



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232068970

Nome original: REsp 1961072 inteiro teor.pdf

Data: 20/06/2023 17:28:35

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ aprovada tese do Tema 1136 - REsp 1961072 RS Proc Origem 50422618220204047



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1961072 - RS (2021/0299392-1)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ANA PAULA RODRIGUES DE MELLO
ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 14 de junho de 2023.

REGINA HELENA COSTA

Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 1.961.072 - RS (2021/0299392-1)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : ANA PAULA RODRIGUES DE MELLO

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de recurso especial interposto pela **UNIÃO** contra acórdão prolatado pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, no julgamento de apelação e remessa necessária, assim ementado (fls. 271/272e):

MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO MÁXIMO PARA O REQUERIMENTO DO BENEFÍCIO AFASTADO. FALTA DE PREVISÃO LEGAL. LEI Nº 7.998/90. RESOLUÇÃO Nº 467/2005 - CODEFAT. SENTENÇA MANTIDA.

A Lei nº 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), sem, no entanto, fixar prazo final para o requerimento. 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.

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, aponta-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao dispositivo a seguir relacionado, alegando-se, em síntese:

- Arts. 2º, 2º-C, § 2º, e 19, V, da Lei n. 7.998/1990 – "[...] a Lei nº 7.998/90, que dispõe acerca do seguro-desemprego, prevê expressamente a competência do CODEFAT para regulamentação dos procedimentos necessários ao recebimento do referido benefício. E a Resolução CODEFAT 467/2005 que estabelece o prazo de 120 dias está em consonância com os prazos estabelecidos na referida lei. [...] A

prevalecer o entendimento do Tribunal *a quo*, tem-se como situação a inexistência de prazo final para o requerimento do benefício do seguro desemprego quando este tem como objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, sendo, portanto, verba de natureza alimentícia e não de caráter reparatório ou indenizatório. Ademais, o prazo de 120 dias estabelecido na Resolução CODEFAT 467/2005 para a postulação do benefício do seguro-desemprego encontra-se condizente com a própria finalidade do instituto, bem como encontra-se em consonância com o prazo máximo disposto na própria Lei 7.998/90 (§ 2º do art. 2º-C)" (fls. 181e e 183e).

Sem contrarrazões (fl. 213e), o recurso foi admitido (fls. 216/217e).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissão do recurso como representativo da controvérsia (fls. 238/245e).

Preenchidos os pressupostos formais e materiais de admissibilidade, propus a submissão do presente recurso, juntamente com os REsps ns. 1.959.550/RS, 1.965.459/RS e 1.965.464/RS, a julgamento pela sistemática repetitiva, tendo sido acolhida a proposta pela Seção, por unanimidade, com determinação para suspender a tramitação dos REsps e AREsps em segundo grau de jurisdição e/ou no Superior Tribunal de Justiça, adotando-se, neste último caso, a providência prevista no art. 256-L do RISTJ (fls. 270/277e).

Expedidas as comunicações e intimações pertinentes (fl. 290e), deu-se nova vista ao Ministério Público Federal, que se manifestou pelo desprovimento do recurso e pela fixação da seguinte tese repetitiva: "o direito de requerer o seguro-desemprego da Lei 7.998/1990 não se sujeita ao prazo decadencial fixado em resolução do CODEFAT" (fls. 282/288e).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.961.072 - RS (2021/0299392-1)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : ANA PAULA RODRIGUES DE MELLO

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.961.072 - RS (2021/0299392-1)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : ANA PAULA RODRIGUES DE MELLO

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, a presença dos requisitos formais e materiais de admissibilidade foi oportunamente reconhecida quando da afetação do recurso (fl. 273e).

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de mandado de segurança no qual a parte Impetrante (trabalhadora formal) busca anular o ato administrativo que indeferiu seu pedido de concessão do seguro-desemprego, sob a justificativa de ter sido protocolado quando ultrapassado o prazo de 120 (cento e vinte) dias, além da existência de divergências nos dados cadastrais (fls. 05e e 09e).

A sentença concedeu a ordem, tendo sido mantida em grau de apelação e remessa necessária, porquanto, "ao impor que o requerimento deva 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" (fls. 114/119e e 170e).

A questão ora debatida, portanto, diz com (i)legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador

formal requerer o seguro-desemprego e apresentar a documentação necessária.

II. Moldura normativa

A Lei n. 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego do trabalhador formal, do trabalhador resgatado e da bolsa de qualificação profissional, estabelece:

Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

[...]

Art. 18. É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

[...]

