

AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5009237-73.2014.404.7100/RS

AUTOR : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RÉU : UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO

SENTENÇA

I - Relatório:

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** ajuizou ação civil pública contra a **UNIÃO**, postulando provimento jurisdicional que:

a) declare ilegais os prazos finais fixados no art. 14, caput, da Resolução CODEFAT 467/05 e no art. 7º da Resolução CODEFAT 306/02 para protocolo do requerimento do seguro-desemprego;

b) determine à União que se abstenha de, mantidos os termos da Lei 7.998/90, indeferir o benefício de seguro-desemprego de que tratam o seu art. 2º, inciso I, e art. 2º-C em razão do escoamento de prazos para o protocolo do respectivo requerimento, desde que mantidas todas as condições legais para percepção do auxílio;

c) fixação de multa diária no valor de R\$ 50.000,00, a ser revertida para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos para o caso de descumprimento da sentença (art. 13 da Lei n.º 7.347/85).

Narrou, em síntese, que o Ministério do Trabalho tem indeferido os requerimentos de seguro-desemprego formulados após os prazos de 120 e 90 dias, contados da rescisão do contrato de trabalho ou do resgate do trabalhador da situação análoga à de escravo, nos termos previstos nas Resoluções CODEFAT 467/05 e 306/02. Defendeu a ilegalidade das resoluções, por excesso de poder, tendo em vista que a Lei n.º 7.998/90 não menciona qualquer data limite para o requerimento do seguro-desemprego, limitando-se a afirmar que pode ser requerido a partir do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho. Aduziu que *'jamais poderá o administrador, no exercício de função normativa secundária, expedir atos que confrontem ou estejam à margem das leis formais regulamentadas'*. Asseverou que o direito ao seguro-desemprego independe da atualidade da demissão ou do resgate do trabalhador. Ponderou que se trata de direito fundamental social, que não pode sofrer restrição por ato normativo secundário. Alegou que *'o objetivo da Lei 7.998/90 é conferir auxílio financeiro ao trabalhador dispensado sem justa causa, mas não apenas àqueles recentemente demitidos ou resgatados. Isto não se infere da lei em questão. Em realidade ela não traça qualquer distinção entre trabalhadores recente ou remotamente demitidos ou resgatados. A lei não diz proteger apenas o primeiro caso e qualquer inferência em contrário será ir além do que ela estabelece'*. Invocou a jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região para amparar a tese exposta.

Por fim, discorreu sobre a eficácia subjetiva da sentença, defendendo a impossibilidade de limitação dos seus efeitos à circunscrição territorial do órgão prolator de sentença em ação civil pública. Argumentou que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem evoluído no sentido de desfazer *'a confusão terminológica que deu origem à interpretação de que o provimento jurisdicional em Ação Civil Pública apenas irradia efeitos nos limites da competência territorial do órgão prolator'*. Uma vez que não se pode admitir que se reconheça a ilegalidade da conduta administrativa apenas em Porto Alegre - ou na 4ª Região -, sustentou que *'a coisa julgada encontrará seu limite subjetivo em tantos quantos forem os trabalhadores demitidos sem justa causa ou resgatados de situação análoga à de escravo que pretendam receber as parcelas do seguro-desemprego após os prazos fixados nas resoluções do CODEFAT'*. Isso porque *'não se pode cogitar que essa prerrogativa seja conferida apenas a parte dos trabalhadores brasileiros segundo o território onde vivem'*.

A União foi citada e contestou a ação (ev. 7). Em preliminar, defendeu que, nos termos do art. 16 da Lei n.º 7.347/1985, com a redação que lhe foi dada pela Lei n.º 9.494/97, *'a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator'*. Afirmou que ainda não estão superados os precedentes jurisprudenciais que aplicam textualmente o dispositivo em questão. No mérito, pugnou pela improcedência do pedido. Afirmou que o objetivo do seguro desemprego é *'possibilitar o sustento do trabalhador e de sua família por um período máximo de cinco meses, acaso o empregado seja demitido sem justa causa'*, não sendo apenas um benefício, mas um conjunto de ações integradas voltadas ao atendimento do trabalhador. Referiu que o benefício é pago com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, e que sua gestão é atribuída ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que possui poder regulamentar expressamente atribuído pelo art. 19, V, da Lei n.º 7.998/1990. Alegou que as resoluções do CODEFAT, ao estipularem prazo máximo para requerimento do benefício, não desbordaram do poder regulamentar, pois *'o legislador não tem a faculdade de imaginar todas as situações possíveis de serem tuteladas ou disciplinadas para enquadrá-las na norma legal'*, sobretudo porque a Lei confere ao CODEFAT a atribuição de estabelecer as regulamentações necessárias ao cumprimento da Lei para a execução do programa. Em virtude das resoluções, o trabalhador dispensado sem justa causa pode apresentar o requerimento de seguro-desemprego a partir do sétimo dia posterior à dispensa, até o 120º dia posterior ao desligamento; no caso do trabalhador submetido à condição análoga à de escravo, o trabalhador terá o prazo de até 90 dias, a partir do resgate, para requerer o benefício. Sustentou que a regulamentação respeita a Lei de regência, é razoável, proporcional e necessária, porquanto *'não existe nada mais lógico do que estipular um prazo, a contar da dispensa, ou do evento ensejador do deito à percepção do seguro-desemprego, para que o benefício seja requerido perante a Administração'*. Aduziu que a Administração *'não pode ficar indefinidamente à mercê de o*

trabalhador exercer o seu direito à requisição do benefício'. Por fim, argumentou que há representação dos trabalhadores na gestão do CODEFAT, que participaram da elaboração das resoluções, com direito a voz e a voto.

O MPF ofertou réplica (ev. 7), por meio da qual reiterou os argumentos expostos na inicial, especialmente acerca do alcance subjetivo da demanda.

Sem necessidade de dilação probatória, os autos vieram conclusos para sentença.

É o relatório.

Passo a decidir.

II - Fundamentação:

II.1. Questões preliminares:

Antes de adentrar no mérito, cabe a análise de algumas questões preliminares, para evitar futuras controvérsias.

Competência do Juízo

Embora o desemprego involuntário seja risco coberto pela previdência social, nos termos do art. 201, III, da Constituição, não é benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social, na forma do art. 9º, § 1º, da Lei n.º 8.213/1991. O benefício é regido pela Lei n.º 7.998/1990. Em virtude disso, firmou-se o entendimento de que se trata de matéria administrativa, de competência das Varas Cíveis e das Turmas da Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4, CC 2009.04.00.020410-1, Corte Especial, Relator Tadaaqui Hirose, D.E. 30/10/2009). Assim, **correta a distribuição do feito perante este Juízo.**

Legitimidade ativa do MPF e cabimento da ação civil pública

O Ministério Público Federal possui legitimidade para defender, por meio de ação civil pública, interesses individuais homogêneos, acaso evidenciado interesse social relevante, como no caso dos autos. Nesse sentido:

AGRAVO. CONSTITUCIONAL. PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MPF. LEGITIMIDADE ATIVA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS E ASSISTENCIAIS DE VALOR MÍNIMO. ANTECIPAÇÃO DE TUTELA. REQUISITOS. 1. O Ministério Público Federal tem legitimidade para ajuizar ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos, desde que evidenciado interesse social relevante, como no caso dos autos. Precedentes do STF e desta Corte. 2. Estando-se diante de situação que afeta interesses sociais e individuais indisponíveis, a ação civil pública revela-se via processual adequada. (...) (TRF4, AG

5012046-30.2013.404.0000, Sexta Turma, Relator p/ Acórdão Celso Kipper, juntado aos autos em 06/09/2013)

PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE DE AGIR. POSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. AUSÊNCIA DE PERDA SUPERVENIENTE DO OBJETO. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS DE CUNHO CONSTITUCIONAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, LEGALIDADE E EFICIÊNCIA. MANUTENÇÃO DE PERITOS MÉDICOS DO INSS EM NÚMERO SUFICIENTE. PRAZO DE 45 (QUARENTA E CINCO) DIAS PARA REALIZAÇÃO DAS PERÍCIAS. VIABILIDADE. 1. Consoante iterativa jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao Ministério Público é dado promover, via ação coletiva, a defesa de direitos individuais homogêneos, porque tidos como espécie dos direitos coletivos, desde que o seu objeto se revista da necessária relevância social. 2. Deve ser afastada a carência de ação por falta de interesse de agir, visto que há resistência na pretensão deduzida em juízo pelo Ministério Público Federal, com o intuito de zelar pela eficiência da prestação do serviço público, de forma efetiva, conferindo adequada aplicabilidade ao art. 37 da Constituição Federal. 3. Inconsistente a alegação de impossibilidade jurídica do pedido, haja vista a possibilidade de controle da Administração e de suas políticas pela via judicial, quando necessário à tutela de direitos fundamentais. 4. Evidenciada grave situação, consolidada pela falta do mínimo existencial em relação aos serviços públicos prestados pela Autarquia Federal, haja vista a carência de profissionais no quadro de peritos do INSS, inviabilizando o exercício de direitos constitucionalmente assegurados a pessoas que se encontram impossibilitadas de trabalhar por motivo de enfermidade, impõe-se a correção da situação. 5. Hipótese em que caracterizado descumprimento de normas de cunho constitucional, como os princípios da legalidade e da eficiência, o que clama a intervenção do Poder Judiciário, a fim de equilibrar a situação, garantindo a dignidade da pessoa humana. 6. Deve o INSS manter, de forma permanente e em número suficiente, profissionais habilitados para a realização de perícias médicas indispensáveis à análise dos pedidos de benefícios previdenciários, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, contados da data do agendamento inicial, sob pena de implantação automática. (TRF4, APELREEX 5004831-56.2012.404.7010, Quinta Turma, Relator p/ Acórdão Ricardo Teixeira do Valle Pereira, juntado aos autos em 16/07/2014)

Assenta-se, pois, a legitimidade ativa e o cabimento da ação proposta.

Abrangência subjetiva da sentença

Questão ainda polêmica é o alcance da sentença proferida em ação civil pública em casos que tais. Não se desconhece a jurisprudência atual das Turmas integrantes da Segunda Seção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região de que a sentença proferida em ação civil pública alcança apenas a competência territorial do órgão prolator (dentre outros, TRF4 5043804-04.2012.404.7100, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz, juntado aos autos em 04/04/2013; TRF4, AG 5014318-94.2013.404.0000, Terceira Turma, Relator p/ Acórdão Fernando Quadros da Silva, D.E. 17/10/2013).

Não obstante, o Superior Tribunal de Justiça, em casos mais recentes, tem decidido pela possibilidade de abrangência nacional em ação civil pública. Cito, por exemplo, o REsp n.º 1.243.386/RS, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgado em 12 de junho de 2012. Transcrevo parte do voto-condutor, *in verbis*:

'Conquanto a Corte Especial tenha modificado o entendimento que eu defendera quanto a matéria, a questão ainda se manteve atual e efervescente. Tanto que a doutrina permaneceu a debatê-la e, recentemente, ela novamente foi aberta e rediscutida pela Corte, por ocasião do julgamento do Recurso Especial em Controvérsia Repetitiva nº 1.247.150/PR (Corte Especial, Rel. Min. Luis Felipe Salomão, DJ de 12/12/2011), julgado nos termos da seguinte ementa:

(...)

Ao ensejo da reabertura de tal discussão, entendo ser pertinente reafirmar meu entendimento acerca da matéria, pelos mesmos fundamentos que defendi quando do julgamento do mencionado REsp 411.529/SP. Com efeito, naquela oportunidade ponderei:

'II - Mérito

(...)

II.2 - A irrelevância do art. 16 da LACP para limitar a eficácia da sentença, dada a independência de seus efeitos em relação à coisa julgada.

Novamente formulando um argumento subsidiário, vale ressaltar que, ainda que se entenda que o art. 16 da LACP pode estender sua eficácia também às hipóteses de Ação Civil Pública na qual se busque a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, ainda assim essa norma jamais terá o condão de limitar a eficácia da sentença proferida em tal ação.

Isso porque, ao estabelecer que a sentença 'fará coisa julgada nos limites territoriais do órgão prolator', a referida norma acabou por regular apenas e tão somente o fenômeno da coisa julgada, que é absolutamente distinto da eficácia da sentença.

A constatação da independência entre a eficácia da sentença e a eficácia da coisa julgada não é nova, e resta cediça no direito processual civil brasileiro. Sua defesa originária foi feita por ENRICO TULLIO LIEBMAN, para quem a eficácia da sentença consubstanciaria os efeitos modificativos do mundo jurídico promovidos por esse ato judicial, enquanto eficácia da coisa julgada seria meramente a imutabilidade conferida a tais efeitos em decorrência do trânsito em julgado da decisão. Nesse sentido, confirmam-se as palavras do ilustre professor italiano, que tanto influenciou o direito processual civil brasileiro (LIEBMAN, Enrico Tullio, Eficácia e Autoridade da Sentença e outros escritos sobre a coisa julgada, 3ª Edição, Forense, Rio de Janeiro, 1984, pág. 170):

'I - A declaração oriunda da sentença, assim como seus outros efeitos possíveis, pode conceber-se e produzir-se independentemente da coisa julgada; na aptidão da sentença em produzir os seus efeitos e na efetiva produção deles (quaisquer que sejam, segundo o seu conteúdo) consiste a sua eficácia, e esta se acha subordinada à validade da sentença, isto é, à sua conformidade com a lei.

II - A eficácia da sentença, nos limites de seu objeto, não sofre nenhuma limitação subjetiva; vale em face de todos.

III - A autoridade da coisa julgada não é efeito ulterior e diverso da sentença, mas uma qualidade dos seus efeitos e a todos os seus efeitos referente, isto é, precisamente a sua imutabilidade. Ela está limitada subjetivamente só às partes do processo.'

Dessa lição, extraem-se três noções fundamentais: (i) a eficácia da sentença, por ser distinta da eficácia da coisa julgada, se produz independentemente desta; (ii) a eficácia da sentença, desde que não confundida com a figura do trânsito em julgado, não sofre qualquer limitação subjetiva: vale perante todos; (iii) a imutabilidade dessa eficácia, ou seja, a impossibilidade de se questionar a conclusão a que se chegou na sentença, limita-se às partes do processo perante as quais a decisão foi proferida, e só ocorre com o trânsito em julgado da decisão.

Assim, ainda que o objetivo do legislador, ao criar o art. 16 da LACP, fosse o de efetivamente limitar a eficácia da sentença ao território em que seria competente o juiz que a prolatou, esse escopo não foi atingido pela norma da forma como ela restou redigida. Ao dizer que 'a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator', tudo o que o legislador logrou êxito em fazer foi definir que a sentença, em que pese estender seus efeitos a todo o território nacional, não poderá ser questionada em nenhuma demanda futura a ser decidida dentro da base territorial mencionada na lei. Nada mais que isso.

Os efeitos da sentença, portanto, tanto principais (representados pela existência do elemento declaratório característico de toda a decisão judicial) como secundários (representados pela criação do título executivo nas ações condenatórias), estendem-se a todos os terceiros que eventualmente se beneficiariam com a decisão.'

Em adição, algumas ponderações devem ser feitas acerca do dispositivo contido no art. 2º-A da Lei 9.494/97. Referida norma dispõe:

Art. 2º-A A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator.

Referida norma, ao tratar de substituição processual, claramente se destina à regulação de ações coletivas ajuizadas para a defesa de direitos individuais homogêneos. Contudo, em que pese falar de substituição processual, ela dispõe sobre ações coletivas propostas visando à tutela de interesses, não de uma coletividade indeterminada, mas dos associados da instituição autora.

