

## VOTO

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

Trata-se de ação direta mediante a qual o Partido Popular Socialista, com pedido de medida cautelar, pede a declaração de inconstitucionalidade do art. 1º da Lei nº 13.134/15 “no que tange à concessão do seguro-desemprego” (vide Item nº 22 da petição inicial).

Em síntese, argumenta o requerente que: a) a lei questionada, oriunda da MP nº 665/14, malferiu regras do processo legislativo (nesse ponto, cita o art. 194, inciso VII, da Constituição Federal e alega a incompatibilidade do caráter emergencial da medida provisória com a participação popular e o debate democrático); b) as modificações das disciplinas relacionadas ao seguro-desemprego (estabelecimento de prazos de carência mais elevados para o primeiro e o segundo requerimentos) importaram em retrocesso social; c) houve ofensa ao princípio da segurança jurídica, em razão de, em seu modo de ver, ter ocorrido abrupta supressão do direito social ao seguro-desemprego.

Transcrevo o teor das normas questionadas:

“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);

(...)

VI - matrícula e frequência, quando aplicável, nos termos do regulamento, em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional habilitado pelo Ministério da Educação, nos termos do art. 18 da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ofertado por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica.

(...)” (NR)

‘Art. 4º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por período máximo variável de 3 (três) a 5 (cinco) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo, contados da data de dispensa que deu origem à última habilitação, cuja duração será definida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

§ 1º O benefício do seguro-desemprego poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, satisfeitas as condições arroladas nos incisos I, III, IV e V do caput do art. 3º.

§ 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;

III - a partir da terceira solicitação:

a) 3 (três) parcelas, se o trabalhador comprovar vínculo empregatício com pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada de, no mínimo, 6 (seis) 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.

§ 3º A fração igual ou superior a 15 (quinze) dias de trabalho será havida como mês integral para os efeitos do § 2º.

§ 4º Nos casos em que o cálculo da parcela do seguro-desemprego resultar em valores decimais, o valor a ser pago deverá ser arredondado para a unidade inteira imediatamente superior.

§ 5º O período máximo de que trata o caput poderá ser excepcionalmente prolongado por até 2 (dois) meses, para grupos específicos de segurados, a critério do Codefat, desde que o gasto adicional representado por esse prolongamento não ultrapasse, em cada semestre, 10% (dez por cento) do montante da reserva mínima de liquidez de que trata o § 2º do art. 9º da Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990 .

§ 6º Na hipótese de prolongamento do período máximo de percepção do benefício do seguro-desemprego, o Codefat observará, entre outras variáveis, a evolução geográfica e setorial das taxas de desemprego no País e o tempo médio de desemprego de grupos específicos de trabalhadores.

§ 7º O Codefat observará as estatísticas do mercado de trabalho, inclusive o tempo médio de permanência no emprego, por setor, e recomendará ao Ministro de Estado do Trabalho e Emprego a adoção de políticas públicas que julgar adequadas à mitigação da alta rotatividade no

emprego.’ (NR)

‘Art. 4º -A. (VETADO).’

‘Art. 7º (...)

(...)

IV - recusa injustificada por parte do trabalhador desempregado em participar de ações de recolocação de emprego, conforme regulamentação do Codefat.’ (NR)

‘Art. 9º É assegurado o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de 1 (um) salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, aos empregados que:

I - (VETADO):

(...)

§ 1º (...)

§ 2º O valor do abono salarial anual de que trata o caput será calculado na proporção de 1/12 (um doze avos) do valor do salário-mínimo vigente na data do respectivo pagamento, multiplicado pelo número de meses trabalhados no ano correspondente.

§ 3º A fração igual ou superior a 15 (quinze) dias de trabalho será contada como mês integral para os efeitos do § 2º deste artigo.

§ 4º O valor do abono salarial será emitido em unidades inteiras de moeda corrente, com a suplementação das partes decimais até a unidade inteira imediatamente superior.’ (NR)

‘Art. 9º-A. O abono será pago pelo Banco do Brasil S.A. e pela Caixa Econômica Federal mediante:

I - depósito em nome do trabalhador;

II - saque em espécie; ou

III - folha de salários.

§ 1º Ao Banco do Brasil S.A. caberá o pagamento aos servidores e empregados dos contribuintes mencionados no art. 14 do Decreto-Lei nº 2.052, de 3 de agosto de 1983 , e à Caixa Econômica Federal, aos empregados dos contribuintes a que se refere o art. 15 desse Decreto-Lei.

