólidas de abuso do Poder Executivo na edição da medida provisória, é corolário da separação de Poderes a adoção de postura autocontida do Poder Judiciário, de maneira a prestigiar as escolhas discricionárias executivas e legislativas” (ADI nº 4.101/DF, Rel. Min. **Luiz Fux**, Tribunal Pleno, DJe de 6/7/20).

Na mesma direção: RE nº 1.222.118/RS-AgR, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, Segunda Turma, DJe de 18/5/20; RE nº 592.377/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Marco Aurélio**, red. do ac. Min. **Teori Zavascki**, DJe de 20/3/15; RE nº 526.353/RJ-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 8/10/15; ADI nº 2.527/DF-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Ellen Gracie**, DJe de 23/11/07.

Quanto à MP nº 664/14 (que deu origem à Lei nº 13.135/15), julgo que estavam presentes os requisitos da urgência e da relevância. O diploma foi editado com o objetivo de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do regime geral de previdência social (RGPS) e do regime próprio de previdência social (RPPS) dos servidores públicos federais, mediante ajustes em alguns benefícios, especialmente pensão por morte. Compartilham desse entendimento a Presidência da República, o Presidente do Congresso Nacional, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República.

Ainda sobre o assunto, é conveniente anotar que, de acordo com a exposição de motivos que acompanhou a referida medida provisória, a relação entre contribuintes e beneficiários vinha piorando (fenômeno conectado com o envelhecimento populacional). De outro giro, a despesa com os citados benefícios previdenciários vinha crescendo substancialmente, sendo necessária a adoção de medida para a preservação daquele equilíbrio:

“2. Cabe salientar que, em função do processo de envelhecimento populacional, decorrente da combinação de

queda da fecundidade e aumento da expectativa de vida, haverá um aumento da participação dos idosos na população total e uma piora da relação entre contribuintes e beneficiários. A participação dos idosos na população total deverá crescer de 11,3%, em 2014, para 33,7% em 2060, conforme dados da projeção demográfica do IBGE. Como resultado, o relatório de avaliação atuarial e financeira do RGPS, que faz parte dos anexos do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), estima o crescimento da despesa, em % do PIB, do atual patamar de 7% para cerca de 13% em 2050. O artigo 201 da Constituição estabelece que a Previdência Social deverá ser organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

(...)

5. A despesa bruta com pensão por morte no âmbito do RGPS cresceu do patamar de R\$ 39 bilhões, em 2006, para R\$ 86,5 bilhões em 2013 e, portanto, mais que dobrou em valores nominais no período (alta de 121,5%), com um crescimento médio anual de cerca de 12% a.a.. Em termos da despesa em % do PIB, os pagamentos com pensão passaram de 1,6% do PIB, em 2006, para cerca de 1,8% em 2013, apenas considerado o RGPS, sem levar em consideração os Regimes Próprios de Previdência dos servidores públicos. A quantidade de pensões emitidas e a duração média do benefício também têm crescido ao longo do tempo. O total de pensões no âmbito do RGPS passou de 5,9 milhões, em dezembro de 2005, para cerca de 7,4 milhões em outubro de 2014, um incremento de cerca de 1,5 milhão no período. A duração média dos benefícios cessados passou do patamar de 13 anos, em 1999, para 16 anos em 2012, reflexo, entre outros fatores, do aumento da expectativa de vida e sobrevida e das atuais regras de concessão. Considerando as pensões por morte cessadas em 2013, cerca de 20,3 mil tiveram duração de 35 anos ou mais. Esse impacto na duração afeta, conseqüentemente, a despesa total com esses benefícios, na

medida em que essa despesa é resultado do produto do valor do benefício pelo tempo em que são pagos. O incremento da despesa por si só não é um problema, quando representa maior nível de proteção, mas certamente não é recomendável quando decorre de regras inadequadas de concessão e também pressiona a carga tributária.

(...)

12. Além dos ajustes nas regras de pensões, outras espécies de benefícios também vem apresentado um ritmo crescente das despesas. No caso do auxílio-doença, a despesa bruta cresceu de R\$ 14,2 bilhões, em 2006, para cerca de R\$ 22,9 bilhões, que representou uma alta relativa de 60,6% no período. O estoque de benefício passou de cerca de 1,2 milhão, no final de 2009, para o patamar de 1,7 milhão em outubro de 2014, reflexo, entre outros fatores, do incremento de contribuintes ou segurados que vem sendo observado desde 2004. (...)

(...)

15. O expressivo déficit financeiro e atuarial do regime próprio conclama medidas estruturantes, relevantes e urgentes, que venham a resguardar a melhora do equilíbrio financeiro e atuarial do ente federativo e garantir o pagamento de todos os demais benefícios aos servidores e seus beneficiários.”