Destarte, essa disposição legal não terá o condão de alterar as conclusões a que se chegou até aqui. Isso porque, ao tratar de ação de caráter coletivo, proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses de seus associados, a lei claramente exclui de sua incidência o processo sob julgamento.

Não obstante esta ação tenha sido proposta por Sindicatos e a ela tenham aderido outras instituições da mesma natureza, a presente ação não foi proposta exclusivamente para a defesa dos interesses trabalhistas dos associados da entidade. Ela foi ajuizada objetivando tutelar, de maneira ampla, os interesses de todos os produtores rurais que laboram com sementes transgênicas de Soja RR, ou seja, foi proposta para a tutela de interesse de toda a categoria profissional, independentemente de sua condição de associado de cada titular. Referida atuação é possível e vem sendo corroborada pela jurisprudência do STF há muito tempo, do que são exemplos o AgRg no RE 555.720 (Rel. i. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, DJE de 21/11/2008 e o AgRg no RE 217.566 (Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma DJE de 3/3/2011). A limitação do art. 2-A, da Lei nº 9.494/97, portanto, não se aplica.

Importante frisar que especialmente na hipótese sob julgamento é importante que a eficácia das decisões se produza de maneira ampla. Não é possível conceber uma tutela jurídica que isente apenas os produtores do Rio Grande do Sul do pagamento dos royalties pela utilização de soja transgênica. Independentemente de qualquer ponderação sobre o mérito da legitimidade de tal cobrança, a eventual isenção destinada apenas a um grupo de produtores causaria um desequilíbrio substancial no mercado atacadista de soja.

Forte nessas razões, conheço de ambos os recursos especiais, nego provimento ao recurso da Monsanto e dou provimento ao recuso dos Sindicatos.' - grifei

Note-se que a ação fora ajuizada por Sindicato e mesmo assim o STJ estendeu a eficácia da sentença a todo o território nacional. Igual entendimento foi manifestado no REsp n.º 1.320.693/SP, julgado em 27 de novembro de 2012, Relator o Min. Mauro Campbell Marques, cuja ementa é a seguinte:

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRIVATIZAÇÃO DA ELETROPAULO. RECURSOS ESPECIAIS. CONEXÃO. COMPETÊNCIA FUNCIONAL PARA PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA DEMANDA. DANO DE NATUREZA NACIONAL. MAGNITUDE DOS INTERESSES ENVOLVIDOS. FORO DE ESCOLHA DO AUTOR DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. JUÍZO FEDERAL DE SÃO PAULO. SEDE DA EMPRESA PRIVATIZADA. OPÇÃO QUE FACILITA O EXERCÍCIO DO DIREITO DE DEFESA DOS RECORRENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. Os recursos especiais 1.326.593, 1.327.205, 1.320.693, 1.320.694, 1.320.695, 1.320.697, 1.320.894 e 1.320.897, todos submetidos a minha relatoria, são conexos porque são resultantes do inconformismo em face do entendimento firmado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região no sentido de que é a subseção judiciária federal do Rio de Janeiro aquela competente para instrução e julgamento da ação civil pública por improbidade administrativa nº 2004.61.00.020156-5. Por essa razão, nos termos do art. 105 do Código de Processo Civil, devem as presentes demandas serem julgadas simultaneamente, a fim de evitar decisões contraditórias entre si.

2. Em se tratando de ação civil pública em trâmite na Justiça Federal, que tem como causa de pedir a ocorrência dano ao patrimônio público de âmbito nacional, a jurisprudência deste Sodalício orienta no sentido de que cumpre ao autor da demanda optar pela Seção Judiciária que deverá ingressar com ação, sendo que o Juízo escolhido se torna funcionalmente competente para o julgamento e deslinde da controvérsia, nos termos do art. 2º da Lei nº 7.347/85.

3. A análise atenta do acórdão recorrido revela que os fatos se relacionam a empréstimos concedidos pelo BNDES em favor de empresas quando da privatização da ELETROPAULO S/A. Diante do inadimplemento do financiamento concedido, foi celebrado Termo de Acordo entre as partes interessadas o qual resultou na criação de outra empresa - Brasiliana Energia S/A, que ficou responsável pelo adimplemento das obrigações anteriormente contraídas.

4. A conclusão acima indicada - caráter nacional dos danos causados ao erário - se ratifica também em face dos vultuosos valores que são objeto da presente lide, sendo certo que o processo de privatização de uma empresa estatal de energia elétrica não se restringe aos limites territoriais de um determinado Estado por envolver interesses de investidores não só nacionais mas também internacionais. Assim, não há como negar a amplitude nacional dos danos ao erário que foram causados em decorrência da suposta fraude investigada no âmbito da referida ação civil pública.

5. Verifica-se que o Ministério Público Federal - autor da demanda - optou por ajuizar a referida ação civil pública por improbidade administrativa na subseção judiciária de São Paulo. Ressalta-se a racionalidade desta escolha, tendo em vista que a empresa que foi objeto do processo de privatização - ELETROPAULO - se situa no Estado de São Paulo.

6. Além disso, muitos dos recorrentes possuem residência na capital paulista ou mesmo facilidade de acesso àquela municipalidade, sendo certo que não seria plausível admitir que esta escolha do MPF acarretaria qualquer tipo de constrangimento ou mesmo de cerceamento de defesa àqueles que figuram no pólo passivo da referida ação civil pública por improbidade administrativa.

7. Recurso especial provido para declarar competente o Juízo Federal de São Paulo/SP.

(REsp 1320693/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2012, DJe 05/12/2012)

Ao que se vê, a jurisprudência atual do STJ tem se inclinado pela abrangência nacional das ações em casos como o presente, em que se discute dano que ocorre em todo o território nacional. O próprio Tribunal Regional Federal da 4ª Região já assentou essa possibilidade em alguns casos emblemáticos, como na Ação Civil Pública que determinou à União a adoção de medidas que possibilitassem aos transexuais a realização, pelo SUS, de todos os procedimentos médicos necessários à cirurgia de transgenitalização.

O julgamento unânime, transitado em julgado, de minha relatoria, está sintetizado na ementa, quanto a este ponto, nos seguintes termos:

(...)

17 - Conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste Tribunal Regional Federal da 4ª Região, é possível a atribuição de eficácia nacional à decisão proferida em ação civil pública, não se aplicando a limitação do artigo 16 da Lei nº 7.347/85 (redação da Lei nº 9.494/97), em virtude da natureza do direito pleiteado e das graves conseqüências da restrição espacial para outros bens jurídicos constitucionais. 18 - Apelo provido, com julgamento de procedência do pedido e imposição de multa diária, acaso descumprido o provimento judicial pela Administração Pública. (TRF4, AC 2001.71.00.026279-9, Terceira Turma, Relator Roger Raupp Rios, D.E. 22/08/2007)

Da mesma forma, em caso recente, que envolvia prazo para realização de perícias médicas pelo INSS, a Quinta Turma do TRF4 assim decidiu, *mutatis mutandis, verbis*:

*PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAZO PARA REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS PARA ANÁLISE DE PEDIDOS DE BENEFÍCIO POR INVALIDEZ. IMPLANTAÇÃO AUTOMÁTICA DO BENEFÍCIO SE NÃO REALIZADA A PERÍCIA EM 45 DIAS. CREDENCIAMENTO DE PERITOS TEMPORÁRIOS. PRELIMINARES. ABRANGÊNCIA TERRITORIAL. ESTADO DE SANTA CATARINA. EXCLUSÃO DOS BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ESTADUAL. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. 1. **Legitimidade:** o Ministério Público Federal é parte legítima para propor ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos em matéria previdenciária. 2. **Competência Territorial em Ação Civil Pública: a regra geral do art. 16 da Lei n. 7.347/85, limitando a coisa julgada à competência territorial do órgão prolator admite exceções, se a matéria debatida no feito transborde os perímetros da circunscrição territorial do órgão prolator da decisão.** No caso em tela, a natureza do pedido é incompatível com a restrição imposta pela norma geral, uma vez que o atraso na realização das perícias médicas junto ao INSS não é isolado de um ou outro posto de atendimento, mas sim de quase totalidade da rede de atendimento no Estado de Santa Catarina. **A jurisprudência mais coerente já aponta a ampliação territorial, inclusive por que o ideal, nesses casos, seria a ampliação da competência em âmbito nacional.** (...) (TRF4, APELREEX 5004227-10.2012.404.7200, Quinta Turma, Relator p/ Acórdão Rogério Favreto, juntado aos autos em 23/05/2014) - grifei*

Também digno de registro o precedente referido pelo MPF em sua réplica:

PROCESSUAL CIVIL E PREVIDENCIÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. ART. 16 DA LEI N. 7.347/85. ABRANGÊNCIA RESTRITA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA TERRITORIAL DO ÓRGÃO PROLATOR. IMPROPRIEDADE.

