

AO EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI¹, entidade sindical de grau superior inscrita sob o CNPJ nº. 33.746.256/0001-00 com sede localizada na Avenida W3 Norte - Quadra 505 - Conjunto A, CEP: 70730-540, Brasília - DF, vêm por intermédio de seus advogados que esta subscrevem², à presença de Vossa Excelência, com fundamento nos artigos 102, I, alíneas “a” e “p”, 103, IX, da Constituição Federal (regulamentados pela Lei Federal nº 9.868/99, ajuizar a presente

**ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
COM PEDIDO LIMINAR DE MEDIDA CAUTELAR**

objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 871/2019, publicada no Diário Oficial da União no dia 21 de janeiro de 2019, e que dispõem sobre a **instituição de Programa Especial para Análise de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências**, pelas razões de fato e de direito a seguir expostas.

¹ **Doc. 01.** Cópia do Estatuto Social e Ata de Posse da Diretoria.

² **Doc. 02.** Procuração.

1. DO ATO NORMATIVO IMPUGNADO

A presente **ação** tem o escopo de ver reconhecida a **inconstitucionalidade** da **Medida Provisória nº 871/2019** sob os seguintes aspectos:

- **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL:**

A MP 871/2019 traz em diversos dispositivos, matérias de **cumho administrativo** que **não poderiam ser dispostas em uma medida provisória**, devendo ter sido discutidos em projetos de lei ou mesmo por medidas infralegais. **A MP precisa ser adequadamente justificada**. Neste caso, há a impressão de que foi utilizada pura e simplesmente para suspender benefícios e atrapalhar, sensivelmente, o andamento dos trabalhos regulares de análise e concessão de benefícios, que já vêm sendo um tormento para milhões de brasileiros que aguardam análises do INSS, por prazo superior ao definido como razoável pelo plenário do STF.

Por outro lado, **diversas disposições da MP 871 são de natureza de normas de direito processual civil, e não poderiam ser dispostas em uma medida provisória**. São exemplos dessas normas que ferem **o artigo 62, §1º, I, b, da CF o artigo 22 da MP 871** e as alterações dos **artigos. 16, §5º, 38-B e 115 da Lei 8.213/91**, pois tratam de **assuntos processuais, especificamente penhora de bens, execução por quantia certa, formas de instrução e avaliação de provas pelo juiz e execução em favor da Fazenda Pública**.

- **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

O Artigo 25 da Medida Provisória 871/2019, que conferiu nova redação ao artigo dia 103 da Lei nº 8.213/91, passou a estabelecer que:

Art. 103. O prazo de decadência do direito ou da ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício, do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício é de dez anos, contado:

I – do dia primeiro do mês subsequente ao do recebimento da primeira prestação ou da data em que a prestação deveria ter sido paga com o valor revisto; ou

II – do dia em que o segurado tomar conhecimento da decisão de indeferimento, cancelamento ou cessação do seu pedido de benefício ou da decisão de deferimento ou indeferimento de revisão de benefício, no âmbito administrativo.

A Medida Provisória nº 871/2019, neste ponto, é inconstitucional, uma vez que não está sujeita a prazo prescricional a pretensão do segurado ou de dependente seu contra um ato de indeferimento, suspensão ou cessação de benefício previdenciário pelo INSS, e isso se dá por ser de natureza fundamental o direito ao recebimento do benefício, o que o torna indisponível.

Por esses motivos, há que se reconhecer a inconstitucionalidade material do art. 103 da Lei nº 8.213/91, com a redação conferida pela Medida Provisória nº 871/2019, na parte em que permite que pretensões deduzidas contra atos de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefícios previdenciários sejam atingidas pela prescrição ou decadência.

2. DOS PRESSUPOSTOS

a) DO CABIMENTO

A ação direta de inconstitucionalidade, prevista no art. 102, inciso I, alínea a, da Constituição Federal, tem como objeto a declaração de inconstitucionalidade, **em caráter concentrado e abstrato, de lei ou ato normativo federal ou estadual.**

Os dispositivos questionados na presente ação foram introduzidos ao ordenamento jurídico por meio de **Medida Provisória**, que é uma espécie normativa que possui força de lei, utilizada em urgências, com prazo determinado e com eficácia imediata.

