

Ofício FRENTAS 13/2019

Brasília, 06 de junho de 2019.

A Sua Excelência o Senhor

JAIR MESSIAS BOLSONARO

Digníssimo Presidente da República

Presidência da República CODOC/PROTÓCOLO	
06 JUN 2019	
Horas:	19:08
Func.:	

Ref. PLC 11/2019 (Senado Federal) – MP 871/2019 – PEDIDO DE VETO DE
DISPOSITIVO

Excelentíssimo Senhor Presidente da República

A Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público (FRENTAS), composta pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho – ANPT, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho – ANAMATRA, Associação dos Juizes Federais do Brasil – AJUFE, Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP, Associação Nacional dos Procuradores da República – ANPR, Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – AMPDFT, Associação Nacional do Ministério Público Militar – ANMPM e Associação dos Magistrados do Distrito Federal

Frente Associativa

da Magistratura e
do Ministério Público



CONAMP

ANPT

ANMPM



e Territórios – AMAGIS/DF, entidades de classe de âmbito nacional que congregam mais de 40.000 juízes e membros do Ministério Público em todo o país, da ativa e aposentados, em cumprimento a seus deveres institucionais de colaborar nos assuntos de interesse comum, vem respeitosamente perante Vossa Excelência solicitar o **VETO** da alteração empreendida pelo artigo 22 do Projeto de Lei de Conversão 11/2019, proveniente da Medida Provisória 871/2019, no que tange à **exclusão da presunção de dependência de cônjuges e companheiros para fins de pensão trazida pela proposta de norma em questão**, pelos motivos aduzidos a seguir.

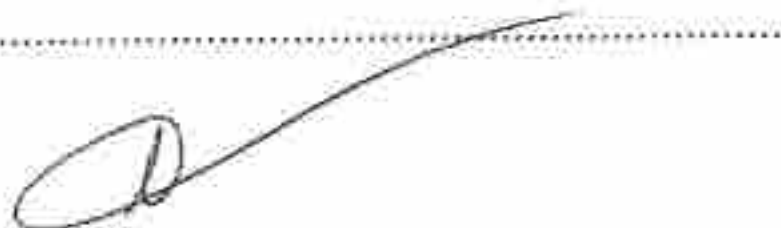
A Medida Provisória 871, de 18 de janeiro de 2019, instituiu “o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade, e dá outras providências”.

Já o artigo 22 do Projeto de Lei de Conversão 11/2019, proveniente da citada medida provisória, dispõe o seguinte quanto ao rol de beneficiários da pensão:

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

[...] Art. 217.....

IV

d) tenha deficiência intelectual ou mental;

§ 4º A dependência econômica das pessoas referidas no inciso IV do caput deste artigo é presumida e a das demais deve ser comprovada.' (NR) [...]"

Tal alteração empreendida no projeto de lei de conversão sob comento exige de cônjuges e companheiros a comprovação de sua dependência com o *de cujus*, para que possa haver direito à pensão. A presunção anterior, que era absoluta e inderrogável, não mais vigorará caso o referido ponto do projeto seja sancionado, gerando graves consequências a viúvas e viúvos neste delicado momento de suas vidas.

Registra-se, por oportuno, que a redação originária da Medida Provisória 871/2019 não alterava o artigo 217 da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que "dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais". Percebe-se, desse modo, que o Projeto de Lei de Conversão 11/2019, decorrente da referida medida provisória, inovou ao realizar tal alteração, a qual, em nosso entendimento, é formal e materialmente inconstitucional.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal possui o seguinte entendimento quanto à possibilidade de emendas em projetos de lei decorrentes de medida provisória (grifos nossos):

Frente Associativa

da Magistratura e
do Ministério Público



CONAMP

ANPT

ANMPM



"DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO). 1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória. 2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantêm-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos." (STF, Plenário, Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/2014, relatora Ministra Rosa Weber, relato do acórdão Ministro Edson Fachin, julgado em 15 de outubro de 2015, publicado em 10 de maio de 2016.)

Por seu turno, as medidas provisórias são reguladas pelo artigo 62 da

Constituição Federal, *in verbis*:

"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; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; II - que vise a detenção ou seqüestro 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. [...] § 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. [...] § 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequente, 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. [...] § 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."