ENTENDIMENTO FIRMADO NO RESP REPETITIVO 1.243.887/PR. RECONSIDERAÇÃO PARCIAL. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROVIDO.

[...]

In casu, a decisão da presente ação civil pública apresenta como limite objetivo a aplicação de norma específica sobre suspensão do prazo para requerimento de pensão por morte para dependentes absolutamente incapazes, previsto no art. 74, incisos I e II, da Lei n. 8.213/91, de abrangência federal, e, como limite subjetivo, grupo indeterminado e isonômico, distribuído por todo o território nacional, composto por dependentes, absolutamente incapazes, de segurados da previdência social, sendo despidianda a distinção sobre o local de sua residência para fins de aplicação da suspensão do referido prazo.

Com efeito, neste contexto, não é possível restringir a eficácia da decisão proferida nos autos aos limites geográficos da competência territorial do órgão prolator, sob pena de cancelar a aplicação de normas distintas a pessoas detentoras da mesma condição jurídica. Ante o exposto, utilizando-me do juízo de retratação, reconsidero em parte a decisão de fls. 341/359 (e-STJ), para conhecer do recurso especial do MPF e dar-lhe provimento, para afastar a limitação da competência territorial do órgão julgador, facultando-se aos beneficiários o ajuizamento da execução no juízo de seu domicílio.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília (DF), 17 de março de 2014.

(AgRg no REsp 1.426.874, Ministro HUMBERTO MARTINS, 20/03/2014)

Na mesma linha do que vem decidindo o STJ, a doutrina já alertava sobre a leitura equivocada do art. 16 da Lei n.º 7.347/85. Cito, por exemplo, Hugro Nigro Mazzilli, cuja abordagem é esclarecedora (*A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo*. 25ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 294/299), *verbis*:

'A alteração trazida ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública pela Lei n.º 9.494/97 consistiu em introduzir a locução adverbial 'nos limites da competência territorial do órgão prolator', pretendendo-se assim limitar a eficácia erga omnes da coisa julgada no processo coletivo. Trata-se de acréscimo de todo equivocado, de redação infeliz e inócua. O legislador de 1997 confundiu limites da coisa julgada (cuja imutabilidade subjetiva, nas ações civis públicas ou coletivas, pode ser erga omnes) com competência (saber qual órgão do Poder Judiciário está investido de uma parcela da jurisdição estatal); e ainda confundiu a competência absoluta (de que se cuida no art. 2º da LACP) com competência territorial (de que cuidou na alteração procedida no art. 16, apesar de que, na ação civil pública, a competência não é territorial, e sim absoluta).

(...)

Não há como confundir a competência do juiz que deve conhecer e julgar a causa com a imutabilidade dos efeitos que uma sentença produz e deve mesmo produzir dentro ou fora da comarca em que foi proferida, imutabilidade essa que deriva de seu trânsito em julgado e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu (imutabilidade do decisum entre as partes ou erga omnes, conforme o caso). Assim, p. ex., uma sentença que proíba a fabricação de um produto nocivo que vinha sendo produzido e vendido em todo o País, ou uma sentença que proíba o lançamento de dejetos tóxicos num rio que banhe vários Estados - essas sentenças produzirão efeitos em todo o País ou, pelo menos, em mais de uma região do País. Se essas sentenças transitarem em julgado, em certos casos poderão restar imutáveis em face de todos, mas isso em nada se confunde com a competência do órgão jurisdicional que deve proferi-las, a qual caberá a um único juiz, e não a cada um dos milhares de juízes brasileiros, absurdamente 'dentro dos limites de sua competência territorial', como canhestamente sugere a nova redação do art. 16 da LACP... Admitir solução diversa seria levar a milhares de sentenças contraditórias, exatamente contra os mais elementares fundamentos e finalidades da defesa coletiva de interesses transindividuais...

(...)

Sobre estar tecnicamente incorreta, a alteração legislativa trazida ao art. 16 da LACP pela Lei n. 9.494/97 é ainda inócua, pois o CDC não foi modificado nesse particular, e a disciplina dos arts. 93 e 103 é de aplicação integrada e subsidiária nas ações civis públicas de que cuida a Lei n. 7.347/85 (art. 21 desta).

(...)

Ora, é lógico que o juiz tem que ter competência absoluta para decidir uma ação civil pública; mas não se trata de competência territorial, nem sua sentença só vale para os seus comarcãos...

(...)

*A maneira correta de vencer os paradoxos aqui apontados consiste, portanto, em considerar ineficaz a alteração trazida pela Lei n. 9.494/97. A propósito, como bem anota Ada Pellegrini Grinover, 'a competência territorial nas ações coletivas é regulada expressamente pelo art. 93 do CDC. (...) E a regra expressa da *lex specialis* é no sentido da competência da capital do Estado ou do Distrito Federal nas causas em que o dano ou perigo de dano for de âmbito regional ou nacional. Assim, afirmar que a coisa julgada se restringe aos 'limites da competência do órgão prolator', nada mais indica do que a necessidade de buscar a especificação dos limites legais da competência: ou seja, os parâmetros do art. 93 do CDC, que regula a competência territorial e regional para os processos coletivos'.*

(...)

Nos termos da disciplina dada à matéria pela LACP e pelo CDC, portanto, e ressaltada a competência da Justiça Federal, os danos de âmbito nacional ou regional em matéria de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos serão apurados perante a Justiça Estadual, em ação proposta no foro do local do dano; se os danos forem regionais, alternativamente, no foro da Capital do Estado ou do Distrito Federal; se nacionais, igualmente no foro da Capital do Estado ou no foro do Distrito Federal, aplicando-se as regras do Código de Processo Civil nos casos de competência concorrente.' - grifei

Além disso, como bem observado pelo MPF, é 'inconcebível reconhecer a ilegalidade da conduta da Ré apenas na região abrangida pela Subseção Judiciária de Porto Alegre, permitindo-se que a conduta ilegal persista em relação ao restante do País'.

Assim, reconheço a abrangência nacional da presente sentença.

II.2. Mérito:

Os atos normativos impugnados nesta ação possuem o seguinte teor:

Resolução CODEFAT n.º 306/2002 - estabelece procedimentos para a concessão do benefício do seguro-desemprego ao trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo

Art. 7º. O trabalhador poderá requerer o benefício do Seguro-Desemprego até o nonagésimo dia subsequente à data do resgate.

Resolução CODEFAT n.º 467/2005 - Estabelece procedimentos relativos à concessão do Seguro-Desemprego

Art. 14. Os documentos de que trata o artigo anterior deverão ser encaminhados pelo trabalhador a partir do 7º (sétimo) e até o 120º (centésimo vigésimo) dias subseqüentes à data da sua dispensa ao Ministério do Trabalho e Emprego por intermédio dos postos credenciados das suas Delegacias, do Sistema Nacional de Emprego - SINE e Entidades Parceiras.