Logo, tendo como objeto a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da referida norma federal, enquadra-se perfeitamente na hipótese de cabimento prevista na Constituição Federal.

b) DA LEGITIMIDADE ATIVA

A Autora inscreve-se no **art. 103, IX, da CF** como entidade legitimada a ajuizar ações diretas de inconstitucionalidade em defesa da categoria representada.

A **Confederação** postulante é uma entidade sindical de grau superior e com base nacional constituída com o objetivo de promover a **coordenação dos trabalhadores na indústria**, contando com mais de 600 entidades vinculadas, dentre federações e sindicatos, tendo em sua base de representação mais de 5 milhões de trabalhadores.

Assim, considerando que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria congrega todos esses trabalhadores de modo a desenvolver a ação unitária e coordenada, comprometida com o bem comum, a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais e a promoção da justiça e da paz social, verifica-se o aspecto principal da evidência de sua representatividade e a pertinência temática entre a matéria ventilada na presente ADI.

Como se sabe, as entidades sindicais possuem o dever constitucional de promover a defesa não somente dos direitos individuais e coletivos, mas também os interesses da categoria, conforme dispõe o art. 8º, III, da CF.

Por entidades sindicais entendem-se também as confederações, que atuam como órgãos representativos situados no âmbito de uma categoria. E que também possuem atribuição de representar política e juridicamente os interesses de determinado grupo ou classe social.

Ademais, o estatuto social da Autora estabelece como princípios e prerrogativas da Confederação: *“Representar, em âmbito nacional, perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os interesses das entidades sindicais de trabalhadores na indústria, representados pela CNTI, atuar, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução dos problemas que se relacionam com os trabalhadores na indústria, representados pela CNTI, representar e defender perante os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os trabalhadores industriários representados pela CNTI e não representados por entidades sindicais, inclusive celebrando acordos, convenções coletivas de trabalho ou suscitando dissídios coletivos”*.

Nessa perspectiva, resta comprovada a legitimidade e representatividade da Confederação autora, bem como seu interesse processual na causa.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

a) DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A medida provisória é uma espécie normativa que possui força de lei, utilizada em urgências, com prazo determinado e com eficácia imediata, encontra-se prevista no artigo 62 da Constituição de 1988, o qual aduz:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;*
- b) direito penal, processual penal e processual civil;*
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;*

³Código Civil. Encontrado em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acessado pela última vez em: 22/08/2018.

ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.

§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.

§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

A urgência e a relevância da matéria tratada na medida provisória devem ser significativas a ponto de justificar o afastamento do rito convencional do processo legislativo, justificando o deslocamento da competência legislativa para o Executivo. Atender a esses dois pressupostos constitui condição necessária para que as medidas possam se adequar à finalidade para a qual foram previstas, sem ameaçar a harmonia entre os Poderes da República.

Apesar da Medida Provisória possuir objetivo específico, ultimamente, verifica-se a utilização discricionária deste tipo normativo. Sobre o assunto, leciona Bernardo Pereira e Carlos Muller⁴

Medida Provisória só deve ser usada em situações específicas, mas na prática o Executivo tem feito uso indiscriminado deste dispositivo. Não só o número total de Medidas Provisórias tem crescido a cada legislatura nesta década, mas também muitas medidas vêm sendo reeditadas um grande número de vezes, já que o Congresso raramente as desafia.

Acrescenta-se que o número total de Medidas Provisórias tem crescido a cada legislatura nesta década, mas também muitas medidas vêm sendo reeditadas um grande número de vezes, o que confere ao Executivo um poder expressivo na determinação da

^{4 4} PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. Pág. 48

ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

agenda do Legislativo, transferindo, assim, para a oposição a responsabilidade de construir uma maioria para rejeitar uma emenda ou decreto.

Cabe relevo que as medidas provisórias estão sujeitas a um juízo prévio de admissibilidade por parte das Casas Legislativas do Congresso Nacional, correspondente à avaliação da observância ou não dos pressupostos constitucionais, numa nítida tentativa de se evitar a preponderância de um Poder sobre o outro. Mas, na prática, tem se observado excessos na utilização desse instrumento normativo, que muitas vezes regula matérias que lhe são vedadas e não obedece aos requisitos de relevância e urgência.