Quanto à MP nº 665/14 (que deu origem à Lei nº 13.134/15), entendo que também estavam presentes os requisitos da urgência e da relevância, como igualmente aduziram as referidas autoridades. A exposição de motivos da citada medida provisória dá conta de que havia necessidade de reestruturação do FAT para que fosse assegurada sua sustentabilidade financeira, inclusive em termos intertemporais:

“4. (...) é notório que as transformações estruturais em curso no mercado de trabalho têm elevado o custo das políticas

públicas de emprego, haja vista que o aumento contínuo da formalização dos vínculos empregatícios e a diretriz governamental de elevação real do salário mínimo têm contribuído para que as despesas cresçam num ritmo mais acelerado do que as receitas do FAT. Ressalta-se que estas políticas já ocupam um papel de destaque nas contas do setor público brasileiro. **Sendo assim, sua sustentabilidade se tornou uma questão importante para as finanças públicas como um todo. De acordo com dados do Resultado do Tesouro Nacional, observa-se que as despesas do FAT aumentaram de 0,54% do PIB em 2002 para 0,92% em 2013.**

5. Em 2013, as despesas com abono salarial e seguro desemprego somaram R\$ 31,9 bilhões e R\$ 14,7 bilhões, respectivamente. Por sua vez, a intermediação de mão de obra registrou um investimento de apenas R\$ 117,2 milhões nesse mesmo período. Diante dessa distorção, fica claro que tão importante quanto a criação de um programa é o seu redesenho, afinal de contas, a sua própria efetividade é determinante para que o público-alvo seja revisto ao longo do tempo. Nesse contexto, torna-se necessário reduzir as despesas do FAT com políticas passivas para investir no fortalecimento das políticas ativas, pois estas têm impacto direto no aumento da produtividade do trabalhador e da economia, o que gera maiores ganhos de bem-estar para toda a população no longo prazo.

(...)

7. No que concerne à modalidade formal do seguro-desemprego, propõe-se alterar as exigências para a primeira e segunda solicitação do benefício, elevando-se o período de carência para 18 meses nos últimos 24 meses e para 12 meses nos últimos 16 meses imediatamente anteriores à data da dispensa, respectivamente<sup>1</sup>. Referida alteração tem o objetivo de

<sup>1</sup> Estudo do IPEA indicou que, “se as regras da MP nº 665/2014 fossem aplicadas no referido ano (2014), o quantitativo de trabalhadores com direito ao benefício seguro-desemprego passaria de 8.553.755 trabalhadores para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos pela

beneficiar os trabalhadores mais vulneráveis em detrimento daqueles que solicitam o benefício pela primeira vez. Cabe destacar que este último grupo respondeu por 72,8% do total de benefícios concedidos em 2013.

8. Por fim, esta medida provisória também faz alterações no seguro-desemprego destinado aos pescadores artesanais em período de defeso. O objetivo é tornar mais claro o enquadramento para fins de concessão do benefício pecuniário, diferenciando aqueles que vivem exclusivamente da pesca daqueles que exercem outras atividades profissionais.

9. A urgência da medida caracteriza-se pela evidente necessidade de adequar o FAT para que esse tenha assegurada a sua sustentabilidade financeira intertemporal.”

Vale acrescentar que os aspectos acima foram também citados pelas Comissões Mistas responsáveis por proferir parecer sobre as referidas medidas provisórias<sup>2</sup>.

Também não vislumbro ofensa ao art. 246 da Constituição Federal. Esse dispositivo veda a utilização de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por emenda constitucional promulgada entre 1º/1/95 até 11/9/01, data da promulgação da EC nº 32/01.

À luz da jurisprudência da Corte, para a aplicação dessa vedação, “não basta (...) que a norma constitucional tenha recebido alguma

MP no 665/2014 seria de 2.273.607” (CAETANO, Marcelo Abi-Ramia; et al. Os reflexos das Medidas Provisórias 664 e 665 sobre as pensões, o abono salarial e o seguro-desemprego em suas modalidades defeso e formal. In: IPEA. Texto para Discussão (TD) 2067. Brasília: Rio de Janeiro, Ipea, 2015. p. 38). Ou seja, continuariam a ter direito, à luz das regras da MP nº 665/14, ao seguro-desemprego cerca de 73% daquele primeiro quantitativo de trabalhadores.

<sup>2</sup> Parecer nº 7, 2015-CN, da Comissão Mista destinada a apreciar a MPV nº 664/14. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1329421](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1329421). Acesso em: 20 set 2024. Parecer nº 6, 2015-CN, da Comissão Mista destinada a apreciar a MPV nº 665/14. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1327529](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1327529). Acesso em: 20 set 2024.

reconfiguração meramente formal; cumpre, para que a proibição opere, que tenha havido mudança de conteúdo”, como bem aduziu o Ministro **Ricardo Lewandowski**, no RE nº 1.183.295/SE, DJe de 1º/6/20. Isso é, para a aplicação da vedação prevista no art. 246, é preciso verificar se houve substancial alteração do conteúdo de dispositivo constitucional por meio de emenda constitucional promulgada naquele período. Na mesma direção: ADI nº 3.090/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 28/4/22; ADI nº 4.829/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 12/4/21.