Como consequência, tais medidas consubstanciam-se em exceção – constitucionalmente prevista e regulamentada – ao processo legislativo, com objeto e restrições bem definidas, editadas pelo Presidente da República para regulamentar situações bastante específicas, quando houver urgência e relevância. Dessa feita, inexistente vedação para versarem sobre direito previdenciário – desde que, frise-se, sejam preenchidos todos os requisitos de estilo.

Todavia, no caso em apreço, a emenda parlamentar que excluiu a presunção de dependência para cônjuges e companheiros para fins de pensão não possui pertinência temática com a matéria originária tratada pela Medida Provisória 871/2019. O texto inicial desse diploma normativo objetivou otimizar a fiscalização quanto aos benefícios previdenciários, mas não pretendeu restringir direitos – e nem poderia fazê-lo por meio de *medida provisória*, já que eventual pretensão de impor restrição ao alcance de normas adstritas a direitos fundamentais demanda a estrita observância do devido processo legislativo ordinário.

A própria *Exposição de Motivos* da medida provisória *sub examine*

registra a seguinte justificativa em sua conclusão:

"[...] otimização dos processos administrativos de análise e concessão dos benefícios, combate a fraudes, irregularidades e redução da judicialização no âmbito da Previdência Social e da Assistência Social, avalia-se urgente e relevante a implementação das medidas apresentadas, sendo oportuna a edição da MP em tela. [...]."

Verifica-se que em nenhum momento o mencionado diploma buscou em seu texto inicial alterar a sistemática da pensão, mas apenas almejou aprimorar os mecanismos de fiscalização e gestão dos recursos relacionados à Previdência Social.

Essa ausência de pertinência temática perfaz-se em obstáculo intransponível para a validade da norma *sub examine*, pois são inobservados regras e princípios fundamentais do nosso Estado Democrático de Direito. O devido processo legislativo, ao não ser respeitado, extirpa dos cidadãos a possibilidade de um debate acurado, exaustivo e técnico sobre o assunto no Congresso Nacional, acelerando indevidamente a aprovação de uma norma que não poderá produzir efeitos em razão de sua flagrante inconstitucionalidade.

Não bastassem essas questões formais que inquinam de inconstitucionalidade e inobservância do devido processo legislativo o Projeto de Lei de Conversão aprovado, vemos que, no que tange ao Regime Geral de Previdência Social, não houve emenda para excluir a presunção de dependência dos cônjuges

e companheiros para fins de pensão. Ou seja, o artigo 16 da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, permanece com a atual redação mesmo após as alterações empreendidas pela emenda parlamentar ao Projeto de Lei de Conversão 11/2019, apenas havendo acréscimo de parágrafos, conforme se relata a seguir:

"Art. 16. São beneficiários do Regime Geral de Previdência Social, na condição de dependentes do segurado: I - o cônjuge, a companheira, o companheiro e o filho não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; II - os pais; III - o irmão não emancipado, de qualquer condição, menor de 21 (vinte e um) anos ou inválido ou que tenha deficiência intelectual ou mental ou deficiência grave; IV - (Revogada pela Lei nº 9.032, de 1995) § 1º A existência de dependente de qualquer das classes deste artigo exclui do direito às prestações os das classes seguintes. § 2º. O enteado e o menor tutelado equiparam-se a filho mediante declaração do segurado e desde que comprovada a dependência econômica na forma estabelecida no Regulamento. § 3º Considera-se companheira ou companheiro a pessoa que, sem ser casada, mantém união estável com o segurado ou com a segurada, de acordo com o § 3º do art. 226 da Constituição Federal. § 4º A dependência econômica das pessoas indicadas no inciso I é presumida e a das demais deve ser comprovada."(grifo nosso)

No que tange ao citado artigo 16 da Lei 8.213/91, a Medida Provisória 871/2019, em seu artigo 25, acrescentou somente o seguinte parágrafo:

"§ 5º A prova de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior e ou caso fortuito, conforme disposto no Regulamento."