Além disso, as solicitações de urgência, em alguns casos, tem o intuito de apenas fazer prevalecer a vontade do chefe do poder executivo, causando uma apreciação açodada dos projetos de lei, sem atenderem aos reais anseios da população, além de, conseqüentemente, ocasionar uma deturpação as funções do poder legislativo.

Como exemplo, podemos citar a questionada Media Provisória, nº 871/2019, que versa sobre questões previdenciárias.

Destarte que a medida provisória é, inegavelmente, uma das medidas mais autoritárias do processo constitucional brasileiro, especialmente quando discute as relações de Direito Previdenciário entre Estado e indivíduos.

Nota-se, em toda medida provisória, portanto, um instrumento pelo qual o Poder Executivo se sobrepõe ao Poder Legislativo, ditando quais são as matérias e instrumentos normativos que o parlamento deve analisar com prioridade, desconsiderando que essa apreciação deveria ser feita pelo próprio parlamento, e não determinada por elementos unilaterais e estranhos aos representantes eleitos pelo povo.

A medida provisória é tão abrupta no equilíbrio entre os poderes e no processo legislativo que o próprio constituinte derivado já excluiu alguns temas dessa possibilidade, como se vê no parágrafo primeiro do art. 62 da CF.

Assim, o Poder Executivo, basicamente, não poderá editar medidas provisórias sobre direito eleitoral, direito penal, direito processual penal e processual civil, bem como não poderá editar medidas provisórias que desequilibrem a separação de poderes. Além disso, não pode editar medidas que tratem de tema reservado à lei complementar.

Matéria de cunho administrativo

Os artigos 1 a 21, bem como os artigos 27 a 30 da MP nº 871/2019 tratam de temas **essencialmente de caráter administrativo e das carreiras de servidores do INSS (que estão sendo levadas para o Ministério da Economia)**, que deveriam ser tratados, em sua maioria, por medidas de perfil infralegal, ou por projetos de lei. Dentre as novidades desses dispositivos, podemos apontar:

- a instituição do programa especial de análise de benefícios com indícios de irregularidades, para situações em que haja: potencial pagamento indevido ou acúmulo indevido de benefícios indicado pelo TCU ou pela CGU;
- processos identificados na Força-Tarefa Previdenciária, composta pelo Ministério Público Federal, pela Polícia Federal e pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; suspeita de óbito do beneficiário;
- benefício de prestação continuada previsto na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, com indícios de irregularidade identificados em auditorias do Tribunal de Contas da União, da Controladoria Geral da União e em outras avaliações realizadas pela administração pública federal; e
- processos identificados como irregulares pelo INSS, dentre outros temas de caráter eminentemente administrativo.

Inclusive, vale ressaltar as referidas medidas administrativas já existiam na Legislação Ordinária Federal (Lei nº 8.212/91, Lei nº 10.666/2003 e Lei nº 13.457/17).

Dessa forma, é nítido que não existe a urgência constitucional do art. 62 da CF a justificar essas alterações por meio de uma medida provisória. Seria o caso de se levar a discussão ao Congresso por meio de um projeto de lei que buscasse a alteração das leis 10.666/2003 e 13.457/2017. Note-se, nesse sentido, que a MP não aborda qualquer alteração ou aperfeiçoamento desses diplomas legais.

Matéria de processo civil

A Constituição Federal veda, em seu art. 62, §1º, I, b, que seja editada medida provisória que verse sobre direito processual civil.

Trata-se de matéria de interesse do Poder Judiciário, por afetar diretamente o cotidiano de seus processos e o equilíbrio entre os Poderes, de modo que demandaria a análise calma pelo processo legislativo regular, jamais se permitindo que o Executivo, em ato unilateral, desequilibrasse essas relações e impusesse alterações nos ritos processuais, sem a oitiva e participação do Congresso Nacional.

Mas, nessa medida provisória, diversas disposições processuais civis são encontradas.

A primeira delas está no art. 22, que dispõe que os créditos constituídos pela Procuradoria-Geral Federal em decorrência de benefício previdenciário ou assistencial recebido indevidamente por dolo, fraude ou coação, inclusive por terceiro que sabia ou deveria saber da origem ilícita dos recursos fazem parte do rol de exceções à impenhorabilidade do bem de família (Lei 8.009/90). Com isso, a MP 871 prioriza tais créditos em detrimento de tantos outros e põe a Fazenda Pública com privilégio processual

ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

nas penhoras realizadas em execuções por quantia certa (art. 824 a 909 do Código de Processo Civil), podendo afetar o destino de processos em que sequer haja discussão sobre matéria previdenciária, o que não poderia ser aventado em medida provisória.

