



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ FEDERAL DA \_\_\_\_ VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República que esta subscreve, no uso de suas atribuições, com fundamento nos artigos 127, *caput* e 129, II e III da Constituição Federal; nas disposições da Lei nº 7.347/85; nos artigos 5 e 6º da Lei Complementar nº 75/93; e no Procedimento Preparatório nº 1.16.000.001960/2015-66 (anexo), vem, respeitosamente, à presença de V. Exa., propor

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA,**

objetivando condenação em **obrigação de fazer**

em desfavor da **União Federal** (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE), entidade de direito público interno, a ser CITADA na pessoa do Procurador Regional da União, nos moldes do art. 35, inciso IV, da LC n. 73/93, no Setor de Autarquias Sul, Quadra 02, Bloco E, 2º andar - Sala 206, Edifício PGU, Asa Sul, 70.070-906, Brasília/DF, telefone (61) 3315-7698,

**I. INTRODUÇÃO**

Com a presente ação, objetiva o Ministério Público seja a requerida condenada à obrigação de fazer, qual seja, deferir o pedido de concessão de seguro-desemprego, desde que cumpridos os pressupostos constantes da Lei nº 13.134/2015, ainda que o solicitante tenha sido demitido na vigência da Medida Provisória nº 665/2014. A concessão deve se dar com efeito retroativo à data do requerimento, *desde que protocolizado na vigência das*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

*novas regras.*

Requer-se, ainda, a **notificação** dos solicitantes prejudicados pela interpretação adotada pela União, para fins de usufruto de seus direitos nos moldes indicados acima.

**II. DOS FATOS**

Instaurou-se na Procuradoria da República do Distrito Federal o Procedimento Preparatório nº 1.16.000.001960/2015-66, que apura conduta irregular atribuída ao Ministério do Trabalho e Emprego, consistente no indeferimento do seguro-desemprego nas hipóteses em que o solicitante, **demitido ainda na vigente da Medida Provisória nº 665/2015**, não satisfaça os requisitos por ela estabelecidos, desconsiderando assim as inovações trazidas pela Lei n. 13.134/2015. Nesse sentido, indica a denúncia que “*O Ministério do Trabalho e Emprego está negando seguro-desemprego para trabalhadores demitidos até 17/06/2015 e que contem com menos de 18 meses de trabalho, sob a alegação de que, até esta data, estava em vigor a Medida Provisória nº 665/2014, que alterou o art. 3º, I, da Lei nº 7998/1990 estabelecendo a carência inicial de 18 meses de trabalho nos últimos 24 meses anteriores à dispensa*”.

Inicialmente, para exata compreensão do litígio, se faz necessário um breve histórico da sucessão de leis acerca da temática, que envolve, especificamente, a Lei n. 7998/90, a Medida Provisória nº 665/2014 e a Lei n. 13.134/2015.

**A Lei n. 7998/90** previa, como requisitos para a percepção do seguro-desemprego, o *recebimento de remuneração nos 06 meses imediatamente anteriores à dispensa injusta, desde que o solicitante comprovasse condição de empregado ou de trabalhador autônomo vinculado à pessoa jurídica ou à pessoa física a ela equiparada pelo prazo de, pelo menos, 15 meses nos últimos 24*. O vínculo de trabalho e a percepção de remuneração constituem, no contexto da Lei n. 7998/90, requisitos díssonos, considerados, como se percebe, separadamente.

Por sua vez, **a Medida Provisória nº 665/2014**, de 30 de dezembro de 2014, alterou



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

os requisitos anteriores e, de maneira geral, agravou a situação do administrado, tendo em conta que, para o deferimento do benefício, tornou-se necessária, quando da primeira solicitação, a prova do recebimento de remuneração referente a, pelo menos, 18 meses nos últimos 24 meses, por força de vínculo estabelecido com pessoa jurídica ou com pessoa física a ela equiparada. Vê-se, portanto, que o **vínculo de trabalho e a percepção de remuneração** passaram a integrar um só requisito, o qual, na prática, tornou mais dificultosa a concessão do seguro-desemprego.