O seguro-desemprego é direito social previsto expressamente no art. 7º, II, da Constituição:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

II - seguro-desemprego, em caso de desemprego involuntário;

A partir da Emenda Constitucional n.º 72/2013 foi assegurado, inclusive, à categoria dos trabalhadores domésticos, conforme condições expressas em Lei.

O art. 201, III, da Constituição, estabelece que a previdência social atenderá, nos termos da lei, à 'proteção ao trabalhador em situação de desemprego involuntário'. Não se trata de benefício previdenciário previsto na Lei n.º 8.213/1991, por expressa disposição do art. 9º, § 1º, que assim estabelece:

Art. 9º A Previdência Social compreende:

I - o Regime Geral de Previdência Social;

II - o Regime Facultativo Complementar de Previdência Social.

§ 1º O Regime Geral de Previdência Social-RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1º desta Lei, **exceto a de desemprego involuntário, objeto de lei específica.**

§ 1o O Regime Geral de Previdência Social - RGPS garante a cobertura de todas as situações expressas no art. 1o desta Lei, exceto as de desemprego involuntário, objeto de lei específica, e de aposentadoria por tempo de contribuição para o trabalhador de que trata o § 2o do art. 21 da Lei no8.212, de 24 de julho de 1991. (Redação dada pela Lei Complementar nº 123, de 2006)

§ 2º O Regime Facultativo Complementar de Previdência Social será objeto de lei específica.

A Lei específica a que alude o dispositivo é a Lei n.º 7.998/1990, que 'regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, instituição o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), e dá outras providências'.

O art. 2º elenca as finalidades do Programa de Seguro-Desemprego, *verbis*:

Art. 2º O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade:

I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo; (Redação dada pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

II - auxiliar os trabalhadores na busca ou preservação do emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Em seguida, diversos dispositivos regulam as formas de concessão, os destinatários, os prazos e o valor do benefício, *verbis*:

Art. 2o-B. Em caráter excepcional e pelo prazo de seis meses, os trabalhadores que estejam em situação de desemprego involuntário pelo período compreendido entre doze e dezoito meses, ininterruptos, e que já tenham sido beneficiados com o recebimento do Seguro-Desemprego, farão jus a três parcelas do benefício, correspondente cada uma a R\$ 100,00 (cem reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

§ 1o O período de doze a dezoito meses de que trata o caput será contado a partir do recebimento da primeira parcela do Seguro-Desemprego. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

§ 2o O benefício poderá estar integrado a ações de qualificação profissional e articulado com ações de emprego a serem executadas nas localidades de domicílio do beneficiado. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

*§ 3o **Caberá ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT o estabelecimento, mediante resolução, das demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício de que trata este artigo, inclusive quanto à idade e domicílio do empregador ao qual o trabalhador estava vinculado, bem como os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT.** (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)*

Art. 2o-C O trabalhador que vier a ser identificado como submetido a regime de trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo, em decorrência de ação de fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego, será dessa situação resgatado e terá direito à percepção de três parcelas de seguro-desemprego no valor de um salário mínimo cada, conforme o disposto no § 2o deste artigo. (Artigo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

§ 1o O trabalhador resgatado nos termos do caput deste artigo será encaminhado, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, para qualificação profissional e recolocação no mercado de trabalho, por meio do Sistema Nacional de Emprego - SINE, na forma estabelecida pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

§ 2o Caberá ao CODEFAT, por proposta do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, estabelecer os procedimentos necessários ao recebimento do benefício previsto no caput deste artigo, observados os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT, ficando vedado ao mesmo trabalhador o recebimento do benefício, em circunstâncias similares, nos doze meses seguintes à percepção da última parcela. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

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

I - ter recebido salários de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada, relativos a cada um dos 6 (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;

II - ter sido empregado de pessoa jurídica ou pessoa física a ela equiparada ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses; (Vide Lei 8.845, de 1994)

III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos na Lei nº 6.367, de 19 de outubro de 1976, bem como o abono de permanência em serviço previsto na Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973;

IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e

V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.

§ 1º A União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas. (Incluído pela Lei nº 12.513, de 2011)

§ 2º O Poder Executivo regulamentará os critérios e requisitos para a concessão da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego nos casos previstos no § 1º, considerando a disponibilidade de bolsas-formação no âmbito do Pronatec ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica para o cumprimento da condicionalidade pelos respectivos beneficiários. (Incluído pela Lei nº 12.513, de 2011)

§ 3º A oferta de bolsa para formação dos trabalhadores de que trata este artigo considerará, entre outros critérios, a capacidade de oferta, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador. (Incluído pela Lei nº 12.513, de 2011)

Art. 3º-A. A periodicidade, os valores, o cálculo do número de parcelas e os demais procedimentos operacionais de pagamento da bolsa de qualificação profissional, nos termos do art. 2º-A desta Lei, bem como os pré-requisitos para habilitação serão os mesmos adotados em relação ao benefício do Seguro-Desemprego, exceto quanto à dispensa sem justa causa. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

Art. 4º O benefício do seguro-desemprego será concedido ao trabalhador desempregado, por um período máximo de 4 (quatro) meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 (dezesseis) meses, contados da data de dispensa que deu origem à primeira habilitação. (Vide Lei nº 8.900, de 1994).

Parágrafo único. O benefício do seguro-desemprego poderá ser retomado a cada novo período aquisitivo, satisfeitas as condições arroladas no art. 3º desta Lei, à exceção do seu inciso II.

Art. 5º O valor do benefício será fixado em Bônus do Tesouro Nacional (BTN), devendo ser calculado segundo 3 (três) faixas salariais, observados os seguintes critérios:

I - até 300 (trezentos) BTN, multiplicar-se-á o salário médio dos últimos 3 (três) meses pelo fator 0,8 (oito décimos);

II - de 300 (trezentos) a 500 (quinhentos) BTN aplicar-se-á, até o limite do inciso anterior, a regra nele contida e, no que exceder, o fator 0,5 (cinco décimos);

III - acima de 500 (quinhentos) BTN, o valor do benefício será igual a 340 (trezentos e quarenta) BTN.

§ 1º Para fins de apuração do benefício, será considerada a média dos salários dos últimos 3 (três) meses anteriores à dispensa, devidamente convertidos em BTN pelo valor vigente nos respectivos meses trabalhados.

§ 2º O valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do salário mínimo.

§ 3º No pagamento dos benefícios, considerar-se-á:

I - o valor do BTN ou do salário mínimo do mês imediatamente anterior, para benefícios colocados à disposição do beneficiário até o dia 10 (dez) do mês;

II - o valor do BTN ou do salário mínimo do próprio mês, para benefícios colocados à disposição do beneficiário após o dia 10 (dez) do mês.

Art. 6º O seguro-desemprego é direito pessoal e intransferível do trabalhador, podendo ser requerido a partir do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho.

Note-se que a Lei, de fato, nada refere sobre prazo máximo para o requerimento de concessão do benefício, limitando-se a dispor sobre o período de duração do benefício, uma vez concedido. A esse respeito, o MPF afirma que, 'suprindo uma pretensa lacuna legal, o Conselho Deliberativo do Fundo de

Amparo ao Trabalhador - fundo, vinculado ao Ministério do Trabalho, do qual provêm os recursos para o pagamento do seguro-desemprego - (CODEFAT), exercendo função normativa, estabeleceu, por meio de Resolução, os prazos peremptórios de 120 e 90 dias, em um e noutro caso, para a formalização do requerimento dos benefícios (Resoluções CODEFAT 467/05, art. 14; 306/02, art. 7º)'.

O § 3º do art. 2º-B afirma que *'cabera ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT o estabelecimento, mediante resolução, das demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício de que trata este artigo, inclusive quanto à idade e domicílio do empregador ao qual o trabalhador estava vinculado, bem como os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT'*.