Além disso, o art. 16, §5º é incluído na Lei 8.213/91 e o art. 55, §3º, da mesma lei é alterado para exigir que o início de prova material do tempo de serviço, para fins de aposentadoria, bem como as provas de união estável e dependência econômica sejam todas contemporâneas dos fatos, independentemente da possibilidade de sua obtenção e da qualidade da prova em si, o que também afeta a atividade instrutória e decisória do magistrado, e por consequência, o devido processo legal.

Por fim, o art. 115 da Lei 8.213/91 foi alterado pela MP 871. Esse dispositivo traz relevante inovação, pois determina que haja não só a devolução de valores pagos pelo INSS administrativamente, mas também aqueles pagos pela via judicial, de indevidamente ou além do devido, sem qualquer previsão de respeito a garantias de defesa da segurança jurídica do segurado no caso concreto, especialmente o direito adquirido, a coisa julgada e a proteção da confiança.

Se o dispositivo só se ativesse a valores pagos administrativamente, não haveria afetação ao art. 62, §1º, I, b, da Constituição. Todavia, a partir do momento em que se insere na prática jurisdicional, almejando estabelecer a forma pela qual serão devolvidos valores pagos por decisão judicial (provisória ou definitiva), está se imiscuindo e criando regras de direito processual civil, determinando, ex lege, que toda revogação de decisão judicial lato sensu (decisões e sentenças) implicaria na devolução de valores e que esses valores poderiam ser inscritos em dívida ativa, o que são regras processuais de execução a favor da Fazenda Pública, que não podem ser tema de medida provisória.

Destarte, todos os dispositivos citados (art. 22 da MP e alterações dos arts. 16, §5º e 115 da Lei 8.213/91) são normas de direito processual civil, e nessa condição, são inconstitucionais, posto que foram veiculadas em medida provisória.

b) DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, que, dentre outras alterações promovidas na Lei nº 8.213/91, modificou radicalmente as regras relacionadas à prescrição e à decadência no Direito Previdenciário.

A referida Medida Provisória, em seu art. 25, conferiu nova redação ao art. 103 da Lei de Benefícios da Previdência Social, cujo caput passou a estabelecer o seguinte:

Art. 103. O prazo de decadência do direito ou da ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão, indeferimento, cancelamento ou cessação de benefício, do ato de deferimento, indeferimento ou não concessão de revisão de benefício é de dez anos, contado:

I – do dia primeiro do mês subsequente ao do recebimento da primeira prestação ou da data em que a prestação deveria ter sido paga com o valor revisto; ou

II – do dia em que o segurado tomar conhecimento da decisão de indeferimento, cancelamento ou cessação do seu pedido de benefício ou da decisão de deferimento ou indeferimento de revisão de benefício, no âmbito administrativo.

Eis a redação revogada do mesmo dispositivo legal:

Art. 103. É de dez anos o prazo de decadência de todo e qualquer direito ou ação do segurado ou beneficiário para a revisão do ato de concessão de benefício, a contar do dia primeiro do mês seguinte ao do recebimento da primeira prestação ou, quando for o caso, do dia em que tomar conhecimento da decisão indeferitória definitiva no âmbito administrativo.

Esse conjunto normativo afigura-se francamente contrário à Constituição da República.

O direito à previdência social consubstancia autêntico direito humano e fundamental, pois a prestação de recursos sociais indispensáveis à subsistência da pessoa deriva do próprio direito de proteção à existência humana digna.

Com efeito, o objetivo fundamental de um bem previdenciário é a provisão de recursos materiais indispensáveis à subsistência digna do trabalhador e de sua família. A íntima conexão do direito à previdência social com a exigência de vida humana digna torna manifesta sua natureza de direito humano e fundamental, pois esse direito é condição de possibilidade da dignidade da pessoa humana.

Por esse motivo, esses “direitos-meios-indispensáveis à subsistência digna” encontram-se regidos por um diferenciado regime de proteção jurídica. São os direitos humanos previdenciários invioláveis, inalienáveis e imprescritíveis. Isso significa que não se admite a violação desses direitos, razão pela qual lhes é assegurada efetiva proteção judicial.