E o Projeto de Lei de Conversão 11/2019, em seu artigo 24, alterou a redação do colacionado § 5º e acrescentou mais dois parágrafos, mantendo, de todo modo, a presunção de dependência para cônjuges e companheiros no caso de pensão:

"5º As provas de união estável e de dependência econômica exigem início de prova material contemporânea dos fatos, produzido em período não superior a 24 (vinte e quatro) meses anterior à data do óbito ou do recolhimento à prisão do segurado, não admitida a prova exclusivamente testemunhal, exceto na ocorrência de motivo de força maior ou caso fortuito, conforme disposto no regulamento. § 6º Na hipótese da alínea c do inciso V do § 2º do art. 77 desta Lei, a par da exigência do § 5º deste artigo, deverá ser apresentado, ainda, início de prova material que comprove união estável por pelo menos 2 (dois) anos antes do óbito do segurado. § 7º Será excluído definitivamente da condição de dependente quem tiver sido condenado criminalmente por sentença com trânsito em julgado, como autor, coautor ou

participe de homicídio doloso, ou de tentativa desse crime, cometido contra a pessoa do segurado, ressalvados os absolutamente incapazes e os inimputáveis."

O tratamento dispensado à pensão por morte dos dependentes dos servidores públicos fere claramente o princípio da isonomia, previsto expressamente no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, que sofrerá grave aviltamento caso essa alteração seja sancionada e seja iniciada a produção de efeitos jurídicos no ordenamento pátrio.

A inconstitucionalidade torna-se flagrante ao se comparar a situação dos trabalhadores adstritos ao Regime Geral de Previdência Social com a situação dos trabalhadores do Regime Próprio de Previdência Social. No primeiro caso, a pensão é concedida de forma automática ao viúvo após o falecimento, pois há presunção *jure et de jure* de dependência. Já no segundo caso, a pensão somente seria concedida após a comprovação de dependência, cujo trâmite, sabemos, pode ser extremamente demorado e dificultoso, prejudicando sobremaneira a pessoa justamente em momento de considerável fragilidade.

Por óbvio, esse tratamento desigual, sem a necessária justificativa, afronta a Carta Magna. E, em razão dessa desconformidade, eiva-se de insanável inconstitucionalidade material qualquer medida nesse sentido.

Ademais, o tratamento jurídico dispensado constitucionalmente à pensão é similar em ambos os regimes, geral ou próprio, notadamente após as modificações realizadas pela Emenda Constitucional 41, de 19 de dezembro de 2003.

Com efeito, o artigo 201, *caput*, inciso V, da Constituição Federal dispõe que:

"Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: [...] V - pensão por morte do segurado, homem ou mulher, ao cônjuge ou companheiro e dependentes, observado o disposto no § 2º. [...]."

E o artigo 40, § 7º, da Carta Magna determina o seguinte:

"§ 7º. Lei disporá sobre a concessão do benefício de pensão por morte, que será igual: I - ao valor da totalidade dos proventos do servidor falecido, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso aposentado à data do óbito; ou II - ao valor da totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se deu o falecimento, até o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, acrescido de setenta por cento da parcela excedente a este limite, caso em atividade na data do óbito. [...]."

Outro dispositivo constitucional que veda esse tratamento diferenciado é o § 12 do artigo 40 que proclama:

"§ 12. Além do disposto neste artigo, o regime de previdência dos servidores públicos titulares de cargo efetivos observará, no que couber, os requisitos e critérios fixados para o regime geral de previdência social."

É forçoso concluir-se, nessa toada, que não houve autorização constitucional para tratamento discriminatório em relação à presunção de dependência no caso da pensão, seja no Regime Geral, seja no Regime Próprio. Assim, a distinção em voga, repise-se, demonstra grave violação ao princípio da isonomia e à regra da igualdade.

Não se pode olvidar que a "família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado", conforme ordena nossa Constituição Federal em seu artigo 226, *caput*. Tal mandamento orienta todo o ordenamento jurídico para que haja efetiva proteção à família, evitando distorções como a vislumbrada na situação em apreço.

E também é necessário lembrar que, nos termos do artigo 230, *caput*, da Carta Magna, a "família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida". Sabe-se, outrossim, que os cônjuges e companheiros que têm direito à pensão geralmente são pessoas com mais idade ou já idosos e muitas vezes não possuem outro meio de subsistência senão os rendimentos carreados ao lar pela pessoa falecida ou, quando possuem algum rendimento,

certamente necessitam de manter segurança financeira para sustento próprio e/ou dos filhos nesse momento de intensa dor que é a perda de um parente.