A Lei poderia ter estabelecido prazo máximo para o requerimento do benefício. Não o fez. E igualmente não parece ter concedido à norma infralegal esse poder.

Ao desate da lide, cumpre saber se as resoluções do CODEFAT, ao estipularem prazo máximo para apresentação do requerimento, respeitaram a Lei que rege o seguro-desemprego ou se, ao contrário, extrapolaram o poder normativo, incluindo requisito que, ao fim e ao cabo, obsta o exercício de direito social constitucionalmente garantido.

A edição de atos administrativos normativos pelo Poder Executivo decorre do poder normativo conferido à Administração Pública. Maria Sylvia Zanella Di Pietro fala em poder normativo, por ser mais amplo que poder regulamentar, abrangendo não só os atos regulamentares do Chefe do Poder Executivo (decretos regulamentares, para fiel execução da lei, ou autônomos), como os atos normativos editados por autoridades outras que não o Chefe do Executivo, como as resoluções, portarias, instruções, dentre outros. Seja como for, e em ambos os casos, *'o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade'* (*Direito Administrativo*. 12ª Ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 89).

Sendo assim, toda a atividade normativa do Poder Executivo (ou mesmo dos outros Poderes, no exercício das suas funções atípicas) deve respeitar o princípio da legalidade, previsto de forma geral no art. 5º, II, da Constituição (*II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*) e de forma específica para a Administração Pública no art. 37. Na Constituição vigente, o Decreto editado pelo Chefe do Poder Executivo somente se destina a dispor sobre a fiel execução das leis (art. 84, IV), ressalvada a hipótese de decreto autônomo, previstas no inciso VI do mesmo artigo. Assim, devem respeitar a Lei que pretendem regulamentar e, obviamente, a Constituição. O mesmo se diga em relação aos atos normativos elaborados por outras

autoridades, que devem respeitar, também, os atos normativos que lhe sejam superiores.

É bem verdade que não se pode chegar a extremos, sob pena de tornar os atos normativos infralegais inúteis, meras repetições do texto legal. Clèmerson Merlin Clève adverte com precisão, explicando o grau de inovação que é possível (*Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1993, p. 226), *verbis*:

'O regulamento inova a ordem jurídica, mas não todavia do mesmo modo que a lei. Esta inova, originariamente, ao passo que o regulamento inova, sim, mas de modo derivado, limitado, subordinado, ou seja, sem a autonomia da lei.

(...)

No Brasil, não há nenhuma matéria reservada ao regulamento. Todos os campos normativos são disciplináveis pela lei. Vigora, pois, em nosso País, em relação ao campo de ação do ato legislativo, o princípio da universalidade. Ademais, apenas a lei pode, originariamente, inovar a ordem jurídica para criar direitos e obrigações e, logo, para restringir a liberdade e a propriedade. Afinal, dispõe o art. 5º, II, da Constituição, que 'ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei'.

A lei, pois, pode perfeitamente disciplinar a matéria legislativa de modo suficiente, prescrevendo, inclusive, os detalhes favorecedores de sua aplicação. Ou pode preferir deixar certa margem para que a Administração Pública atue por meio da atribuição regulamentar. O que importa salientar é que o regulamento sempre compreenderá norma subordinada e necessária para a aplicação da lei.

(...)

Reitere-se o que já foi afirmado. O regulamento não se confunde com os demais atos normativos da Administração. O regulamento constitui, em princípio, ato de eficácia externa. Os demais atos normativos da Administração apenas raramente produzem eficácia externa. Podem produzir eficácia externa as instruções ministeriais (em virtude de disposição constitucional) e as 'disposições autônomas', qual autorizadas pela lei.

Demais disso, os regulamentos, na pirâmide jurídica, residem numa posição hierárquica superior aos demais atos normativos do Executivo. Isso decorre, evidentemente, do fato de o Presidente da República, nos termos da Constituição (art. 84, II), exercer a direção superior da Administração Federal. Finalmente, os regulamentos são veiculados por meio de decretos. Os demais atos normativos são veiculados por meio de outros instrumentos, como as portarias, as resoluções, ou as circulares. Por conseguinte, os regulamentos são editados pelo Presidente da República, ao passo que os demais atos normativos serão editados pelos órgãos ou autoridades competentes. Uma coisa, há, porém, em comum entre os regulamentos e os demais atos normativos da Administração: ambos são subordinados à lei'. - grifei

No caso ora em análise, discute-se a legalidade de resoluções emanadas de órgãos colegiados. Conforme Hely Lopes Meirelles, *'resoluções são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos), ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos, e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica. Por exceção admitem-se*

resoluções individuais. As resoluções, normativas ou individuais, são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo invocá-los ou contrariá-los, mas unicamente complementá-los e explicá-los. Seus efeitos podem ser internos ou externos, conforme o campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta' (Direito Administrativo Brasileiro. 16ª Ed. São Paulo: RT, 1991, p. 159).

As resoluções do CODEFAT encontram seu fundamento de validade no art. 2º-B, § 3º, e 2º-C, § 2º, que assim estabelecem:

§ 3o Caberá ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT o estabelecimento, mediante resolução, das demais condições indispensáveis ao recebimento do benefício de que trata este artigo, inclusive quanto à idade e domicílio do empregador ao qual o trabalhador estava vinculado, bem como os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.164-41, de 2001)

§ 2o Caberá ao CODEFAT, por proposta do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, estabelecer os procedimentos necessários ao recebimento do benefício previsto no caput deste artigo, observados os respectivos limites de comprometimento dos recursos do FAT, ficando vedado ao mesmo trabalhador o recebimento do benefício, em circunstâncias similares, nos doze meses seguintes à percepção da última parcela.(Parágrafo incluído pela Lei nº 10.608, de 20.12.2002)

Ao que se vê, a Lei não atribuiu expressamente ao CODEFAT a tarefa de estabelecer '*demais condições indispensáveis*' ao recebimento do benefício, enumerando alguns pontos, como idade, domicílio do empregador, limites de comprometimento dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, dentre outros. Sem adentrar na legalidade ou não de se atribuir a resoluções de um órgão colegiado a definição de '*condições indispensáveis*', analisa-se especificamente a questão do prazo.

De todo modo, entendo que a inclusão de prazos para a requisição do benefício não é '*condição indispensável*' de que trata a Lei.

As resoluções, ao estipularem prazo para o requerimento, acabaram por inovar originariamente no ordenamento jurídico, sendo, por isso, ilegais.

A estipulação de um prazo por uma resolução não é possível quando a sua inobservância pelo administrado puder obstar a própria fruição do direito, o qual, no caso, é garantido constitucionalmente. Tais prazos (120 dias, no caso do trabalhador demitido sem justa causa, e 90 dias, no caso do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo) geram obrigação para os empregadores, a qual, se não cumprida, obsta o exercício do próprio direito. Como dito, somente a lei pode impor obrigações.

Mesmo que se considere que a Lei possibilitou às resoluções a estipulação dos prazos, haveria, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de Direito Administrativo*. 11ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 253), verdadeira '*delegação disfarçada e inconstitucional, efetuada fora do*

procedimento regular', pois 'a lei remete ao executivo a criação das regras que configuram o direito ou que geram a obrigação, o dever ou a restrição à liberdade. Isto sucede quando fica deferido ao regulamento definir por si mesmo as condições ou requisitos necessários ao nascimento do direito material ou ao nascimento da obrigação, dever ou restrição. Ocorre, mais evidentemente, quando a lei faculta ao regulamento determinar obrigações, deveres, limitações ou restrições que já não estejam previamente definidos e estabelecidos na própria lei. Em suma: quando se faculta ao regulamento inovar inicialmente na ordem jurídica. E inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada'.

É precisamente o caso dos autos.