Por fim, em 16 de junho de 2015, foi publicada a Lei nº 13.134/2015, que, preservando o binômio *vínculo de trabalho e percepção de remuneração*, modificou as condições da Medida Provisória nº 665/2014, para fixar a necessidade de comprovação, quando do primeiro pedido pelo interessado, do recebimento de remuneração referente a, pelo menos, 12 meses nos últimos 18 meses, em virtude de vínculo estabelecido com pessoa jurídica ou com pessoa física a ela equiparada. A Lei constitui-se no diploma que converteu a Medida Provisória nº 665/2014 em lei, não obstante com modificações, as quais motivam o presente litígio.

A sucessão de leis no tempo, por óbvio, enseja discussões relativas à aplicabilidade dos normativos envolvidos aos fatos e aos atos jurídicos verificados no período de sucessão. No caso, a controvérsia, muito embora não revele extrema complexidade, cinge-se à eleição do marco que define a aplicabilidade da Medida Provisória nº 665/2014 e da Lei nº 13.134/2015 e à repercussão desta novidade legislativa, mais **benéfica** aos administrados, na situação jurídica daqueles demitidos injustamente no decorrer da vigência da Medida Provisória nº 665/2014. São pontos que trazem, como indagação, se as inovações da nova lei operariam seus efeitos para beneficiar os administrados cuja demissão injusta ocorrera quando ainda sob MP n. 665/2015. Isto é, se esses beneficiários (**que haviam recebido remuneração de, pelo menos, 12 meses nos últimos 18 meses, por meio de vínculo com pessoa jurídica ou com pessoa física a ela equiparada**) farão jus ao seguro-desemprego diante das novas condições da Lei nº 13.134/2015, a despeito do ato demissório ter ocorrido na vigência da MP nº 665/2014.

Instado a se manifestar sobre tais pontos, o Ministério do Trabalho e Emprego,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

por meio da Coordenação-Geral do Seguro-Desemprego, Abono Salarial e Identificação Profissional, às fls. 17/19 do Procedimento Preparatório anexo, esclareceu que, em parecer emitido pela Advocacia da União (fls. 20/23), a diretiva acolhida considerou a data da despedida injusta como evento que demarca a regra aplicável, de modo que, em caso de sucessão de leis no tempo, o diploma a ser aplicado será impreterivelmente aquele em vigor quando da rescisão involuntária do contrato de trabalho. Assim pronunciou-se a Consultoria-Geral da União:

Entende-se, assim, que a dispensa sem justa causa se configura como o fato gerador para a percepção do referido benefício, nada mais é do que designar a situação abstrata definida em lei com a sua ocorrência no plano concreto. [...]

[...] o momento da despedida injusta é o marco definidor da aplicação da norma, ou seja, **mesmo que o requerimento do benefício do seguro-desemprego tenha se dado na vigência da Lei nº 13.134/15, mas a despedida injusta ocorreu na vigência da MP n. 665, as normas que lhe serão aplicadas serão as da referida medida provisória.** (fl. 22).

Indicou-se ainda que *“tal aplicação [das normas da MP] decorre do fato de que somente perderão eficácia as medidas provisórias que não forem convertidas em lei no prazo assinalado na Constituição Federal, o que não restou configurado com a conversão da referida MP [...]”* (fls. 22/23).

Ocorre que não se questiona a preservação da eficácia de tais atos legislativos, dado que a resposta é inequivocamente positiva, salvo exceções constitucionais que não se aplicam ao presente caso. A discussão circunscreve-se tão somente à possibilidade de se vincularem os fatos jurídicos realizados em sua vigência a normativo que lhe sobrevenha.

Assim, frente ao entendimento exposto pela promovida, alguns administrados recorreram a deste Órgão Ministerial visando a sua reversão. A Administração Pública, nesse cenário, como já anunciado, ignorou as normas do diploma superveniente (Lei n. 13.134/2015), indeferindo os pleitos concessórios do benefício – uma vez que não se adequavam às condições da MP - e sujeitando os desempregados a condições de penúria,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

decorrentes da ausência de proteção estatal do trabalhador em situação de desemprego involuntário. Conforme será exposta na seção seguinte, inexistem razões que sustentem a validade da tese assumida pela ré.

Cabe apontar, ainda, que, a despeito do lapso transcorrido desde a entrada em vigor da Lei n. 13.134/2015, persiste o interesse de agir no deslinde do litígio, tendo em conta ser permanente a repercussão da negativa ilegítima de concessão da parcela assistencial de que se trata na esfera jurídica dos solicitantes. É dizer: a pretensão dos beneficiários prejudicados à recepção das parcelas referentes ao seguro-desemprego persiste e deve ser satisfeita. Para isso, revela-se apropriada a via coletiva, uma vez que caracterizado o *direito individual homogêneo socialmente relevante*, decorrente de origem comum.