Os direitos humanos e fundamentais não se submetem ao regime de preclusão temporal, não sendo adequado considerar extinto o direito pelo seu não exercício em tempo que se julga oportuno. Os direitos humanos e fundamentais são imprescritíveis, no sentido de que a qualquer tempo é possível fazer cessar a violação desses direitos .

Como destacamos em nosso Direito Processual Previdenciário, em tema de proteção social, o regime de preclusão temporal pode conduzir a pessoa a uma condição de destituição perpétua de recursos necessários para sua subsistência, entregando-a à própria sorte mesmo quando seja inegável que faz jus a determinada forma de proteção social. O decurso do tempo não legitima a violação de nenhum dos direitos humanos e fundamentais, os quais devem ser respeitados em sua integralidade.

A incidência do prazo do caput do art. 103 da Lei nº 8.213/91 (com redação anterior àquela conferida pela MP 871/2019) nos casos em que o pedido de benefício previdenciário é indeferido pelo INSS foi bastante discutida nas esferas doutrinária e jurisprudencial.

O debate acerca da instituição de prazo decadencial para revisão de atos de concessão de benefício previdenciário não é novo, já foi objeto de apreciação por este Egrégio Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento do RE 626.489/SE (com Repercussão Geral). Na oportunidade, o voto do relator, Ministro Roberto Barroso, foi seguido por unanimidade pelo tribunal.

Em que pese o voto do Ministro Barroso ter dado provimento ao recurso do INSS, restou expressamente estabelecido na própria ementa do julgado que **o direito à previdência social não se sujeita a prazo decadencial**, sendo a concessão do benefício propriamente dito o exercício deste direito fundamental:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. 1. O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. 2. É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário. 3. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela Medida Provisória 1.523, de 28.06.1997, tem como termo inicial o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexistente direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido.

No decorrer do seu voto, o relator deixa claro tal *ratio decidendi*, diferenciando o direito ao benefício propriamente dito e a graduação pecuniária, inclusive ressaltando súmulas do STF e STJ que tratam da incidência da prescrição quinquenal de parcelas vencidas no âmbito previdenciário.

Cabe distinguir, porém, entre o direito ao benefício previdenciário em si considerado – isto é, o denominado fundo do direito, que tem caráter fundamental – e a graduação pecuniária das prestações. Esse segundo aspecto é fortemente afetado por um amplo conjunto de circunstâncias sociais, econômicas e atuariais, variáveis em cada momento histórico. Desde a pirâmide etária e o nível de poupança privada praticado pelo conjunto de cidadãos até a conjuntura macroeconômica, com seu impacto sobre os níveis de emprego e renda.

Ainda, *ad argumentandum tantum*, da leitura das notas taquigráficas do julgado, percebe-se que a Ministra Cármen Lúcia destaca a impossibilidade de se impor prazo decadencial ao exercício do direito fundamental ao benefício previdenciário:

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA – Senhor Presidente, também começo por cumprimentar o Ministro Barroso, que, na esteira do que é comum em todos os pronunciamentos de Sua Excelência, votou com objetividade e clareza. Espero que tenha ficado claro – não apenas para nós, mas, principalmente, para aqueles que são os beneficiários – que não se cuida aqui, como posto também pela doutora Luysien, de tangenciar, tocar, diminuir, comprometer o direito material à previdência, ao benefício, ou à nada que o valha. Estamos todos de acordo – Juízes, advogados dos dois lados – em que este direito é intocável. Faça essa referência porque a clareza do voto do Ministro Barroso, que é o Relator, creio, deixou isso devidamente patenteado. E é uma preocupação, Presidente, porque, quando se trata de Direito Previdenciário, especialmente direito a benefícios, estamos lidando com direito de pessoas que já prestaram o serviço à sociedade e que têm consolidado no seu patrimônio aquele direito. Não pode, agora, o Poder Judiciário – não poderia, muito menos em face da Constituição brasileira – tirar aquilo que já foi adquirido.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR) – Só um comentário. Com esta preocupação que é a mesma de Vossa Excelência, eu abri a ementa do voto, dizendo: O direito à previdência social constitui direito fundamental e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a

ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

concessão inicial do benefício previdenciário. Essa é a primeira proposição da minha ementa.