É certo que o art. 201, incisos I a V e §§ 2º a 6º, 10 e 11, da Constituição Federal foi alterado pela EC nº 20/98, a qual se insere naquele íterim. Tais dispositivos abrangem normas atinentes, entre outros assuntos, à proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário e pensão por morte do segurado ao cônjuge ou companheiro e dependentes. Ocorre que não foram substanciais as alterações relativas a esses benefícios, promovidas pela citada EC nº 20/98, no ponto em que se relacionam com os dispositivos legais ora impugnados. O que houve foi apenas a reorganização das citadas normas dentro daquele artigo. Corroborar esse entendimento o seguinte julgado:

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. REAJUSTE DE BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO A PARTIR DE 1999. NÃO-OCORRÊNCIA DE OFENSA AO § 4º DO ART. 201 E AO ART. 246 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A **redação do § 2º do art. 201 do Texto Constitucional não foi alterada pela EC 20/1998. Na verdade, a referida emenda apenas promoveu o deslocamento da norma dentro do próprio art. 201, reposicionando-a no § 4º. Pelo que sua regulamentação por medida provisória não afronta o art. 246 da Carta Magna.** 2. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 376.846, da relatoria do ministro Carlos Velloso, decidiu que as normas que promoveram reajustes nos benefícios previdenciários nos períodos de 1997, 1999, 2000 e 2001 não

ofendem o § 4º do art. 201 da Constituição Federal. 3. Agravo regimental desprovido” (AI nº 570.849/RS-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Ayres Britto**, DJe de 28/4/11 — grifo nosso).

De mais a mais, é preciso compreender que, a bem da verdade, as MP nºs 664/14 e 665/14 **não visaram a regulamentar dispositivo constitucional alterado pela EC nº 20/98, mas apenas alterar aspectos pontuais, entre outros benefícios, do seguro-desemprego, do seguro-defeso e da pensão por morte, sem vinculação à profunda reforma previdenciária promovida pela emenda constitucional.** Nesse contexto, ressalto que essa emenda constitucional não promoveu, ao conferir nova redação para aqueles dispositivos, modificação de prazo de carência de benefício debatido nos autos, de tempo de pagamento de seguro-defeso, de tempo de casamento ou de união estável para disciplinar pensão por morte ou de valor ou tempo de sua duração.

Para corroborar esse entendimento, cito o seguinte caso análogo, no qual o Ministro **Gilmar Mendes** afastou a alegada ofensa ao art. 246 por medida provisória que, convertida em lei, promoveu alterações pontuais no bojo do auxílio-doença: RE nº 1.83.738/SE, DJe de 18/2/20. A lógica em questão, **mutatis mutandis**, também tem sido aplicada, por exemplo, aos casos nos quais se afasta a alegada violação do citado dispositivo constitucional por medidas provisórias que alteraram o dimensionamento do PIS/COFINS ou da CSLL. Nesse contexto, insta lembrar que o art. 195, inciso I, da Constituição Federal (que amparava as citadas contribuições) também foi alterado pela EC nº 20/98 e que tal pontual modificação nesses tributos não se confunde com regulamentar a citada emenda constitucional, a qual não mexeu na alíquota ou na base de cálculo de tais exações. Nesse sentido: Tema nº 34, RE nº 570.122/RS, Tribunal Pleno, red. do ac. Min. **Edson Fachin**, DJe de 7/12/20; Tema nº 337, RE nº 607.642/RJ, Tribunal Pleno, de **minha relatoria**, DJe de 9/11/20; ADI nº 4.101/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 6/7/20.

Afastadas as alegadas inconstitucionalidade formais, discorro, brevemente, sobre a orientação da Corte em relação ao princípio da

proibição do retrocesso social.

#### ORIENTAÇÃO DA CORTE SOBRE O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL

É verdade que a Corte reconhece a existência do princípio da vedação do retrocesso social. Por exemplo, no ARE nº 639.337/SP-AgR, Segunda Turma, o Ministro **Celso de Mello** aduziu que esse preceito “impede, em tema de direitos fundamentais de caráter social, que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive”.

Mas é preciso enfatizar que tal princípio, como alertou o Ministro **Gilmar Mendes** em obra doutrinária, deve ser compreendido **cum grano salis**. Nas palavras de Sua Excelência, “vicissitudes de índole variada podem afetar a capacidade do Estado de garantir tais direitos na forma inicialmente estabelecida”<sup>3</sup>. O princípio em comento, em suma, não tem caráter absoluto.

Tal ideia (a de que o princípio não tem caráter absoluto) também é adotada pelo Supremo Tribunal Federal. A título de exemplo, cito o julgamento da ADI nº 7.051/DF, na qual o Tribunal reconheceu a constitucionalidade de disposição da EC nº 103/19 (reforma da previdência) que fixou novos critérios para o cálculo da pensão por morte no regime geral. Nesse caso, assim se manifestou o Ministro **Roberto Barroso**:

“38. Não vejo, por fim, ofensa ao princípio da vedação ao retrocesso social. **O princípio da vedação ao retrocesso, que ainda desperta controvérsias na doutrina, não pode ser interpretado como uma proibição a qualquer atuação restritiva do legislador em matéria de direitos fundamentais, sob pena de violação ao princípio democrático. Só permitir que se modifique a regulamentação de um direito fundamental**

<sup>3</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 681.

para ampliar o seu alcance, cristalizando-se tudo o mais, impõe amarras excessivas ao poder de conformação legislativa e limita exageradamente o espaço de deliberação democrática. **E não se pode esquecer que muitas das escolhas feitas na Previdência Social tiveram como pano de fundo um quadro de abundância de recursos, que já não se põe mais. A mudança nas circunstâncias fáticas não pode ser desconsiderada na interpretação constitucional.** O Direito tem, sim, a pretensão de conformar a realidade, mas também sofre a influência dos aspectos fáticos que se apresentam diante de cada caso” (ADI nº 7.051/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 2/8/23 – grifo nosso).