Registre-se que, no curso do Procedimento Preparatório anexo, que instrui esta Inicial, o MPF emitiu **Recomendação** (fls. 30/33) ao Ministério do Trabalho e Emprego, a fim de que: fosse rejeitada a interpretação proposta pelo Parecer n. 445/2015/CONJUR-MTE/CGU/AGU; deferidos os pleitos de concessão de seguro-desemprego quando cumpridos os pressupostos constantes da Lei nº 13134/2015, ainda que o solicitante tenha sido demitido na vigência da Medida Provisória nº 665/2014; e revistos os indeferimentos, com efeitos retroativos à data do pleito ou da vigência da Lei n. 13.134/2015, dos pedidos de concessão de seguro-desemprego deduzidos por solicitante demitido na vigência da Medida Provisória nº 665/2014, desde que cumpra os novos pressupostos dados pela Lei nº 13134/2015. Contudo, o MTE manteve-se silente, justificando esta iniciativa processual.

**III. DA LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA A DEFESA DOS DENOMINADOS DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS**

A presente iniciativa veicula direitos que, muito embora detenham titulares determinados ou determináveis, cujos patrimônios se veem individualmente violados por atuação ilegítima do Poder Público, revelam origem comum. Essa convergência de origem gera, conforme o ordenamento brasileiro, a possibilidade de proteção em bloco, despertando, assim, o interesse de instituições legitimadas pelo legislador para a busca dessa



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

tutela conjunta e simultânea. Enfim, trata-se, na espécie, de *direitos individuais homogêneos*.

Nesse cenário, estatui a Constituição Federal, no art. 127, que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Estabelece, ainda, o art. 129, II e III, da Carta que são funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia e promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

A vontade legislativa que inspirou este dispositivo, mesmo antes de sua existência, já se manifestara na Lei nº 7.347 de 24.07.1985, que trouxe ao ordenamento jurídico a chamada ação civil pública para defesa dos denominados direitos e interesses coletivos *lato sensu*, sendo espécie desses, conforme entendimento doutrinário, *os direitos individuais homogêneos*.

A par dessas informações introdutórias, segue-se aduzindo que a interpretação sistemática dos artigos 127 e 129 da Constituição Federal leva à conclusão, já sedimentada entre os operadores do direito, de que descabe ao Ministério Público, em regra, a tutela de direitos individuais disponíveis, sendo essa de atribuição exclusiva das Defensorias Públicas, de seus titulares e de outras entidades eventualmente legitimadas. Excluem-se, no entanto, dessa conclusão inicial, por serem espécie do gênero "*interesses coletivos*" (inciso III), os direitos individuais homogêneos que inspirem *interesse social* (artigo 127, *caput*) em sua tutela, os quais poderão, por isso, ser assistidos pelo *Parquet*.

Assim, direitos individuais que, muito embora apresentem origem homogênea, revelem-se disponíveis e sem nenhuma relevância social não se subsumem a nenhuma hipótese constitucional de atuação dos órgãos ministeriais. Mas, ao revés, apresentando homogeneidade e relevância social, merecem proteção por ato deste Ministério Público. Nesse sentido, veja-se a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. BANCO DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. CONSUMIDOR. INSCRIÇÃO. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE ATIVA. INTERESSE PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS. DESNECESSIDADE DE DOCUMENTO FORMAL PARA ATESTAR A DÍVIDA A SER INSCRITA NOS BANCOS DE DADOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. AVISO DE RECEBIMENTO DISPENSADO. DESPICIENDA A NOTIFICAÇÃO RELATIVA A INFORMAÇÕES CONSTANTES EM BANCOS DE DADOS PÚBLICOS. NECESSÁRIA A NOTIFICAÇÃO DE NEGATIVAÇÃO DERIVADA DE INFORMAÇÕES CONSTANTES DO CCF. 1. A multa prevista no artigo 538, parágrafo único, do Código de Processo Civil exige, para sua imposição, que os embargos de declaração tenham caráter manifestamente protelatório, o que não é o caso em julgamento. Incidência da Súmula 98 do STJ. **2. O Ministério Público tem legitimidade para promover ação civil pública visando à defesa de direitos individuais homogêneos, ainda que disponíveis e divisíveis, quando na presença de relevância social objetiva do bem jurídico tutelado.** 3. O interesse de agir do Ministério Público é presumido pela própria norma que lhe impõe a atribuição. Quando a lei lhe confere legitimidade para acionar ou intervir, é porque lhe presume o interesse. (MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. 24 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. p. 391) 4. [...] (RESP 200800358317)