Como corolário, dificultar o acesso de cônjuges e companheiros à pensão por morte é, em maior ou menor medida, infligir grave sofrimento a familiares de servidores que tanto contribuíram com seus serviços para o Estado brasileiro, além de mostrar-se um claro um locupletamento das contribuições previdenciárias de toda uma vida desse servidor que, com sua morte, não verá seu esforço contributivo reverter a favor daquelas pessoas que dividiram toda sua existência. Um verdadeiro confisco pela retirada de direito pelo qual se contribuiu sem qualquer contrapartida de redução ou devolução das contribuições.

A contribuição previdenciária, por se tratar de espécie de tributo (STF, RE 565.498), não pode ter caráter confiscatório – é a inteligência do artigo 150, *caput*, inciso IV, da Carta Magna: "Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: [...] IV - utilizar tributo com efeito de confisco [...]." O trabalhador que, durante uma vida inteira, recolhe a devida contribuição previdenciária garante ao seu cônjuge ou companheiro sobrevivente o respectivo direito de pensão. Quando há negativa para a implementação desse direito – como pretendido pelo projeto de lei em voga –, configura-se nítida situação de caráter confiscatório, pois, a despeito de ter havido coercitiva e obrigatória cobrança – não opcional –, não se garantiu a pensão ao cônjuge ou companheiro sobrevivente.

Não bastassem essas questões, a mudança tem o condão de fulminar, por completo, o direito à pensão por morte do cônjuge ou companheiro que exerça

alguma atividade remunerada, o que é profundamente injusto.

Colocam-se em risco, outrossim, a segurança jurídica e a justiça material, porque, se o ponto ora combatido for sancionado, pode ser criado um ambiente de incertezas, propício para deixar de se conferir a cada um o que lhe é devido. E certamente essa não é uma das metas da República Federativa do Brasil, que possui como objetivos fundamentais as seguintes metas, *ex vi* do artigo 3º de sua Constituição:

"I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

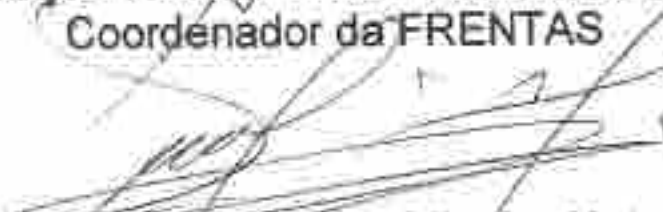
Por esses motivos, a **Frente Associativa da Magistratura e do Ministério Público (FRENTAS)**, por meio das 9 associações representativas de juizes e membros do Ministério Público que a compõem, manifesta-se contrariamente à alteração empreendida pelo artigo 22 do Projeto de Lei de Conversão 11/2019, proveniente da Medida Provisória 871/2019, no que tange à exclusão da presunção de dependência de cônjuges e companheiros para fins de pensão, pugnando a Vossa Excelência por seu **VETO JURÍDICO**, em razão das inconstitucionalidades formais e materiais apontadas, e por seu **VETO POLÍTICO**, conforme a injusta distinção e cizânia

que podem ser criadas entre trabalhadores brasileiros.

Aproveita-se o ensejo para reiterar-se a Vossa Excelência protestos da
mais elevada estima e de distinta consideração.


Ângelo Fabiano Farias da Costa

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT)
Coordenador da FRENTAS


Jayme Martins de Oliveira Neto

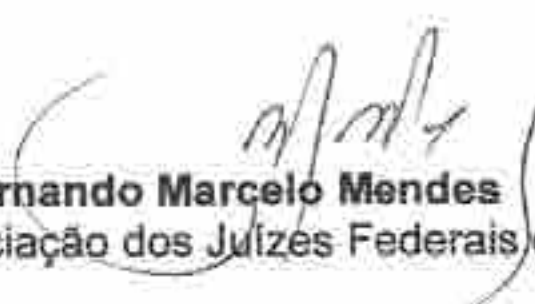
Presidente da Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB)


Victor Hugo Palmeiro de Azevedo Neto

Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp)


Noêmia Aparecida Garcia Porto

Presidente da Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (Anamatra)


Fernando Marcelo Mendes

Presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil (Ajufe)


Fábio George Cruz Nóbrega

Presidente da Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR)

Trajano Sousa de Melo

Presidente da Associação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (AMPDFT)

Antônio Pereira Duarte

Presidente da Associação Nacional do Ministério Público Militar (ANMPM)

Fábio Francisco Esteves

Presidente da Associação dos Magistrados do Distrito Federal (Amagis-DF)