Em sentido convergente, o Ministro **Luiz Fux**, ao julgar improcedente a ADI nº 4.350/DF, que tratou de modificações na sistemática de pagamento do seguro DPVAT, aduziu que o princípio em comento “não pode impedir o dinamismo da atividade legiferante do Estado, mormente quando não se está diante de alterações prejudiciais ao núcleo fundamento das garantias sociais” (grifo nosso). Na ADI nº 7.092/DF, o Ministro **Edson Fachin** aduziu ser necessário diferenciar o princípio da proibição do retrocesso social de “um irreal direito adquirido a regime jurídico” (no caso, está em jogo regime jurídico de militares). Na mesma direção, a Ministra **Rosa Weber** ponderou, na ADI nº 5.224/SP, que tal preceito “não se presta à finalidade de embaraçar toda e qualquer invocação legislativa que se mostre indesejável ou inconveniente sob a perspectiva unilateral de que o invoca”. Para ela, o princípio em comento presta-se para “obstar políticas públicas capazes de por em risco o **núcleo fundamental das garantias sociais estabelecidas e o patamar civilizatório mínimo assegurado pela Constituição**” (grifo nosso). Conforme anotou, na ADI nº 5.595/DF, o Ministro **Alexandre de Moraes**, o que o princípio veda “é a supressão **imotivada e desproporcional** dessas garantias sem a adoção de cautelas ou contrapartidas que assegurem o mesmo nível de proteção almejado pelo constituinte” (grifo

nosso).

Em síntese, como já sustentei em outra ocasião (ADI nº 5.014/BA), o princípio em tela não é absoluto e somente é violado quando houver ofensa ao **núcleo essencial** do direito fundamental já concretizado pela norma, de modo a esvaziar ou até mesmo inviabilizar a eficácia do direito social garantido pela norma anterior. De forma que, se for demonstrado, no caso concreto, que subsiste um sistema eficaz de controle ou de proteção, o núcleo essencial do direito fundamental continuará a ser tutelado.

À luz dessas orientações, julgo que inexistente ofensa ao princípio da vedação do retrocesso social no presente caso.

Passo a analisar as modificações realizadas no âmbito do seguro-desemprego e seguro-defeso (Lei nº 13.134/15) e, depois, as realizadas no âmbito da pensão por morte (Lei nº 13.135/15), verificando se elas atingiram o núcleo essencial desses benefícios.

#### **MODIFICAÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO DO SEGURO-DESEMPREGO (LEI Nº 13.134/15)**

Em relação à constitucionalidade das modificações realizadas pela Lei nº 13.134/15 no âmbito do seguro-desemprego, questionadas nesta ação direta, reproduzo as considerações que lancei na ADI nº 5.340/DF:

“Na espécie, antes do advento da MP nº 665/2014, tinha direito ao seguro-desemprego o trabalhador dispensado sem justa causa que comprovasse, no que interessa à presente discussão, ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa (art. 3º, inciso I, da Lei nº 7.998/1990). O trabalhador tinha direito ao recebimento de 3 (três), 4 (quatro) ou 5 (cinco) parcelas mensais, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesesseis meses), se comprovado vínculo empregatício de, respectivamente, 6 a 11 meses de trabalho, 12 a 23 meses de

trabalho ou, no mínimo, 24 meses de trabalho, respectivamente<sup>4</sup>.

Com a Lei nº 13.134/2015 (conversão da MP nº 665/2014), terá direito ao benefício em questão o trabalhador dispensado sem justa causa que, no que interessa à presente demanda, comprove ter recebido salários relativos a:

‘a) pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 18 (dezoito) meses imediatamente anteriores à data da 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.’

Nas novas regras, o benefício será concedido por um período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, cuja duração será definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat). A duração do período máximo observará a relação, prevista no § 2º do art. 4º da Lei nº 7.988/1990 (na redação dada pela Lei nº 13.134/2015), 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 benefício, sendo vedado o cômputo de

<sup>4</sup> **Vide**, nesse sentido, a Resolução nº 467, de 21 de dezembro de 2005, da Codefat. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/resolucoes-2/resolucoes-por-assunto/seguro-desemprego/>. Acesso em: 17 set 2024.

Na mesma direção: MARTINS, Sergio Pinto. **Direito da seguridade social**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 441; TSUTIYA, Augusto Massayuki. **Curso de direito da seguridade social**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

vínculos empregatícios utilizados em períodos aquisitivos anteriores.

O que se observa, em primeiro lugar, é que o seguro-desemprego continuou existindo, mas o requisito relativo ao recebimento de salários de pessoa jurídica ou física a ela equiparada ficou mais rigoroso. O legislador, portanto, não atingiu o núcleo do direito ao seguro-desemprego. Como realçou a Presidência da República, descabe confundir o benefício em si, que continua presente no sistema jurídico, com seus requisitos.

Em segundo lugar, a medida questionada, que tornou mais difícil o preenchimento dos requisitos para a obtenção do seguro-desemprego, é proporcional e razoável, considerando os objetivos buscados pelo legislador, os quais também têm amparo constitucional. Isso é, entendo que o nível de afetação (provocada pela lei impugnada) do seguro-desemprego é, à luz desses preceitos (proporcionalidade e razoabilidade), compatível com o que pretendeu o legislador.