§ 2º As instituições financeiras pagadoras manterão em seu poder, à disposição das autoridades fazendárias, por processo que possibilite sua imediata recuperação, os comprovantes de pagamentos efetuados.’

‘Art. 25-A. O trabalhador que infringir o disposto nesta Lei e houver percebido indevidamente parcela de seguro-desemprego sujeitar-se-á à compensação automática do débito com o novo benefício, na forma e no percentual definidos por resolução do Codefat.

§ 1º O ato administrativo de compensação automática poderá ser objeto de impugnação, no prazo de 10 (dez) dias, pelo trabalhador, por meio de requerimento de revisão simples, o qual seguirá o rito prescrito pela Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 .

§ 2º A restituição de valor devido pelo trabalhador de que trata o caput deste artigo será realizada mediante compensação do saldo de valores nas datas de liberação de cada parcela ou pagamento com Guia de Recolhimento da União (GRU), conforme regulamentação do Codefat.’”

De início, conheço da ação direta tão somente naquilo que diz respeito ao seguro-desemprego, em razão de a fundamentação constante da petição inicial estar vinculada a esse benefício. Nessa toada, não conheço da ação direta em relação ao art. 1º da Lei nº 13.134/15 na parte em que diz respeito aos arts. 9º e 9º-A da Lei nº 7.998/90, os quais se referem ao abono salarial anual.

Ultrapassado esse ponto, adianto que entendo ser improcedente a ação direta.

**INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DAS REGRAS DO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE OFENSA AOS ARTS. 62, § 1º; E 194, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO VII, DA CF/88. PRESENÇA DE DEBATE DEMOCRÁTICO**

Como se viu, o requerente sustenta que o art. 1º da Lei nº 13.134/15, oriunda da MP nº 665/14, malferiu o devido processo legal. Em síntese, defende que não teria sido assegurada, na tramitação do processo legislativo, a participação dos setores da sociedade diretamente atingidos pelas mudanças ou do Conselho Nacional de Previdência Social. Nesse contexto, aponta violação do art. 194, parágrafo único, inciso VII, da Constituição Federal. Também aduz o requerente que o caráter emergencial das medidas provisórias seria incompatível com a participação popular e o debate democrático que deveria preceder a alteração realizada.

Não vislumbro a alegada inconstitucionalidade.

Em primeiro lugar, o parágrafo único do art. 194 estabelece que ao Poder Público compete, nos termos da lei, organizar a seguridade social com base nos objetivos elencados nos incisos. Este é o objetivo previsto no inciso VII: “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

Como destacado pelo Procurador-Geral da República, esse dispositivo diz respeito ao caráter democrático e descentralizado da administração da seguridade e está presente no Título VIII (da Ordem Social), Capítulo II (da Seguridade Social), seção I (disposições gerais).

De outro giro, as disciplinas atinentes ao **processo legislativo** constam do Título IV (da Organização dos Poderes), Capítulo I (do Poder Legislativo), Seção VIII (do Processo Legislativo) da Constituição Federal.

Em segundo lugar, verifica-se que a conversão da MP nº 665/14 na Lei nº 13.134/15 obedeceu a tais normas do processo legislativo.

No que diz respeito aos requisitos da urgência ou da 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).

Esse é o entendimento de longa data observado por esta Corte Suprema. **Vide:** 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 665/14, entendo que os requisitos de urgência e relevância estavam presentes, como aduziram o Presidente da República, o Presidente do Congresso Nacional, o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República. 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. **Vide:**

“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 [sic]. 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 de trabalhadores para 6.280.148. O número de trabalhadores que não preencheriam os critérios exigidos

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.

(...)

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

Afora isso, é certo que, ao contrário do que alegou o requerente, foi oportunizado o debate democrático dentro das possibilidades próprias do processo legislativo concernente à conversão de medida provisória em lei.

Na tramitação da MP nº 665/14, foi proferido parecer pela Comissão Mista antes da apreciação de tal medida provisória pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Como registrado na ADI nº 4.029/DF, esse parecer prévio “proporciona a discussão da matéria, uniformidade de votação e celeridade na apreciação das medidas provisórias” (Juliana Freitas do Valle **apud** CLÈVE, Clèmerson Merlin. Medidas Provisórias. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 178-180).

Foram apresentadas 233 (duzentas e trinta e três) emendas na Comissão Mista, no período de 2/2/15 a 10/2/15. Ainda no âmbito dessa comissão, foram realizadas três audiências públicas para se debater o texto da medida provisória, tendo participado dessas audiências representantes de entidades sindicais e de associações, especialistas da área e o Governo.