A Lei, sequer implicitamente, estipulou qualquer prazo para o exercício do direito. Não se depreende da Constituição, em um primeiro momento, ou da Lei, que o seguro-desemprego serve para proteger o trabalhador imediatamente após o desemprego involuntário. Como bem pondera o Ministério Público, é perfeitamente possível - e até salutar - que o cidadão tente, por seus próprios meios, reagir ao desemprego involuntário, seja sobrevivendo de economias próprias, as quais, em um primeiro momento, pode julgar suficientes, seja por meio de qualquer outra alternativa. Não podem as resoluções impor ao trabalhador a obrigação de, em no máximo quatro meses, requerer o benefício.

Note-se que, no caso do trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo, pode-se argumentar até mesmo a respeito da exiguidade do prazo previsto. Se para o trabalhador urbano, em situações normais, já poderia ser considerado insuficiente o prazo de 120 dias fixado pela Resolução 467/2005, o que se dirá no caso do trabalhador que esteja em situação análoga à de escravo? É de se exigir de alguém que já estava em condições sub-humanas de trabalho que adote em tão pouco tempo todas as providências, inclusive mediante apresentação de inúmeros documentos, para que possa usufruir do benefício? A meu juízo, não.

Nesse aspecto, poder-se-ia cogitar de indevida discriminação praticada pelas resoluções ao estabelecerem prazos diversos.

O direito de igualdade apresenta-se nos ordenamentos jurídicos contemporâneos, basicamente, pela afirmação simultânea da 'igualdade perante a lei' e da 'igualdade na lei'. Nestas expressões radicam distintas e complementares compreensões do direito de igualdade, cuja convivência possibilita o entendimento deste princípio jurídico.

Inicialmente, pode-se afirmar que a igualdade perante a lei (igualdade formal) diz respeito à igual aplicação do direito vigente sem distinção com base no destinatário da norma jurídica, sujeito aos efeitos jurídicos decorrentes da normatividade existente; a igualdade na lei (igualdade material), por sua vez, exige a igualdade de tratamento dos casos iguais pelo direito

vigente, bem como a diferenciação no regime normativo em face de hipóteses distintas. A distinção, portanto, radica, de início, no destinatário da norma constitucional da igualdade: a igualdade perante a lei como dever do aplicador do direito tratar todos conforme a lei vigente; a igualdade na lei como dever do legislador considerar as semelhanças e diferenças quando da instituição dos regimes normativos.

O Direito Constitucional brasileiro insere-se nesta tradição, reconhecendo explicitamente a concomitância dos aspectos formal e material do princípio da igualdade. Independentemente do exame de quais sejam, no direito pátrio, os destinatários da norma constitucional que estabelece a 'igualdade perante a lei', é necessário aprofundar-se no significado e na distinção destas dimensões formal e material do princípio da igualdade.

Enquanto que a igualdade perante a lei (igualdade formal) diz respeito à igual aplicação do direito vigente sem distinção com base no destinatário da norma jurídica, sujeito aos efeitos jurídicos decorrentes da normatividade existente, a igualdade na lei (igualdade material) exige a igualdade de tratamento pelo direito vigente dos casos iguais, bem como a diferenciação no regime normativo em face de hipóteses distintas.

Nos dizeres de Hesse,

'Igualdade jurídica material não consiste em um tratamento igual sem distinção de todos em todas as relações. Senão só aquilo que é igual deve ser tratado igualmente. O princípio da igualdade proíbe uma regulação desigual de fatos iguais; casos iguais devem encontrar regra igual. A questão é, quais fatos são iguais e, por isso, não devem ser regulados desigualmente'. (HESSE, K., Elementos..., cit., n. 432, p. 330)

A indagação fundamental, portanto, colocada pela igualdade material reside na determinação da característica a ser levada em conta no juízo de equiparação ou diferenciação, para os fins da instituição de um tratamento jurídico. Dito de outro modo, a igualdade na lei, ao atentar para as inúmeras e multifacetadas diferenças existentes entre as pessoas e situações, objetiva reconhecê-las e a elas empregar desigual consideração jurídica na proporção destas distinções. Para a obtenção deste resultado precisa-se, assim, perceber aquilo que equipara ou diferencia uns dos outros. É necessário, portanto, identificar as semelhanças e as diferenças, adentrar no conteúdo, naquilo que se considera relevante (ou não) para fins de equiparação ou diferenciação (RIOS, Roger Raupp. *O Princípio da Igualdade e a Discriminação por Orientação Sexual - A Homossexualidade no Direito Brasileiro e Norte-Americano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, pp. 31-33).

No caso do benefício de seguro-desemprego, as resoluções fixaram prazos diversos para os trabalhadores comuns e os resgatados de condição análoga à de escravo. Sem dúvida, seria possível diferenciação, para tratar desigualmente pessoas em situações diversas. O trabalhador em condição

análoga à de escravo está em situação mais vulnerável em comparação ao trabalhador urbano. Ainda assim, porém, o prazo previsto é inferior. Quer dizer, a resolução, a par de tudo o quanto já foi dito em relação aos limites do poder normativo, violou a isonomia, na medida em que trata pior quem está em situação pior, ou seja, o trabalhador resgatado da condição análoga à de escravo.

De qualquer maneira, considerando-se ou não suficientes os prazos, importa é que a Constituição e a Lei de regência não estabeleceram qualquer prazo. É finalidade do Programa de Seguro-Desemprego '*prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta, e ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo*'. Não se extrai deste objetivo que a assistência deve ser imediata, tão logo cesse o vínculo anterior. Reconhece-se, evidentemente, que é temporária.

A propósito, é relevante perceber que, como afirma o MPF, a Lei que rege o seguro-desemprego no caso dos trabalhadores domésticos (Lei n.º 5.859/72, art. 6º-A a 6º-D, introduzidos pela Lei n.º 10.208/01) estabelece, ela própria, prazo expresso para requerimento. Quer dizer, quando a lei quis estabelecer prazo, tal foi feito pelo legislador, o que não é o caso dos autos.

Exemplificativamente, a estipulação de prazo não previsto em Lei por resolução do CODEFAT seria o mesmo que Instrução Normativa do INSS fixar prazos de carência, ou para requerimento de benefício previdenciário, acaso não tivessem sido eles previstos na Lei n.º 8.213/91. Evidente seria a ilegalidade de ato normativo que condicionasse o exercício de benefício previdenciário de tal forma, sem amparo legal.

A jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 4ª Região inclina-se no mesmo sentido:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURO-DESEMPREGO. VERBA ALIMENTAR. PERICULUM IN MORA. AUSÊNCIA DE PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROVIMENTO. 1. A Lei n.º 7.998/1990, que regula a concessão de benefício de seguro-desemprego, não estabelece prazo máximo para a formulação de pedido administrativo, dispondo apenas que o requerimento deve ser pleiteado a partir do sétimo dia da rescisão do contrato de trabalho (art. 6º). A norma da Resolução n.º 19/1991-CODEFAT, que impõe o encaminhamento de requerimento de seguro-desemprego até 120º (centésimo vigésimo) dia subsequente à data de sua demissão, cria uma limitação a direito, sem amparo legal, inovando restritivamente o ordenamento jurídico. Ainda que se reconheça a possibilidade de a Administração disciplinar, por meio de ato normativo infralegal, os procedimentos necessários ao recebimento do benefício na via administrativa, observados os limites de comprometimento dos recursos do FAT (art. 2º-C, § 2º, da Lei n.º 7.998/1990), não lhe é dado estabelecer condições que impliquem a perda do direito previsto em lei, sem o respectivo amparo legal. (TRF4, AC 5050253-84.2012.404.7000, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, D.E. 24/07/2013) 2. Os requisitos previstos para a concessão liminar da segurança estão presentes. O 'periculum in mora', demonstrado na situação de desemprego, e o fumus boni juris, no fato de a Lei n.º 7.998/90 não estipular prazo máximo para o deferimento do benefício. (TRF4, AG 5008464-