A modificação questionada importou redução do gasto com o seguro-desemprego, isso é, da despesa pública em razão do pagamento do benefício. Essa medida teve como objetivo, reitero, **assegurar a sustentabilidade do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), inclusive em termos intertemporais**, o qual se destina ao custeio do programa de seguro-desemprego, afora outros benefícios e programas.

Cumprе repisar que, na exposição de motivos da citada medida provisória, ficou expрesso que as despesas do FAT vinham crescendo de maneira muito mais acelerada do que suas receitas. Na oportunidade, aliás, até se indicou que as despesas do FAT saltaram de 0,54% do PIB em 2002 para 0,92% do PIB em 2013. Esse fenômeno esteve relacionado, ainda de acordo com a exposição de motivos, com as transformações estruturais que estavam em curso no mercado de trabalho.

A par disso, vale registrar que, no parecer na Comissão Mista, o Senador Paulo Rocha ainda ressaltou que o Brasil, na época, apresentava 'alta rotatividade de seu mercado de trabalho' e 'existência de contratos de emprego de curta duração'. Segundo ele, isso demonstrava 'incentivos adversos para a requisição desse benefício' e 'pesa[va] nos cofres públicos', sendo necessária a correção de distorções. Tais 'incentivos adversos' existentes no regime anterior abarcava, por exemplo, a seguinte situação descrita pela Senadora Gleisi Hoffmann:

'Só para V. Ex<sup>as</sup> terem uma ideia, o Orçamento da União gasta por ano, entre seguro-desemprego e abono salarial, R\$54 bilhões, Senador Cristovam, é mais do que a metade do Bolsa Família e mais do que a metade do subsídio que damos para o Minha Casa, Minha Vida. É muito dinheiro.

E por que, mesmo numa situação de emprego, estávamos gastando isso? Porque a legislação incentivava. Não posso colocar a culpa no trabalhador ou no empregador de, muitas vezes, fazer conluio. Mas uma legislação que diz o seguinte, em dois anos, você trabalhando seis meses, você tem direito, ao ser mandado embora, a ganhar o seguro-desemprego, é uma legislação que diz para o trabalhador: você vai ganhar mais, se você ficar desempregado em seis meses. Então, é bom você trabalhar seis meses, fazer um acordo para ser mandado embora, ser mandado embora, receber quatro meses de seguro-desemprego e, depois, arrumar outro trabalho, já que estávamos com o mercado de emprego aquecido. Foi por isso que subiu o nível e o desembolso do seguro-desemprego, não porque tivemos mais desemprego. Se a legislação o incentiva a ganhar mais, como vou pedir para o empregado ou para o empregador não fazer? Tínhamos que corrigir a legislação.

Andei muito no Estado do Paraná, debatendo isso, e conversei com trabalhadores, com professores, com famílias, com as pessoas que estão no dia a dia do mercado de emprego, e muitas pessoas diziam isso, inclusive, do primeiro emprego. Muitas professoras me disseram o seguinte: olha, tenho alunos que estão começando a trabalhar, que vão, às vezes, trabalhar num supermercado, no comércio, trabalham seis meses e fazem um acordo ou fazem de tudo para serem mandado embora, para receber um dinheiro, depois ganhar o seguro-desemprego e voltar num outro emprego porque tem necessidade de mão de obra. E, com isso, conseguiam comprar as coisas que queriam, conseguiam ter mais recurso. É culpa deles? Não. É culpa de uma legislação que incentiva isso, mas é uma legislação que tira bilhões do Orçamento da União que poderiam estar direcionados a um programa estruturante, a um programa que desse consistência e amparo à empregabilidade.

Por isso, Srs. Senadores, Sr<sup>as</sup> Senadoras, não é retirar direito, ninguém ficará sem seguro-desemprego. O que está sendo feito com esta medida e que foi, aqui, melhorado pelo Senador Paulo Rocha é que o trabalhador, em dois anos, para ter direito ao primeiro seguro-desemprego, tem que ter trabalhado pelo menos um ano<sup>5</sup>.

Em suma, entendo que a afetação, por meio da lei impugnada, do seguro-desemprego esteve pautada na gestão responsável das contas públicas e teve como mira o equilíbrio financeiro e atuarial do FAT (sobre a aplicação desse equilíbrio no contexto do seguro-desemprego, **vide** o art. 201, **caput** e inciso III, da Constituição Federal)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Diário do Senado Federal nº 73, de 2015, sessão de 20/5/15, publicado em 21/5/15. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19489?sequencia=830>. Acesso em: 5 set. 2024

<sup>6</sup> “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**

Em terceiro lugar, os próprios novos requisitos para a obtenção do seguro-desemprego também são proporcionais e razoáveis. Nesse contexto, cumpre lembrar que a exigência do recebimento de salários por pelo menos 12 (doze), 9 (nove) ou 6 (seis) meses, conforme seja a primeira, a segunda ou demais solicitações, nos termos já referidos, estava condizente com o que outras partes do mundo vinham praticando, conforme indicado no Quadro 1 (regras de seguro-desemprego e benefício semelhantes: América do Sul, G20 e Brasil) constante do parecer do Senador Paulo Rocha, na Comissão Mista<sup>7</sup>.