Nesse sentido, fica muito claro que a posição unânime do Supremo Tribunal Federal é a de que o direito fundamental à concessão do benefício previdenciário não pode ser limitado por prazo decadencial, sendo que este se aplica somente aos casos de rediscussão da prestação pecuniária.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da não submissão da pretensão de revisão de ato de indeferimento de benefício previdenciário ao prazo do caput do art. 103 da Lei nº 8.213/91 foi, logo em seguida, sedimentado também no âmbito do Superior Tribunal de Justiça. Com efeito, o STJ, no julgamento dos Recursos Especiais nº 1.309.529/PR e 1.326.114/SC, sob o regime dos recursos repetitivos (Tema nº 544), fixou a tese de que **“o suporte de incidência do prazo decadencial previsto no art. 103 da Lei 8.213/1991 é o direito de revisão dos benefícios, e não o direito ao benefício previdenciário”**.

Independentemente do que venha a estabelecer a legislação infraconstitucional, não está sujeita a prazo prescricional a pretensão do segurado ou de dependente seu contra um ato de indeferimento, suspensão ou cessação de benefício previdenciário pelo INSS, e isso se dá por ser de natureza fundamental o direito ao recebimento do benefício, o que o torna indisponível.

De fato, os benefícios previdenciários consistem em prestações pecuniárias devidas pelo Estado aos cidadãos que, preenchidos os requisitos legais, encontram-se em situação de vulnerabilidade comprovada ou presumida, com capacidade laborativa suprimida ou reduzida e que, nas circunstâncias previstas em sede constitucional (morte de pessoa que colabora com o provimento dos recursos familiares, invalidez, doença, idade avançada, etc.), não possuem plenas condições de prover ao próprio sustento. Portanto, ditos

benefícios têm o escopo de assegurar a manutenção da vida, da saúde e de uma existência minimamente digna daqueles que os percebem. Não há dúvida, portanto, de que se tratam de direitos fundamentais de segunda dimensão.

O direito à seguridade social possui como alicerces axiológico-normativos o direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à proteção social da vida humana contra a necessidade, dentre outros. Destina-se, tal direito, a concretizar o mais alto valor moral, qual seja a garantia individual de estado compatível com a dignidade da pessoa humana. **(ROCHA, Daniel Machado da; SAVARIS, José Antonio. *Curso de Direito Previdenciário – Vol. I*, p. 109/111.)**

Aplicando este raciocínio no Direito Previdenciário, é correto dizer que a prescrição (ou decadência, conforme o entendimento adotado) pode fulminar pretensões ao recebimento de parcelas em atraso de benefício devido ou à sua correta quantificação, mas jamais impedir o acesso ao benefício negado, vale dizer, ela não pode cercear completamente a sua fruição futura.

Por esses motivos, há que se reconhecer a inconstitucionalidade material do art. 103 da Lei nº 8.213/91, com a redação conferida pela Medida Provisória nº 871/2019, na parte em que permite que pretensões deduzidas contra atos de indeferimento, cancelamento ou cessação de benefícios previdenciários sejam atingidas pela prescrição ou decadência.

4. DAS VIOLAÇÕES À CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Medida Provisória nº 871/2019 **ofende o artigo art. 62, §1º, I, b da Constituição Federal**, uma vez que **versa sobre matéria de ordem processual civil**, bem como, **abarca conteúdos de matéria meramente administrativa, não comprovando a urgência do citado permissivo constitucional.**

Além disso, a norma jurídica infraconstitucional ao sujeitar o direito à previdência social ao prazo decadencial, viola o direito à previdência social, estipula limite de prazo para o requerimento de tutela jurisdicional tendente a determinar a cessação da violação desse direito humano, a um só tempo: a) malferir o direito ao mínimo existencial de que se reveste o direito fundamental à previdência social; b) implica denegação de justiça.

Em primeiro lugar, o decurso do tempo separará a pessoa da proteção social a que, em tese, faz jus, de modo que o instituto da prescrição do fundo do direito, nesta seara, **pode iludir o direito fundamental à previdência social (CF/88, art. 6º, caput)** e, por consequência, **o princípio fundamental da dignidade humana (CF/88, art. 1º, III)**. Pela segunda via, a prescrição do fundo do direito revela-se **violadora do direito constitucional de acesso à justiça (CF/88, art. 5º, XXXV) e do direito a um remédio jurídico eficaz que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, consagrado na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 25, item “1” do Pacto de San José da Costa Rica)**, ato normativo de estatura supralegal.