No panorama descrito, resta afirmar a *relevância social* da temática ora abordada (seguro-desemprego), a qual se demonstra incontroversa. A matéria encontra-se inserta no rol de ações que compõem a Seguridade Social (artigo 194 e inciso III do artigo 201 da Constituição Federal) e se manifesta como providência voltada à garantia do bem-estar e da justiça social, objetivos precípuos da ordem social (artigo 193 da CF), e à prestação de assistência ao beneficiário excluído do mercado formal de trabalho involuntariamente. Ademais, seu caráter previdenciário – *ou assistencial, conforme parcela da doutrina* – denuncia, de *per si*, sua relevância social, que surge, neste passo, clara e inequívoca, pelo que se avança na fundamentação do direito.

#### **IV DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

A questão de fundo da presente demanda pode ser sintetizada na seguinte



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

indagação: *o beneficiário demitido injustamente na vigência da Medida Provisória nº 665/2014 pode ter seu benefício deferido em conformidade com as regras na Lei n. 13.134/2015, na qual fora aquela convertida, com inovações (§ 12º do artigo 62 da CF), se cumpriu os seus requisitos? Ou estará sempre vinculado aos regramentos impostos pela Medida Provisória aludida?*

A edição de múltiplas e de sucessivas normas acerca da temática, faz surgir, por si só, inevitáveis litígios. No caso em concreto, tais desencontros são agravados pela indefinição normativa dos comandos aplicáveis às hipóteses cujos efeitos encontram-se pendentes de operação ou de exaurimento, ou seja, pela inexistência de normas de transição que disciplinem as questões intertemporais a serem fatalmente suscitadas. Nesse panorama, diante da ausência de disciplina, cabe ao intérprete/aplicador da norma, atento às garantias constitucionais e à dogmática correspondente ao tema, a solução dos litígios que haverão de se instalar.

No conflito presente surgem ainda as seguintes questões: ao deparar-se com o pleito de concessão de seguro-desemprego, deve o administrador aplicar os requisitos expostos pela MP nº 665/2014 ou os requisitos traçados pela Lei nº 13.134/2015? O administrado demitido injustamente em período anterior à Lei n. 13.134/2015 pode se vincular aos seus novos preceitos quando os atende? Qual o fato gerador do direito à concessão do seguro-desemprego? A vigência da MP nº 665/2014 (§ 3º e § 12º do artigo 62 da CF) implica, na hipótese, vinculação permanente e irrestrita dos administrados aos seus termos? Quais as repercussões da teoria do direito adquirido e do princípio da irretroatividade das leis na espécie? As próximas linhas respondem a tanto.

#### **IV.I Do Fato Gerador do Seguro-Desemprego**

A controvérsia remete às discussões sobre a *eficácia e a aplicação das leis no tempo*. Para isso, é imprescindível a **identificação do fato gerador** da obrigação estatal relativa ao seguro-desemprego, o que revelará o instante preciso de sua constituição, como abordado abaixo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

Em resposta à notificação remetida ao Ministério do Trabalho e Emprego, o MPF recebeu os seguintes esclarecimentos:

“[...] a Consultoria Jurídica que atua junto a este MTE exarou o Parecer nº 227/2015, no qual concluiu que: ‘[...] **o momento da despedida injusta é o marco definidor da aplicação da norma**, ou seja, mesmo que o requerimento do benefício do seguro-desemprego tenha se dado na vigência da Lei nº 13.134/15, **mas a despedida injusta ocorreu na vigência da MP 665/14, as normas que lhe serão aplicadas serão as da referida medida provisória’.**”

Para a União, como visto, a **demissão injusta** se constitui no **fato gerador da obrigação** de concessão e de pagamento do seguro-desemprego, sendo o **marco definatório da norma aplicável**. Portanto, conforme interpretação da Advocacia-Geral da União, **se a rescisão injusta do contrato de trabalho se deu até 16/06/2015**, a concessão do benefício previdenciário estará condicionada ao cumprimento dos requisitos impostos pela **MP 665/2014**; **se a rescisão injusta ocorreu após o termo apontado**, a concessão do benefício previdenciário restará condicionada aos requisitos propostos pela Lei de conversão - **Lei nº 13.134/2015** -, que os inovou.