Ademais, a lógica por trás do citado escalonamento é compreensível. Vale lembrar que, por meio da MP nº 665/2014, foi proposto que, para ter direito ao seguro-desemprego, o trabalhador dispensado sem justa causa deveria, no que interessa, comprovar ter recebido salários relativos: a) a pelo menos 18 (dezoito) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses imediatamente anteriores à data da dispensa, quando da primeira solicitação; b) a pelo menos 12 (doze) meses nos últimos 16 (dezesesseis) meses anteriores à data da dispensa, quando da segunda solicitação; c) a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa quando das demais solicitações.

Ao defender aquele escalonamento, o qual foi aprovado, o Senador Paulo Rocha lembrou que é comum, no direito do trabalho, normas prevendo que o trabalhador tenha conquistas relacionadas com o decurso de um ano. Citou, por exemplo, as férias e o décimo-terceiro. Nessa toada, sustentou que o seguro-desemprego fosse conquistado pelo trabalhador seguindo essa

**financeiro e atuarial, e atenderá, na forma da lei, a:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

(...)

**III - proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário;** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)" (grifo nosso).

<sup>7</sup> Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4089757&ts=1630416692694&disposition=inline#page=9>. Acesso em: 12 set. 2024.

lógica. Narrou, então, que fez uma tabelinha expressando essa compreensão, partindo da ideia de exigir um ano de trabalho (e não de 18 meses, como proposto originalmente na medida provisória) para que o trabalhador tivesse direito ao primeiro pedido de seguro-desemprego<sup>8</sup>.

De mais a mais, considero que a afetação do seguro-desemprego por meio da lei questionada, ademais, tem de ser ponderada com a existência de políticas ativas de proteção ao emprego, como bem indicado na exposição de motivos que acompanhou a MP nº 665/2014. Na essência, essas políticas visam à recolocação do desempregado no mercado de trabalho.

Julgo que todas as considerações acima indicam que lei impugnada não incidiu em ofensa ao princípio da proibição do retrocesso social, a qual, reitero, não possui caráter absoluto, devendo ser interpretada em harmonia com outros parâmetros de igual envergadura. Nesse contexto, enfatizo que: o núcleo do benefício do seguro-desemprego foi preservado; a edição da lei objurgada esteve embasada na gestão responsável das contas públicas e teve como objetivo assegurar a sustentabilidade financeira do FAT, inclusive em termos intertemporais, bem como corrigir incentivo adverso que existia; e os novos requisitos para a obtenção do seguro-desemprego são proporcionais e razoáveis.”

Passo a tratar do seguro-defeso.

#### **MODIFICAÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO DO SEGURO-DEFESO**

Prevê o art. 2º, § 2º, inciso I, da Lei nº 10.779/03, com a redação conferida pela Lei nº 13.134/15, que, para que o pescador se habilite ao seguro-defeso, é preciso que ele apresente ao INSS, entre outros

<sup>8</sup> SENADO FEDERAL. Diário do Senado Federal nº 73, de 2015. Sessão de 20/5/15. Publicado em 21/5/15. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/19489?sequencia=815>. Acesso em: 13 set 2024.

documentos, registro como pescador profissional emitido pelo Ministério da Pesca e Aquicultura, categoria artesanal, devidamente atualizado no Registro Geral da Atividade Pesqueira (RGP), o qual deve preceder a data de requerimento do benefício em pelo menos 1 (um) ano.

Segundo o requerente, a nova lei teria introduzido o prazo de carência de 1 (um) ano, contado do registro do pescador profissional no citado ministério. De sua óptica, essa restrição seria incompatível com o princípio da proibição do retrocesso social.

Essa alegação, contudo, não procede. Com efeito, como bem aduziu o Procurador-Geral da República, a redação original do art. 2º, inciso I, da Lei nº 10.779/03 já previa que, para a citada habilitação, o pescador deveria apresentar à pasta competente (na época, o Ministério do Trabalho e Emprego) **“registro de pescador profissional devidamente atualizado (...) com antecedência mínima de um ano da data do início do defeso”** (grifo nosso). É evidente que, mesmo na redação originária, a lei também exigia prazo de carência de 1 (um) ano para a habilitação.

No tocante ao período de recebimento do benefício, ele deve observar o limite máximo variável previsto para o seguro-desemprego, isso é, o benefício será concedido por período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo (para maiores detalhes, **vide** o art. 1º, § 8º, da Lei nº 10.779/03, c/c o art. 4º, **caput**, da Lei nº 7.998/90). A limitação aplica-se ainda que o período de duração do defeso seja superior a ela. Quanto a esse ponto é que se insurge o requerente.

Em primeiro lugar, é importante registrar que a Corte, no julgamento do Tema nº 1.228, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, concluiu, em razão da natureza infraconstitucional, não ter repercussão geral a discussão acerca do pagamento de parcela a mais (sexta parcela) a título de seguro defeso a pescador, após a vigência da Lei nº 13.134/15, com o objetivo de se manter a correspondência do benefício com o prazo de período de defeso.

É evidente, portanto, que se encontra no âmbito de conformação do legislador ordinário a fixação daquele limite máximo variável para a

concessão do seguro-defeso.