Art. 19. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

[...]

V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; (destaquei)

Já a Resolução n. 467/2005 do CODEFAT, vigente à data da afetação do presente Tema, dispunha:

Art. 13. O Requerimento do Seguro-Desemprego - RSD, e a Comunicação de Dispensa - CD devidamente preenchidas com as informações constantes da Carteira de Trabalho e Previdência Social, serão fornecidas pelo empregador no ato da dispensa, ao trabalhador dispensado sem justa causa.

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 subsequentes 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.

Parágrafo único. Nas localidades onde não existam os Órgãos citados no caput deste artigo, o Requerimento de Seguro-Desemprego - RSD poderá ser encaminhado por outra entidade autorizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (destaquei)

Posteriormente, tal ato normativo foi expressamente revogado pelo art. 68, XLVII, da Resolução CODEFAT n. 957, de 23.09.2022, a qual, todavia, *preservou o prazo máximo* para o requerimento do benefício pelo trabalhador formal, nos seguintes termos:

Art. 41. O seguro-desemprego poderá ser requerido a partir do sétimo até o centésimo vigésimo dia contados da data subsequente à dispensa do contrato de trabalho. (destaquei)

Visto o regramento legal que embala a controvérsia, trago, em seguida, breve abordagem doutrinária acerca dos temas correlatos.

III. Lineamentos doutrinários

Previsto desde a Constituição de 1946 (art. 157, XV), e, atualmente, no art. 7º, II, do Texto de 1988, "o seguro-desemprego é um benefício previdenciário que tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado em virtude de ter sido dispensado sem justa causa, inclusive a indireta", além de se destinar "a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 41ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 635).

O programa é custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, cujos recursos advêm do produto da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP.

São quatro as modalidades de seguro-desemprego: *i) do trabalhador formal* (empregado de pessoa jurídica – ou física a ela

equiparado – dispensado sem justa causa ou de forma indireta) e *ii*) do *trabalhador resgatado* do regime de trabalho forçado ou de condição análoga à escravidão, ambas disciplinadas pela Lei n. 7.998/1990; *iii*) do *trabalhador doméstico*, regido pela LC n. 150/2015; e *iv*) do *pescador artesanal*, que fará jus ao benefício durante a paralisação da pesca para a preservação das espécies (período de defeso), conforme dispõe a Lei n. 10.779/2003.

A normatização do benefício não se exaure no plano legal, considerando que a legislação apontada autoriza o exercício do poder regulamentar da Administração para edição de atos normativos *derivados*, voltados a explicitar e a complementar a lei, "visando à sua execução no plano da *praxis*", na dicção de Miguel Reale (*apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 36ª ed. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 103).

Noutro giro, consoante se colhe dos arts. 2º-C, § 2º, 4º, 19, V e 24, a Lei n. 7.998/1990 emprega as denominadas *remissões normativas* para reger a matéria, as quais, segundo García de Enterría e Fernández, "se verificam quando uma lei reenvia a um ato normativo inferior e posterior, a ser elaborado pela Administração, a regulação de certos elementos que *complementam* a ordenação estabelecida na própria lei" (*apud* MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 189 - destaquei).

Logo, embora balizada pela lei, a normatização derivada não se resume a reprisar o conteúdo do diploma legal, de modo que "a atuação inovadora do Executivo, por via regulamentar, reflete uma necessidade relacionada à produção normativa", porquanto "o Legislativo não dispõe de condições para formular todas as soluções" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 206).

Assim, anota Caio Tácito, "regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar" (*Temas de*

Direito Público: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. Vol I, p. 510).

Disso decorre a legitimidade da "fixação de *obrigações subsidiárias* (ou *derivadas*) – diversas das *obrigações primárias* (ou *originárias*) contidas na lei – nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida *ao administrado*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 64 - destaques do original).

IV. Legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego

A Lei n. 7.998/1990 atribuiu *expressamente* ao CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder, conforme anotado, a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

Com efeito, "a lei pode conferir competência ao órgão estatal para escolher quaisquer soluções de aplicação possíveis, assim entendidas aquelas que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico" (CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. *Teoria do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 45).

Ademais, "não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula" (STF. Tribunal Pleno. ADI n. 561-8/DF MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.1995, DJ 23.03.2001).

Isso considerado, a fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, *não extrapola os limites da outorga legislativa*; antes, mostra-se razoável e proporcional, considerando a necessidade de se garantir a efetividade

do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão *eficiente* dos recursos públicos.