No entanto, o fato gerador do seguro-desemprego não reside na demissão injusta, mas na **condição de desempregado qualificada pela injustiça de sua causa – a demissão**. O alcance da finalidade das normas em referência exige um raciocínio interpretativo que confronte a exegese formulada pela União, evidentemente comprometida com interesses econômico-financeiros, os quais, muito embora relevantes, apresentam-se inábeis à modificação da lei e da Constituição.

Nessa linha, a norma protetiva tutela *situação jurídica consequente involuntária – o desemprego* -, a qual representa contingência que, para fins de proteção, deve provir de *antecedente injusto – a demissão*. Não é esta, dessa forma, o fato gerador do seguro-desemprego, mas aquele. Se a demissão (injusta) é imediatamente sucedida por nova contratação ajustada com o mesmo ou com outro empregador, não se tem por configurada



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

hipótese fática para a brigaçãõ de concessãõ do benefício previdenciário, **tendo em conta a inexistência factual da condiçãõ de desempregado**. Tanto é assim que a admissãõ do trabalhador em novo emprego (inciso I do artigo 7º da lei 7998/1990), **por desconstituir a situaçãõ de *desemprego***, é causa legal de suspensãõ do pagamento do benefício.

Seguindo o raciocínio, vê-se que a norma criadora do seguro-desemprego é o inciso III do artigo 201 da Constituição Federal, segundo a qual o sistema previdenciário será organizado de modo a atender a diversos objetivos, dentre eles ***“a proteção ao trabalhador em situaçãõ de desemprego involuntário”***. Em cumprimento a isso, regulamentou-se, por meio da Lei n. 7.998/1990, o Programa do Seguro-Desemprego. O artigo 2º desse estatuto, ainda em vigor, ao anunciar as finalidades do programa em referênciã, refere-se à *“assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa [...]”* e ao auxílio aos *“trabalhadores na busca ou preservaçãõ do emprego [...]”*.

Logo, o recurso à *interpretaçãõ meramente literal* dos dispositivos permite concluir que proteçãõ sugerida se destina à situaçãõ de *desemprego*. A norma busca tutelar os administrados em face dessa contingênciã, *e não da demissãõ injusta*. A rescisãõ injusta do contrato de trabalho é antecedente necessário *que confere ao desemprego a involuntariedade exigida pela Constituição e pela lei para concessãõ do Seguro-Desemprego, sendo essa situaçãõ jurídica seu fato gerador*, o elemento que demarca, quando jungido aos demais requisitos legais, *a aquisiçãõ do direito social que lhe é consequente*. Não são outras as lições de Sérgio Pinto Martins (Direito da Seguridade Social, 31ª Ediçãõ, p. 446):

Assim, o seguro-desemprego decorre de uma contingênciã relativa ao trabalhador, ou seja, ter perdido o emprego por dispensa sem justa causa ou por rescisãõ indireta. Dessa forma, há necessidade de haver um sistema para cobrir a referida situaçãõ, o que é feito pela Previdênciã Social. **O que gera o pagamento do benefício é o desemprego involuntário**, pois, se o desemprego ocorrer de pedido de demissãõ ou de dispensa com justa causa, não há pagamento de benefício.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

Portanto, a interpretação proposta pela Advocacia-Geral da União não se sustenta. O regime de previdência social é fundado em ações de precaução que auxiliam o beneficiário na hipótese de *contingências*. Essas são circunstâncias previsíveis ou não que geram redução da capacidade de manutenção do beneficiário e de sustento de sua família. **É a contingência, assim, o fato gerador** da obrigação relativa à concessão de benefícios previdenciários a que se vinculam os órgãos previdenciários. **É ela a verdadeira condição para o acesso às prestações previdenciárias.** Para a prestação relativa ao seguro-desemprego, *o fato da vida que reduz a capacidade de manutenção* do administrado não é propriamente a demissão, mas a situação jurídica do desemprego. Como visto, o ato demissório, de *per si*, não gera situação de necessidade (contingência), que é determinada, no caso, pela ausência de atividade laboral ou de renda própria que lhe proveja a subsistência e a de sua família, como já argumentado.