Em segundo lugar, entendo que o legislador ordinário estabeleceu tal limitação dentro da razoabilidade e da proporcionalidade, sem ofensa ao princípio da proibição do retrocesso social. Com efeito, o núcleo do seguro-defeso restou intocado, sendo certo que o benefício continua a existir mesmo após a modificação questionada.

Afora isso, é preciso lembrar que o seguro-defeso confere ao pescador profissional uma proteção, uma assistência financeira temporária, em razão da proibição da pesca no período de defeso. Trata-se de um paralelo ao seguro-desemprego concedido ao trabalhador em razão de dispensa sem justa causa. Já se viu que, em relação a esse seguro-desemprego, o limite máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses já era adotado antes mesmo da Lei nº 13.134/15. Tal limite aplica-se (observada a possibilidade de prorrogação) mesmo que a situação de desemprego supere esse limite. A mesma lógica é aplicada no seguro-defeso. Isso é, o pescador profissional só tem direito de receber o benefício dentro do referido limite máximo variável, ainda que o período de defeso supere esse limite, não havendo nisso qualquer inconstitucionalidade.

De mais a mais, anote-se que o seguro-defeso é pago à conta do FAT (**vide** art. 5º da Lei nº 10.779/03), sendo certo que as modificações realizadas pela Lei nº 13.134/15 estiveram intimamente relacionadas com a intenção de se assegurar a sustentabilidade financeira desse fundo, inclusive em termos intertemporais. As alterações promovidas no âmbito do seguro-defeso também devem ser compreendidas à luz desse contexto.

#### **MODIFICAÇÕES REALIZADAS NO ÂMBITO DA PENSÃO POR MORTE (RGPS E RPPS DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS)**

No que interessa à presente discussão, a concessão da pensão por morte a cônjuge ou companheiro não dependia, antes da MP nº 664/14, de prazo de carência; era inexigível tempo mínimo de casamento ou união estável com o segurado; e o benefício era pago de maneira vitalícia.

A Lei nº 13.135/15, resultante da MP nº 664/15, estabeleceu que, se

não vertidas 18 (dezoito) contribuições mensais ou não comprovada a existência de, no mínimo, 2 (dois) anos de casamento ou união estável com o segurado até a data do óbito, o cônjuge ou o companheiro receberá pensão por morte por 4 (quatro) meses<sup>9</sup>. De outro giro, se ambas as condições forem preenchidas, a pensão por morte será paga ao cônjuge ou companheiro por 3 (três), 6 (seis), 10 (dez), 15 (quinze) ou 20 (vinte) anos, ou será vitalícia, a depender da faixa etária na qual ele se encontre: quanto maior a faixa etária, por mais tempo receberá o benefício, sendo vitalício na última faixa.

Essas são as regras impugnadas pelo requerente. Como adiantei, não vislumbro inconstitucionalidade nas modificações realizadas.

O benefício da pensão por morte continua a existir, não tendo havido violação de seu núcleo essencial. Tal como as modificações realizadas nos benefícios já analisados (seguro-desemprego e seguro-defeso), as ora examinadas não fizeram com que a pensão por morte se tornasse ineficaz. E não cabe confundir condições para obter direito ao benefício com o próprio benefício.

Afora isso, é importante repisar que as novas regras foram editadas com o objetivo de se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS e do RPPS dos servidores públicos federais, com base na gestão responsável das contas públicas.

Vale lembrar que, antes da MP nº 664/14, existiam poucos requisitos para que a pensão por morte fosse concedida. Muito por conta desse contexto, a quantidade e o tempo médio de pensão por morte no âmbito do RGPS e a despesa com esse benefício vinham crescendo de maneira significativa, como indicou a exposição de motivos da citada medida provisória. E, agravando o quadro, tinha-se o envelhecimento populacional, prejudicando a relação entre contribuintes e beneficiários. Insta recordar: de 2006 para 2013, a despesa com o benefício apenas no RGPS subiu de R\$ 39 bilhões (1,6% do PIB), em 2006, para R\$ 86,5 bilhões (1,8% do PIB), em 2013; em dezembro de 2005, havia 5,9 milhões de

<sup>9</sup> Vide a exceção no § 2-A do art. 77.

pensões no âmbito do RGPS e, em outubro de 2014, já existiam 7,4 milhões desse benefício; a duração média da pensão por morte subiu de 13 anos, em 1999, para 16 anos, em 2012.

As medidas impugnadas visaram a reduzir despesas com pensão por morte no RGPS e no RPPS dos servidores públicos federais, harmonizando-se com o objetivo de se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes.

Outrossim, as disciplinas questionadas são razoáveis e proporcionais.

Consultores do Senado Federal, comparando disciplinas do Brasil com disciplinas de países da América do Sul e do G20 sobre pensão por morte, afirmaram que “tanto países europeus (ricos) quanto países da América Latina (com perfil demográfico mais parecido do brasileiro) optam por regras como as instituídas pela MP nº 664/2014”<sup>10</sup>. No levantamento, eles ainda lembraram de pesquisa<sup>11</sup> que, comparando normas de 132 (cento e trinta e dois) países sobre pensão por morte, teria indicado que “87% possuem regra de carência (tempo mínimo de contribuição), 86% estabelecem requisitos para cônjuges e 82% limitam a taxa de reposição para a família”<sup>12</sup>.