Deveras, a dispensa sem justa causa do trabalhador deflagra, para o empregador, a obrigação de comunicá-la oficialmente, momento a partir do qual o órgão responsável pelo controle e processamento dos requerimentos terá ciência formal da potencial solicitação – itinerário procedimental, aliás, que justifica a previsão legal de prazo *mínimo* para se efetuar o requerimento.

Logo, a prescrição de prazo máximo para se requerer a habilitação ao benefício permite à Administração otimizar o gerenciamento e a alocação dos recursos para o custeio da despesa, previsibilidade essa que ficaria prejudicada sem a definição de um limite temporal, comprometendo, em último plano, a *adequada* execução da lei.

A medida, outrossim, é claramente consentânea com a finalidade *legal* do seguro-desemprego, consistente em auxiliar os trabalhadores desempregados durante o período de transição até a recolocação profissional, inibindo solicitações tardias, e, por isso, incompatíveis com o escopo precípua do benefício.

Ademais, tenha-se presente que a modalidade de seguro-desemprego do trabalhador formal representa, incomparavelmente, o maior volume dos requerimentos endereçados ao Ministério do Trabalho, superando, segundo dados oficiais, os nove milhões de pedidos num período de apenas dois anos (janeiro/2021 a janeiro/2023) (Disponível em <<http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1778>> Acesso em 31.05.2023).

Assim, também por tal viés, forçoso concluir que o estabelecimento de termo final em sede infralegal confere maior flexibilidade e capacidade de adaptação do sistema de seguro-desemprego às demandas e mudanças do contexto socioeconômico, na medida em que torna possível, eventualmente, ajustar o prazo conforme as necessidades e a realidade do mercado de

trabalho, equilibrando, dessa forma, a proteção ao trabalhador formal desempregado e a sustentabilidade do sistema.

Anote-se que o transcurso do prazo fixado sem a manifestação do potencial beneficiário não extingue o direito ao benefício, que poderá ser novamente requerido quando implementadas as condições para um novo período aquisitivo (art. 4º, § 1º, da Lei n. 7.998/1990).

Na seara tributária, por sinal, não contraria a legalidade a fixação, via poder regulamentar, de prazos para entrega de declarações e interposição de recursos administrativos, nem para o pagamento de tributos, consoante assentado, há muito, pelo Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno. RE n. 172.394/SP, Relator p/ acórdão Min. Ilmar Galvão, j. 21.06.1995, DJ 15.09.1995).

Nesse cenário, portanto, tais elementos corroboram a conclusão segundo a qual a fixação de termo final para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego é medida de atuação *secundum legem* do poder regulamentar, voltada a conferir concretude à lei a que se subordina, não caracterizando, por conseguinte, ofensa à legalidade.

V. Panorama jurisprudencial

Consigne-se, de início, que o Supremo Tribunal Federal, previsivelmente, tem atribuído à presente controvérsia natureza infraconstitucional (cf. ARE n. 1.386.302/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 04.08.2022).

Já no âmbito deste Superior Tribunal, a matéria foi julgada colegiadamente, de forma inaugural, em 2005, quando a 2ª Turma assentou a *legalidade* da fixação de prazo para requerimento do seguro-desemprego em sede infralegal (2ª T., REsp n. 653.134/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 02.08.2005, DJ 12.09.2005, p. 284).

Isso porque, consigna o voto condutor do apontado precedente, o ato normativo então examinado (Resolução n. 64/1994) – análogo ao ora focado – "teve em mira suprir uma situação não prevista

na lei, porém dentro dos limites autorizados pela própria legislação", de modo que "nada mais fez do que seguir os ditames autorizados pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990".

Anos depois a matéria voltou, a partir de 2019, a ser novamente julgada de forma colegiada pelas Turmas de Direito Público, as quais têm entendido *uniformemente* como outrora, *reafirmando* que a previsão infralegal *não* desborda a lei que regulamenta, como o demonstram os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 1022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego de Curitiba, objetivando o reconhecimento de seu direito à percepção do Seguro-desemprego na forma da Lei 7.998/1990.*

[...]

3. *O Tribunal a quo negou provimento à Apelação da ora recorrente, e assim consignou na sua decisão: "não havendo previsão legal de prazo para o requerimento do benefício de seguro-desemprego, a Resolução nº 467/2005 - CODEFAT, em seu art. 14, ao estipular o prazo de 120 dias inovou no ordenamento jurídico, o que se mostra permitido apenas à lei, transbordando o seu poder regulamentar, ainda mais em se tratando de um direito previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 7º, II)" (fl. 161, e-STJ).*

4. *O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes na citada Resolução Codefat, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.*

5. *Recurso Especial provido para reconhecer a legalidade da Resolução.*

(REsp n. 1.810.536/PR, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe de 11/10/2019 - destaqui)

ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO PARA REQUERER. FIXAÇÃO. RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os*

requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo 3).