Tal posicionamento é adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, que considera consolidada a situação jurídica de desempregado – **e, portanto, constituído o direito ao seguro-desemprego** – no dia posterior à data da rescisão do contrato de trabalho:

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. **SEGURO-DESEMPREGO. RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE DESEMPREGADO UM DIA DEPOIS DO FIM DO CONTRATO DE TRABALHO.** PERÍODO AQUISITIVO CUMPRIDO. ALTERAÇÃO DO ENTENDIMENTO ESPOSADO PELO TRIBUNAL A QUO. SÚMULA 7 DO STJ. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A conclusão do Tribunal a quo, de que resta caracterizada **a situação de desemprego** da parte agravada a partir do dia seguinte ao seu desligamento do emprego, encontra-se em consonância com entendimento já reconhecido por esta egrégia Corte Superior de Justiça. Precedente: AgRg no Ag 420.388/SP, 5T, Rel. Min. GILSON DIPP, DJ 20.05.2002, p. 186. 2. In casu, verificou-se, à luz das provas colacionadas nos autos, que o autor foi desligado da empresa exatamente no dia 17.05.2000, sendo esse o seu último dia de trabalho, de maneira que **a sua condição de desemprego** somente ficou caracterizada no dia seguinte, ou seja, 18.05.2000, quando, então, estava completado o novo período aquisitivo de 16 meses, iniciado em 18.1.1999. 3. A alteração do julgado demanda imprescindível revolvimento do acervo fático-probatório, providência vedada em sede especial a teor da Súmula



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

07/STJ. 4. Agravo Regimental desprovido.

Nesses termos, firma-se conclusão fundamental: **o desemprego involuntário – e não a demissão injusta** – constitui **o fato gerador do Seguro-Desemprego**. Passa-se, assim, à segunda premissa relevante para a presente análise: **a permanência da posição de desemprego**.

IV.II **Da permanência da posição de desemprego**

A *continuidade* que marca a situação jurídica de desemprego é característica que a distingue, para fins de definição da legislação aplicável no tempo, do ato jurídico demissório. Este apresenta efeitos instantâneos e, se efetivamente atuasse como causa imediata geradora do direito ora tratado, designaria a norma então vigente para a regulamentação de seus efeitos; aquele revela efeitos continuativos, é dizer, é posição jurídica que se protraí no tempo e preserva, durante sua permanência, todas as suas qualidades, de modo que suporta aplicação das normas supervenientes sem que importe sua aplicação retroativa (salvo disposição em contrário constantes dos novos normativos, como se verá).

A título de exemplificação, *as consequências trabalhistas da demissão injusta*, à luz do *princípio da irretroatividade das leis*, devem ser determinadas pela norma vigente à época em que operou efeitos o ato jurídico demissório. Assim é que, de regra, assiste, ao empregado demitido, o direito às parcelas rescisórias previstas na legislação trabalhista em vigor no instante da demissão. Nesse caso, a mera demissão é fato gerador dos direitos laborais.

Mas a hipótese do desemprego e de suas consequências jurídicas é absolutamente avessa. Um contrato, por exemplo, é ato jurídico instantâneo que produz efeitos que lhe sobrevêm. O desemprego é, ao contrário, condição permanente que produz efeitos concomitantes. É *posição jurídica continuativa* e, por isso, está sujeita à regulamentação superveniente - *à exceção de disposição em contrário ou de ameaça a direito adquirido* -, inexistindo espaço para abordagem de eventual transgressão ao preceito



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

de irretroatividade das leis, já que a nova legislação não *retroage*, mas, simplesmente, *age*. Na espécie, reitera-se que a Lei nº 13.134/2015 não tratou das situações de desemprego iniciadas anteriormente à sua vigência em normas de transição, pelo que se lhes deve aplicação tendo em conta que persistem em sua vigência.