Percebe-se, portanto, que as modificações impugnadas, realizadas no âmbito da pensão por morte, estavam alinhadas com práticas internacionais, inclusive adotadas por países com perfil demográfico próximo ao do Brasil.

Além das considerações acima (necessidade de redução de gastos

<sup>10</sup> SENADO FEDERAL. Consultoria Legislativa. Núcleo de Estudos e Pesquisa. Boletim Legislativo nº 21, de 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol21>. Acesso em: 24 set 2024.

<sup>11</sup> ANSILIERO, G; COSTANZI, R. N.; PEREIRA, E. S. A Pensão por Morte no Âmbito do Regime Geral de Previdência Social: tendências e perspectivas. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 42, jan-jun, 2014.

<sup>12</sup> SENADO FEDERAL. Consultoria Legislativa. Núcleo de Estudos e Pesquisa. Boletim Legislativo nº 21, de 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol21>. Acesso em: 24 set 2024.

para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS e do RPPS dos servidores públicos federais e alinhamento com práticas internacionais), registre-se haver outras importantes coerências, que ainda revelam a inexistência da alegada violação do princípio da isonomia, na exigência daquelas duas condições para a concessão da pensão por morte por 3 (três) ou mais anos para cônjuge ou companheiro.

A exigência das 18 (dezoito) contribuições mensais se harmoniza com o caráter contributivo do sistema previdenciário, encontrando amparo especialmente nos arts. 40, **caput**; e 201, **caput**, da Constituição Federal. Já a necessidade de haver ao menos 2 (dois) anos de casamento ou união estável está relacionada com a retirada de incentivo que havia no modelo anterior: as regras até então vigentes acabavam por estimular que “pessoas mais idosas ou mesmo acometidas de doenças terminais” formalizassem casamento ou união estável com o objetivo de que “o benefício previdenciário recebido pelo segurado em vida [fosse] transferido a outra pessoa”.

A exigência de 2 (dois) anos de matrimônio ou união estável ainda se relaciona, como aduziu o Procurador-Geral da República em seu parecer, com “a necessidade de garantia de dependência econômica do beneficiário em relação ao segurado falecido, a fim de que os recursos previdenciários sejam destinados aos que delas mais necessitem”. Também de acordo com o **Parquet**, embora o prazo fixado possa ser discutido, não é ele desarrazoado. Está dentro do âmbito de conformação do legislador.

De outro giro, é importante ressaltar que lei questionada não deixou sem qualquer amparo os cônjuges ou companheiros no caso de não preenchimento daquelas duas condições. Em razoável ponderação, explicou o Relator na Comissão Mista que as novas regras buscaram moralizar a concessão da pensão por morte, mas não seria necessário que tais sujeitos fossem excluídos desse benefício, o qual nem sequer é programado. Segundo o Relator, o pagamento da pensão por morte por 4 (quatro) meses no citado caso seria adequado para a proteção social dos cônjuges ou companheiros em tal situação. Ademais, esse pagamento

limitado é proporcional a tal situação, na qual ou não foram vertidas as 18 (dezoito) contribuições mensais, ou não foi comprovado o mínimo de 2 (dois) anos de casamento ou união estável até a data do óbito.

No que diz respeito ao escalonamento do tempo de pagamento da pensão por morte a cônjuge ou companheiro segundo faixas etárias, quando preenchidas aquelas duas condições, ele é harmônico com o objetivo de se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial e com a justiça social, não havendo ofensa ao princípio da isonomia. Quanto menor a faixa etária, menor é o tempo de pagamento da pensão por morte, respeitados os limites legalmente previstos.

O escalonamento estimula que os beneficiários busquem o mercado de trabalho e, assim, realizem atividade produtiva, contribuam para o sistema previdenciário e, com o tempo, possam adquirir direito à aposentadoria. Essa lógica (possibilidade de os beneficiários reorganizarem sua vida) se aplica aos integrantes até a penúltima faixa etária. Na última faixa etária — pessoas com 44 (quarenta e quatro) anos ou mais — a pensão é vitalícia.

Por exemplo, quando o escalonamento foi idealizado, a expectativa de sobrevida de quem tinha 21 (vinte e um anos) era de mais de 55 anos. Daí ser razoável o pagamento de pensão por morte a quem estivesse nessa faixa etária por 3 (três) anos. As novas regras, como se percebe, corrigem distorção existente no regime anterior, que permitia a concessão de pensão vitalícia a pessoas que poderiam reorganizar suas vidas em tempo razoável, inclusive participando do mercado de trabalho.

Como a expectativa de sobrevida muda com passar do tempo, a lei previu a possibilidade de as faixas etárias serem revistas, na forma do § 2º-B do art. 77 da Lei nº 8.213/91, por meio de ato do Ministro de Estado da Previdência Social.

#### **DISPOSITIVO**

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta.

Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “A Lei nº 13.134/15, relativamente aos prazos de carência do seguro-desemprego e

ao período máximo variável de concessão do seguro-defeso, e a Lei nº 13.135/15, na parte em que disciplinou, no âmbito da pensão por morte destinada a cônjuges ou companheiros, carência, período mínimo de casamento ou de união estável e período de concessão do benefício, não importaram em violação do princípio da proibição do retrocesso social ou, no tocante à última lei, em ofensa ao princípio da isonomia”.

É como voto.