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que não configura ofensa ao princípio da legalidade o estabelecimento de prazo de 120 dias, por meio de resolução, para requerer o benefício do seguro-desemprego, contados a partir do encerramento do contrato de trabalho. Precedentes.

3. *Agravo interno desprovido.*

(AgInt no REsp n. 1.843.852/SC, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/05/2020, DJe de 22/05/2020 - destaquei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ORDENAMENTO SOCIAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - No caso, verifico que o acórdão recorrido contrariou entendimento desta Corte, segundo o qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes em resolução, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.

III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.927.651/CE, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2021, DJe de 18/08/2021 - destaquei)

Na mesma linha, os seguintes acórdãos: 2ª T., AgInt no REsp n. 1.863.526/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 08.06.2020, DJe 16.06.2020; 1ª T., AgInt no REsp n. 1.871.999/RS, Rel. Min. Benedito

Gonçalves, j. 29.03.2021, DJe 06.04.2021; 2ª T., REsp n. 1.929.130/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 18.05.2021, DJe 24.05.2021; 2ª T., REsp n. 1.939.418/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 14.09.2021, DJe 20.09.2021.

Anotem-se, ainda, as decisões monocráticas: REsp n. 1.973.274/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 24.02.2022; REsp n. 1.968.645/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 03.02.2022; REsp n. 1.968.633/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 13.12.2021; REsp n. 1.790.206/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.10.2019.

VI. Proposição da tese a ser firmada e afastamento da modulação de efeitos

Diante do exposto, propõe-se a fixação da seguinte tese para efeito dos arts. 1.036 do CPC/2015 e 256-Q do RISTJ: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

Ausentes os requisitos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, mostra-se desnecessária a modulação dos efeitos do presente julgamento.

VII. Solução do caso concreto (recurso especial da União)

Na espécie, primeiro e segundo grau de jurisdição concederam a segurança por entenderem ilegal a instituição, por ato infralegal, de prazo final para o trabalhador formal requerer o benefício securitário (fls. 114/119e e 170e).

Assim, diante da tese proposta e nos termos do art. 255, § 5º, do RISTJ, impõe-se a *reforma* do acórdão recorrido.

Posto isso, **DOU PROVIMENTO** ao recurso especial para denegar a segurança.

Sem condenação em honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e enunciado sumular n. 105/STJ.

Publicado o acórdão, determino a comunicação à

Superior Tribunal de Justiça

Presidência do Superior Tribunal de Justiça, aos Ministros da Primeira Seção, bem como aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0299392-1

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.961.072 / RS

Número Origem: 50422618220204047100

PAUTA: 14/06/2023

JULGADO: 14/06/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : ANA PAULA RODRIGUES DE MELLO
ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Organização Político-administrativa / Administração Pública - Seguro desemprego

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego."

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232068969

Nome original: RESp 1959550 inteiro teor.pdf

Data: 20/06/2023 17:26:06

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ aprovada tese do Tema 1136 - RESp 1959550 RS Proc Origem 50068331820204047



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1959550 - RS (2021/0290692-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : SERGIO SOARES DE LOS SANTOS
ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 14 de junho de 2023.

REGINA HELENA COSTA

Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 1.959.550 - RS (2021/0290692-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : SERGIO SOARES DE LOS SANTOS

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de recurso especial interposto pela **UNIÃO** contra acórdão prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, no julgamento de apelação e remessa necessária, assim ementado (fl. 134e):

ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. BENEFÍCIO DE SEGURO-DESEMPREGO. REQUERIMENTO. PRAZO.

1. Descabido o indeferimento do pedido de seguro-desemprego unicamente pelo motivo de que postulado fora do prazo de 120 dias previsto em resolução do CODEFAT, porque a limitação mencionada não encontra amparo legal, uma vez que a Lei 7.998/1990 não prevê prazo máximo para o requerimento do benefício em questão.