Na primeira, realizada em 7/4/15, participaram os representantes da Força Sindical, da Central dos Sindicatos Brasileiros (CSB), da Central de

pela 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.

Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), da União Geral dos Trabalhadores (UGT), da Nova Central Sindical de Trabalhadores, da Confederação dos Pescadores e Aquicultores Artesanais (CNPA), do Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), da Central Única dos Trabalhadores, da CONTAG e da ANAMATRA.

A segunda audiência pública, realizada em 8/4/14, contou com a presença de representantes do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap); e de professor da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

Participaram da última audiência pública, realizada em 9/4/14, o Ministro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; o Ministro do Ministério da Previdência Social; o Coordenador-Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional (CGSAP); e o Secretário-Executivo Substituto do Ministério da Pesca e Aquicultura.

O parecer da Comissão Mista foi pela apresentação do Projeto de Lei de Conversão nº 3/15<sup>2</sup>.

No Plenário da Câmara dos Deputados, a discussão em turno único da medida provisória (tendo o parecer da Comissão Mista) se iniciou, conforme página de acompanhamento da propositura, em 5/5/15 e finalizou em 7/5/15, com diversos debates sobre as matérias tratadas. A propósito, foram apresentadas nessa Casa mais seis emendas (sendo uma emenda de redação).

No Plenário do Senado Federal, a tramitação da propositura também demandou algumas sessões. Nesse sentido, em 20/5/15 foi proferido o Parecer nº 195, de 2015 – PLEN – favorável ao PLV, com apresentação de emendas, e discutida a matéria<sup>3</sup>. Em 26/5/15, houve a votação do Projeto

<sup>2</sup> Vide Parecer nº 6, de 2015-CN, da Comissão Mista, destinado a apreciar a MPV nº 665/14, que conclui pelo PLV nº 3, de 2015. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1327529&filename=Tramitacao-MPV%20665/2014](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1327529&filename=Tramitacao-MPV%20665/2014). Acesso em: 5 set. 2024.

<sup>3</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=814>. Acesso em: 5 set. 2024.

de Lei de Conversão nº 3, de 2015, tendo sido aprovado (Parecer nº 240, de 2015 – CDIR –, Relator Senador Jorge Viana).

Vale também lembrar que, durante a tramitação da medida provisória ou do PLV nas Casas Legislativas, diversas câmaras municipais remeteram seus posicionamentos a respeito da matéria<sup>4</sup>.

Em suma, não vislumbro a possibilidade de se dizer que a Lei nº 13.134/15, oriunda da MP nº 665/14, malferiu regras do processo legislativo, sendo certo que houve o debate democrático sobre a matéria no âmbito do Poder Legislativo. A propósito, foi muito por conta dessa abertura democrática que os novos requisitos para o seguro-desemprego previstos no art. 3º, inciso I, da Lei nº 7.998/90 (com a redação conferida pela lei impugnada) ficaram mais brandos do que os originalmente propostos por meio daquela medida provisória.

Passo a tratar das demais alegações.

#### 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**

<sup>4</sup> Por exemplo: Ofício M. 22/15 da Câmara Municipal de Campinas/SP, OF/CG/0012/2015 da Câmara Municipal de Arco-Íris/SP, Of. GP/DP nº 32/15 da Câmara Municipal de Valinhos/SP, Ofício nº 29/15 da Câmara Municipal de Junqueirópolis/SP, Ofício nº 54/15 da Câmara Municipal de Catanduva/SP, Ofício nº WMS. 65/15 da Câmara Municipal de Xanxerê/SC. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4089885&ts=1630416693596&disposition=inline>. Acesso em: 5 set. 2024. **Vide** também: Ofício nº 41-c/2015 da Câmara Municipal da Estância Turística de Tupã. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4089739&ts=1630416692540&disposition=inline>. Acesso em: 6 set. 2024. **Vide** ainda: Ofício nº 4/15 da Câmara Municipal de Caxias do Sul. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4089748&ts=1630416692594&disposition=inline>. Acesso em: 6 set. 2024.

**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>5</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 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).

<sup>5</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 681.

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 o 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.

### CONSTITUCIONALIDADE DAS MODIFICAÇÕES NO ÂMBITO DO SEGURO-DESEMPREGO (LEI Nº 13.134/15)

Na espécie, antes do advento da MP nº 665/14, 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 7.998/90). 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>6</sup>.