85.2014.404.0000, Terceira Turma, Relatora p/ Acórdão Marga Inge Barth Tessler, juntado aos autos em 11/07/2014)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURO DESEMPREGO. REQUERIMENTO DO BENEFÍCIO. PRAZO. LEI 7.998/90. AUSÊNCIA DE PRAZO MÁXIMO. SENTENÇA MANTIDA. Em que pese o requerimento do benefício de seguro-desemprego tenha se dado fora do prazo de 120 (cento e vinte) dias, a Lei nº 7.998/90, que regula o seguro-desemprego, não estabelece prazo máximo para o pleito administrativo, dispondo apenas que deve ser formulado a partir do sétimo dia da rescisão do contrato de trabalho (art. 6º). Logo, ao impor que o requerimento deve ser protocolizado até o 120º (centésimo vigésimo) dia subsequente à data de demissão, o art. 14 da Resolução nº 467/2005-CODEFAT cria uma limitação ao exercício do direito, sem amparo legal, inovando restritivamente o ordenamento jurídico. (TRF4 5060025-28.2013.404.7100, Quarta Turma, Relator p/ Acórdão Luís Alberto D'azevedo Aurvalle, juntado aos autos em 29/04/2014)

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURO-DESEMPREGO. LEI N.º 7.998/1990. REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO N.º 19/1991-CODEFAT. PRAZO DE 120 DIAS. ILEGALIDADE. A Lei n.º 7.998/1990, que regula a concessão de benefício de seguro-desemprego, não estabelece prazo máximo para a formulação de pedido administrativo, dispondo apenas que o requerimento deve ser pleiteado a partir do sétimo dia da rescisão do contrato de trabalho (art. 6º). A norma da Resolução n.º 19/1991-CODEFAT, que impõe o encaminhamento de requerimento de seguro-desemprego até 120º (centésimo vigésimo) dia subsequente à data de sua demissão, cria uma limitação a direito, sem amparo legal, inovando restritivamente o ordenamento jurídico. Ainda que se reconheça a possibilidade de a Administração disciplinar, por meio de ato normativo infralegal, os procedimentos necessários ao recebimento do benefício na via administrativa, observados os limites de comprometimento dos recursos do FAT (art. 2º-C, § 2º, da Lei n.º 7.998/1990), não lhe é dado estabelecer condições que impliquem a perda do direito previsto em lei, sem o respectivo amparo legal. (TRF4, AC 5050253-84.2012.404.7000, Quarta Turma, Relatora p/ Acórdão Vivian Josete Pantaleão Caminha, juntado aos autos em 24/07/2013)

A jurisprudência dos demais Tribunais Regionais Federais não destoa do entendimento ora exposto, como demonstram os seguintes precedentes:

PREVIDENCIÁRIO. AGRAVO PREVISTO NO § 1º DO ARTIGO 557 DO CPC. SEGURO DESEMPREGO. PRAZO PARA REQUERIMENTO. ILEGALIDADE. CORREÇÃO MONETÁRIA. JUROS DE MORA. I - A Lei nº 7.998/90 não fez restrição quanto ao prazo para requerimento do seguro-desemprego, tendo estabelecido tão-somente que o benefício é devido durante 4 meses, contados a partir da dispensa do trabalhador, e que pode ser pleiteado a contar do sétimo dia subsequente à rescisão do contrato de trabalho. II - No sistema jurídico pátrio, o regulamento não pode extravasar a previsão legal, o que significa que, se o legislador optou por não estabelecer um prazo para o trabalhador reclamar o seguro-desemprego, não poderia o administrador, por resolução, criá-lo, sob pena de ilegalidade. III - Não merece acolhida a alegação da União de que o demandante manteve vínculo empregatício durante o período em que assevera ter ficado desempregado, visto que em sua CTPS consta apenas a dispensa da empresa Armazém Gerais Ibirarema Ltda. em 08.12.2008, sem notícia de contrato de trabalho posterior. IV - A correção monetária e os juros de mora devem ser aplicados de acordo com os critérios fixados no Manual de Orientação de Procedimentos para os Cálculos na Justiça Federal, aprovado pela Resolução n. 134/2010, do Conselho da Justiça Federal, observada a aplicação imediata da Lei n. 11.960/09, a partir da sua vigência, independentemente da data do ajuizamento da ação (REsp 1.207.197/RS; REsp 1.205.946/SP), e a incidência dos juros de mora até a data da conta de liquidação que der origem ao precatório ou à requisição de pequeno valor - RPV (STF - AI-AgR 492.779/DF). V - Agravo previsto no § 1º do artigo 557 do CPC, interposto pela União Federal, improvido.(AC

00040104020114036125, DESEMBARGADOR FEDERAL SERGIO NASCIMENTO, TRF3 - DÉCIMA TURMA, e-DJF3 Judicial 1 DATA:08/01/2014 .FONTE_REPUBLICACAO)

ADMINISTRATIVO. SEGURO DESEMPREGO. PRAZO PARA REQUERIMENTO: 120 DIAS. ILEGALIDADE. 1. Norma regulamentar não pode ultrapassar os limites fixados pela lei: afastado, portanto, o prazo de 120 dias a contar da dispensa para requerimento do seguro desemprego. 2. Apelação e remessa desprovidas, sentença mantida.(AMS 9301349728, JUIZ JOSÉ HENRIQUE GUARACY REBÊLO (CONV.), TRF1 - PRIMEIRA TURMA SUPLEMENTAR (INATIVA), DJ DATA:01/10/2001 PAGINA:212.)

Finalmente, cabe salientar que o fato de o CODEFAT possuir representação dos trabalhadores não torna, por si só, o ato normativo legal. Ainda que assim não seja, a representação dos trabalhadores é insuficiente para barrar eventual disposição contrária aos seus interesses, considerando a participação de representantes dos empregadores (em igual número) e de representantes de diversos Ministérios e do BNDES.

Da mesma forma, não se argumente que outros beneficiários seriam prejudicados acaso sejam concedidos benefícios sem observância do prazo. O custeio do FAT é feito de modo a atender todos os trabalhadores que necessitem do seguro-desemprego, atendidas as condições legais, de sorte que o exercício do direito por parte de um trabalhador após o término dos prazos previstos nas resoluções não afeta de forma alguma os recursos necessários à concessão de outros benefícios.

Por tudo isso, tenho que o pedido é procedente.

III - Dispositivo:

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE o pedido formulado na presente ação civil pública, resolvendo o processo, com resolução do mérito, nos termos do art. 269, I, do CPC, para (a) reconhecer a ilegalidade dos prazos fixados nos artigos 14, da Resolução CODEFAT n.º 467/05, e 7º, da Resolução CODEFAT n.º 306/02, e (b) determinar à União, em todo o território nacional, que se abstenha de indeferir pedidos de seguro-desemprego com base na intempestividade do requerimento, uma vez cumpridos os demais requisitos, sob pena de multa a ser fixada oportunamente, na forma da fundamentação.

Demanda isenta de custas (art. 4º, I, III e IV, da Lei n.º 9.289/1996).

Sem condenação em honorários advocatícios, nos termos do art. 18 da Lei n.º 7.347/1985 (REsp 1346571/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2013, DJe 17/09/2013).

Publique-se. Intimem-se.

Interposto recurso de apelação e preenchidos os pressupostos recursais, recebo-o no efeito cabível e determino que se oportunizem contrarrazões à parte recorrida.

Após, encaminhem-se os autos ao TRF/4ª.

Espécie sujeita ao reexame necessário.

Transitada em julgado a sentença, dê-se baixa.

Porto Alegre, 04 de agosto de 2014.

Roger Raupp Rios
Juiz Federal

Documento eletrônico assinado por **Roger Raupp Rios, Juiz Federal**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.jfrs.jus.br/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **11529447v11** e, se solicitado, do código CRC **27426292**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): Roger Raupp Rios

Data e Hora: 13/08/2014 19:34