Imagine-se a situação de trabalhador dispensado injustamente ao tempo da Medida Provisória nº 665/2014. Observados os requisitos nela expostos, deverá ser deferido o seguro-desemprego por que adquirido o direito ao seu gozo. Nessas circunstâncias, a nova lei obviamente não poderá figurar em prejuízo do administrado dada a proteção ao direito adquirido. Por outro lado, se inobservados os requisitos enunciados na medida provisória em referência, o benefício será indeferido e a situação de desemprego perdurará descoberta de tutela. Nessa hipótese, lei superveniente que a tutele, salvo disposição em contrário, deverá incidir em seu favor, uma vez que inexistente violação à segurança jurídica. Mais uma vez, reitera-se: inexistente, na espécie, *retroação* de norma, mas simples *ação* sobre fatos que lhe são contemporâneos.

#### **IV.III Da aplicação do § 12º do artigo 62 da Constituição Federal**

Discute-se ainda acerca das prescrições do § 12º do artigo 62 da Constituição Federal. É que esse dispositivo determina a vigência das medidas provisórias editadas nos casos em que o projeto de lei de conversão altere o texto original da MP. De acordo com a interpretação da AGU, a determinação de vigência da MP indicaria a necessária vinculação dos fatos jurídicos que são contemporâneos aos seus termos. Essa é, no entanto, uma meia-verdade, como visto a seguir.

A Medida Provisória preserva seu vigor para a garantia da segurança jurídica e dos direitos adquiridos durante o período em que vinculou condutas<sup>1</sup>. É essa a finalidade da disposição constitucional. Não havendo lesão ou ameaça de lesão a tais preceitos fundamentais, não há objeção à prevalência de seus efeitos relativamente a atos permanentes. É descabido, pois, o raciocínio segundo o qual a disposição constitucional em

---

<sup>1</sup> Ainda se pode anotar outra situação a ser eventualmente regulamentada pela MP: refere-se aos casos de **atos instantâneos com efeitos contínuos**.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

referência promove a vinculação *ad aeternum* dos atos permanentes<sup>2</sup> praticados durante sua vigência as suas normas, ainda que a nova regulamentação beneficie os interessados.

Assim, recorrendo mais uma vez à didática dos exemplos, imagine-se que um trabalhador demitido ao tempo da Medida Provisória obtivesse o deferimento de pleito administrativo relativo ao seguro-desemprego. Sobrevindo legislação acerca do tema que enrijecesse os requisitos para concessão do benefício, tal não seria aplicada às situações jurídicas que lhe antecederam, ainda que assim dispusesse, sob pena de malferimento da garantia do direito adquirido. Para esses casos, a Medida Provisória preservará sua vigência, até porque, se assim não o fosse, anunciar-se-ia um cenário de desregulamentação, de vazio normativo – *já que não se aplicaria a lei mais gravosa, em razão do direito adquirido, nem a MP -*, que findaria, em última instância, por violar a segurança jurídica.

Pensando sob a ótica inversa, suponha-se que um trabalhador demitido ao tempo da vigência da Medida Provisória comentada teve indeferido seu pleito administrativo de seguro-desemprego, tendo em conta o descumprimento dos requisitos à época estabelecidos. Nova lei que garanta ao desempregado sua proteção deverá ser-lhe aplicada, salvo disposição diversa. Mais uma vez, reitere-se: o caso concreto não suscita discussões sobre a teoria da irretroatividade das leis. Inexiste aplicação retroativa.

Por óbvio, nas hipóteses indicadas nos autos, o direito ao seguro-desemprego se constitui no instante em que desvelou eficácia a nova legislação aplicável (Lei n. 13.134/2015), de modo que, apenas a partir desse instante, deve a União arcar com as prestações correspondentes.

Em suma: **1)** o fato gerador da obrigação de conceder o seguro-desemprego é o desemprego involuntário; **2)** a continuidade dessa situação jurídica a submete às normas supervenientes, salvo disposição expressa em contrário ou direito adquirido; **3)** a Medida Provisória nº 665/2014 permanece vigente (§ 12º do artigo 62 da CF) e regulamenta as situações jurídicas que se ajustam a essas exceções (disposição expressa em contrário ou

---

<sup>2</sup> Note-se a diferença fundamental para a hipótese de **atos instantâneos com efeitos contínuos**. Nesses casos, em regra, aplica-se a lei em vigor no instante de sua prática, considerada a regra da irretroatividade da lei, como já visto.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

direito adquirido); **4)** a Medida Provisória ainda pode regulamentar situações jurídicas consolidadas por eventuais *atos instantâneos* (cujos efeitos sejam contínuos); **5)** nos casos de pleitos deduzidos na vigência da Lei n. 13.134/2015 e indeferidos por não revelarem o cumprimento dos requisitos da MP nº 665/2014, por ilegítima a negativa, é a União obrigada ao pagamento das parcelas vencidas, a contar da data da protocolização do pedido na esfera administrativa relativamente aos pleitos deduzidos na vigência da Lei n. 13.134/2015.