Com a Lei nº 13.134/15 (conversão da MP nº 665/14), 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

<sup>6</sup> **Vide**, nesse sentido, a Resolução nº 467, de 21 de dezembro de 2005, da Codefat. Disponível em: <https://portal.fat.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.

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 7.988/90 (com a redação conferida pela Lei nº 13.134/15), 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 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, não cabe 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 em 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.

Cumprindo repisar que, na exposição de motivos da citada medida provisória, ficou expresso 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 da 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>7</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>8</sup>.

<sup>7</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>8</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 financeiro e atuarial**, e atenderá, na forma da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº

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>9</sup>.

Ademais, a lógica por trás do citado escalonamento é compreensível. Vale lembrar que, por meio da MP nº 665/14, foi proposto que, para ter direito ao seguro-desemprego, o trabalhador dispensado sem justa causa devia, 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 são comuns, 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 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

103, de 2019)

(...)

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

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

provisória) para que o trabalhador tivesse direito ao primeiro pedido de seguro-desemprego<sup>10</sup>.

De mais a mais, considero que a afetação do seguro-desemprego por meio da lei questionada 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 665/14. Na essência, essas políticas visam à recolocação do desempregado no mercado de trabalho.

Julgo que todas as considerações acima indicam que a 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: i) o núcleo do benefício do seguro-desemprego foi preservado; ii) a edição da lei impugnada foi embasada na gestão responsável das contas públicas, tendo como objetivos assegurar a sustentabilidade financeira do FAT, inclusive em termos intertemporais, e corrigir incentivo adverso que existia; e iii) os novos requisitos para a obtenção do seguro-desemprego são proporcionais e razoáveis.

#### INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Entendo que não houve violação do princípio da segurança jurídica.

Como se sabe, a Corte já firmou jurisprudência de que inexistente direito adquirido a regime jurídico<sup>11</sup>. Em meu modo de ver, essa compreensão também se aplica no que diz respeito a regime jurídico atinente ao seguro-desemprego, sendo possível se modificar o sistema, mormente para se assegurar a sustentabilidade do FAT.

<sup>10</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.

<sup>11</sup> Nesse sentido, cito os seguintes casos, que trataram de matérias diversas: RE nº 146.749/DF, Tribunal Pleno, Red. Min. Moreira Alves, DJ de 18/11/94; RE nº 226.855/RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 13/10/2000; ADI nº 7.092/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Edson Fachin**, DJe de 11/9/23; RE nº 862.668/DF-RG, Tribunal Pleno, Red. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 15/4/19; RE nº 563.965/RG, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Cármen Lúcia**, DJe de 30/3/09; RE nº 177.072/SP, Primeira Turma, Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**, DJ de 5/4/02; RE nº 178.802/RS, Segunda Turma, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 19/4/96.

É evidente, portanto, que poderia, sim, a Lei nº 13.134/15 efetuar as modificações ora impugnadas.

Paralelamente a isso, é importante mencionar que, também de acordo com a jurisprudência da Corte, o direito adquirido a determinado benefício previdenciário surge com o preenchimento dos requisitos para a obtenção desse benefício. Corroboram esse entendimento os seguintes julgados: RE nº 72.509/PR-ED-EDv; RE nº 269.407/RS-AgR; MS nº 26.646/DF. Julgo que essa lógica também se aplica no presente caso, no qual se discute o seguro-desemprego. Na espécie, inexistente comando nas normas impugnadas indicando qualquer afastamento de direito adquirido pelo trabalhador que já havia preenchido os requisitos para a obtenção do seguro-desemprego na forma do regime anterior.

De mais a mais, considerando as modificações tal como realizadas, entendo que não havia necessidade de o legislador instituir regime de transição. Nesse contexto, atente-se que, comparando-se com a redação original do art. 3º, inciso I, da Lei nº 7.998/90, que previa a necessidade de recebimento de salários relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à dispensa para a obtenção do seguro-desemprego, a diferença ficou, **grosso modo**, assim: a) para o primeiro pedido, passaram a ser exigidos mais 6 (seis) meses; b) para o segundo pedido, mais 3 (três) meses; c) para os demais pedidos, não houve modificação. Como se vê, essas diferenças, que geram impactos relevantes e positivos para a sustentabilidade financeira do FAT, são bastante razoáveis.

#### DISPOSITIVO

Ante o exposto, julgo improcedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Proponho a fixação da seguinte tese de julgamento: “A Lei nº 13.134/15, relativamente aos prazos de carência do seguro-desemprego, não importou em violação do princípio da proibição do retrocesso social nem do princípio da segurança jurídica”.

É como voto.