Os direitos humanos e fundamentais não se submetem ao regime de preclusão temporal, não sendo adequado considerar extinto o direito pelo seu não exercício em tempo que se julga oportuno. Os direitos humanos e fundamentais são imprescritíveis, no sentido de que a qualquer tempo é possível fazer cessar a violação desses direitos .

Além disso, a referida Medida Provisória ofende os **artigos 1º, II, III e IV e art. 3º, I e III, todos da CF/88**, uma vez que a previdência social, em sua conformação básica, é um direito fundado na dignidade da pessoa humana, na solidariedade, na cidadania e nos valores sociais do trabalho, bem como nos objetivos da República de construir uma sociedade livre, justa e solidária, avançar na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais. Desta forma, não pode **o direito à previdência social se sujeitar a prazo decadencial**.

5. DO PEDIDO LIMINAR DA MEDIDA CAUTELAR. TULETA DE URGÊNCIA.

Para a concessão de medida liminar, cumpre demonstrar o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, nos termos do art. 300, §1º, do CPC/2015.

In casu, verifica-se que os referidos requisitos se fazem presentes, autorizando a concessão da medida vindicada. Senão, veja-se.

Quanto ao primeiro requisito, restou evidenciada a relevância e a consistência dos fundamentos jurídicos (**fumaça do bom direito**) do pedido formulado na presente ação, uma vez que **foi demonstrado que o texto impugnado fere frontalmente à Constituição Federal.**

Já no tocante ao perigo da demora, tal requisito também resta patente, uma vez que a MP 871/2019 tem por objetivo alterar diversos artigos que versam sobre Previdência Social. Como se sabe a previdência social é um dos pilares da seguridade social, que possui por fundamento realizar ações e políticas sociais que visam promover o estabelecimento de uma **sociedade mais igualitária e justa.**

Acontece que, tramita, atualmente, no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição tendente a realizar uma Reforma Previdenciária- PEC 06/2019. A **suspensão dos efeitos da MP 871/2019 é medida que se impõe**, pois, não é plausível que se permita que Medida Provisória promova a alteração de regras previdenciárias, num cenário onde não se sabe, se a própria PEC será aprovada pelo Poder Legislativo.

Ainda sobre o assunto, frisa-se que há, também, incompatibilidade do art. 103, caput, da Lei 8.213/91, com a redação emprestada pela Medida Provisória 871, de 18.01.2019, pois ao estender o campo de aplicação da decadência em matéria previdenciária, para fazer alcançar qualquer ato administrativo desfavorável ao particular, a

nova norma **tem como consequência impedir o exercício, a qualquer tempo, do direito fundamental ao benefício previdenciário.**

6. PEDIDOS

Ante o exposto, requer a CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA INDÚSTRIA - CNTI:

a) **Liminarmente**, presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a concessão *initio litis* e com eficácia *erga omnes* de MEDIDA CAUTELAR, objetivando a suspensão imediata da Medida Provisória nº 871/2019.

b) A notificação do **Excelentíssimo Senhor Presidente da República e do Congresso Nacional**, para que prestem as informações necessárias;

c) em seguida, ouvido o Ilustríssimo Representante do Ministério Público;

d) Por fim, o julgamento em definitivo da procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a **inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 871/2019**, pelos fundamentos expendidos nesta exordial.

Finalmente, para prova do alegado, instrui a presente exordial cópia dos termos da **Medida Provisória nº 871/2019**⁵.

Por fim, requer sejam todas as publicações e intimações efetivadas em nome da advogada **JACQUELINE AMARILIO DE SOUSA OAB/DF 35.446**, no endereço **SCN - Qd. 02 - Ed. Libert Mall, Torre B, Salas 930 - Asa Norte Brasília - DF - Brasil - CEP: 70712-904**, nos termos do **§ 2º do art. 272 do CPC 2015**.

⁵ **Doc. 05.** Inteiro Teor da MP nº 871/2019

ZILMARA ALENCAR

CONSULTORIA JURÍDICA

Dar-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nestes termos,

Pede e espera deferimento.

Brasília, 28 de fevereiro de 2019.

JACQUELINE AMARILIO DE SOUSA

OAB/DF 35.446