**V. DO PEDIDO LIMINAR**

A antecipação dos efeitos da sentença é medida que se impõe.

A **probabilidade do direito** - de julgamento procedente da demanda -, em que se constitui o *fumus boni iuris*, ressaí de toda a argumentação exposta nas linhas anteriores, que já demonstra suficiência para fins de satisfação do presente pressuposto, uma vez que o conflito veiculado nos autos é de direito, sem, portanto, a preponderância de fatos que reclamem instrução alargada ou a apresentação de outras provas pré-constituídas.

No que respeita ao **periculum in mora**, decorre das consequências indesejadas da não percepção do seguro-desemprego, **que tendem a se agravar**. A privação ilegítima dos recursos correspondentes ao benefício faz persistir situação de escassez que intensifica as repercussões naturalmente desfavoráveis da condição de desempregado e, progressivamente, reduz a capacidade econômica dos administrados, prejudicando-lhes a manutenção sua e de sua família.

Portanto, face à **prova inequívoca do direito** e o **perigo da demora** (art. 273 do CPC), requer o MPF a antecipação da tutela, para que se determine à Empresa requerida: **a) o deferimento dos pleitos futuros** de concessão de seguro-desemprego, se cumpridos os pressupostos constantes da Lei nº 13134/2015, ainda que o solicitante tenha sido demitido na vigência da Medida Provisória nº 665/2014; **b) a revisão, com efeito retroativo à data da protocolização do requerimento, das decisões de indeferimento pronunciadas após a vigência da Lei n. 13.134/2015** e referentes a pedidos de concessão de seguro-desemprego deduzidos **por solicitante que tenha sido demitido quando em vigor a Medida Provisória nº**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

**665/2014, pleiteado o benefício na vigência da nova lei e cumprido os novos pressupostos elencados pelo novo diploma; c) a notificação dos administrados** que requereram o seguro-desemprego (não deferido) acerca da revisão realizada, a fim de que possam diligenciar para usufruir do direito que lhes assiste.

Ainda, em atenção ao art. 461, § 4º, do CPC, requer seja prevista multa diária para a hipótese de seu não cumprimento tempestivo.

**V. DO PEDIDO PRINCIPAL**

Diante do exposto e do que consta no Procedimento Preparatório nº 1.16.000.001960/2015-66, requer o **Ministério Público Federal**:

- 1) o recebimento e a autuação da Inicial, juntamente aos documentos que a instruem (01 volume);
- 2) a citação da requerida para contestar, sob pena de revelia;
- 4) tratando-se de matéria de direito, requer o MPF o **juízo antecipado da lide**, para condenar a União **a) ao deferimento dos pleitos futuros** de concessão de seguro-desemprego, se cumpridos os pressupostos constantes da Lei nº 13134/2015, ainda que o solicitante tenha sido demitido na vigência da Medida Provisória nº 665/2014 e **b) à revisão, com efeito retroativo à data da protocolização do requerimento, das decisões de indeferimento pronunciadas após a vigência da Lei n. 13.134/2015** e referentes a pedidos de concessão de seguro-desemprego deduzidos **por solicitante que tenha sido demitido quando em vigor a Medida Provisória nº 665/2014, pleiteado o benefício na vigência da nova lei e cumprido os novos pressupostos elencados pelo novo diploma; c) a providenciar a notificação dos administrados** que requereram o seguro-desemprego (não-deferido) acerca da revisão realizada, a fim de que possam diligenciar para usufruir do direito que lhes assiste.

Protesta o **Ministério Público Federal** por todos os meios de prova admitidos.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL  
2º OFÍCIO DE SEGURIDADE E EDUCAÇÃO**

---

Dá-se à causa o valor de R\$ 100,00 (cem reais) para efeitos legais.

Pede Deferimento.

Brasília, 19 de julho de 2015.

Eliana Pires Rocha  
**PROCURADORA DA REPÚBLICA**