2. Apelação e remessa necessária não providas.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 160/165e).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, aponta-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao dispositivo a seguir relacionado, alegando-se, em síntese:

- Arts. 2º, 2º-C, § 2º, e 19, V, da Lei n. 7.998/1990 – "[...] a Lei nº 7.998/90, que dispõe acerca do seguro-desemprego, prevê expressamente a competência do CODEFAT para regulamentação dos procedimentos necessários ao recebimento do referido benefício. E a Resolução CODEFAT 467/2005 que estabelece o prazo de 120 dias está em consonância com os prazos estabelecidos na referida lei. [...]" A

prevalecer o entendimento do Tribunal *a quo*, tem-se como situação a inexistência de prazo final para o requerimento do benefício do seguro desemprego quando este tem como objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, sendo, portanto, verba de natureza alimentícia e não de caráter reparatório ou indenizatório. Ademais, o prazo de 120 dias estabelecido na Resolução CODEFAT 467/2005 para a postulação do benefício do seguro-desemprego encontra-se condizente com a própria finalidade do instituto, bem como encontra-se em consonância com o prazo máximo disposto na própria Lei 7.998/90 (§ 2º do art. 2º-C)" (fls. 175/176e).

Sem contrarrazões (fl. 209e), o recurso foi admitido (fls. 213/214e).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissão do recurso como representativo da controvérsia (fls. 243/246e).

Preenchidos os pressupostos formais e materiais de admissibilidade, propus a submissão do presente recurso, juntamente com os REsps ns. 1.961.072/RS, 1.965.459/RS e 1.965.464/RS, a julgamento pela sistemática repetitiva, tendo sido acolhida a proposta pela Seção, por unanimidade, com determinação para suspender a tramitação dos REsps e AREsps em segundo grau de jurisdição e/ou no Superior Tribunal de Justiça, adotando-se, neste último caso, a providência prevista no art. 256-L do RISTJ (fls. 447/458e).

Expedidas as comunicações e intimações pertinentes (fl. 279e), deu-se nova vista ao Ministério Público Federal, que se manifestou pelo desprovimento do recurso e pela fixação da seguinte tese repetitiva: "o direito de requerer o seguro-desemprego da Lei 7.998/1990 não se sujeita ao prazo decadencial fixado em resolução do CODEFAT" (fls. 272/277e).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.959.550 - RS (2021/0290692-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : SERGIO SOARES DE LOS SANTOS

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.959.550 - RS (2021/0290692-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : SERGIO SOARES DE LOS SANTOS

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, a presença dos requisitos formais e materiais de admissibilidade foi oportunamente reconhecida quando da afetação do recurso (fl. 263e).

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de mandado de segurança no qual a parte Impetrante (trabalhador formal) busca anular o ato administrativo que indeferiu seu pedido de concessão do seguro-desemprego, sob a justificativa de ter sido protocolado quando ultrapassado o prazo de 120 (cento e vinte) dias, além de ter o interessado se reempregado posteriormente (fl. 04e).

A sentença concedeu a ordem, tendo sido mantida em grau de apelação e remessa necessária, porquanto "cabível o recebimento do seguro-desemprego, considerando que o prazo de 120 dias previsto em resolução do CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador), não encontra amparo legal, uma vez que a Lei 7.998/1990 não prevê prazo máximo para o requerimento do benefício em questão" (fls. 80/86e e 138e).

A questão ora debatida, portanto, diz com (i)legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador

formal requerer o seguro-desemprego e apresentar a documentação necessária.

II. Moldura normativa

A Lei n. 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego do trabalhador formal, do trabalhador resgatado e da bolsa de qualificação profissional, estabelece:

Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

[...]

Art. 18. É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

[...]

Art. 19. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

[...]

V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; (destaquei)

Já a Resolução n. 467/2005 do CODEFAT, vigente à data da afetação do presente Tema, dispunha:

Art. 13. O Requerimento do Seguro-Desemprego - RSD, e a Comunicação de Dispensa - CD devidamente preenchidas com as informações constantes da Carteira de Trabalho e Previdência Social, serão fornecidas pelo empregador no ato da dispensa, ao trabalhador dispensado sem justa causa.

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 subsequentes 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.

Parágrafo único. Nas localidades onde não existam os Órgãos citados no caput deste artigo, o Requerimento de Seguro-Desemprego - RSD poderá ser encaminhado por outra entidade autorizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (destaquei)

Posteriormente, tal ato normativo foi expressamente revogado pelo art. 68, XLVII, da Resolução CODEFAT n. 957, de 23.09.2022, a qual, todavia, *preservou o prazo máximo* para o requerimento do benefício pelo trabalhador formal, nos seguintes termos:

Art. 41. O seguro-desemprego poderá ser requerido a partir do sétimo até o centésimo vigésimo dia contados da data subsequente à dispensa do contrato de trabalho. (destaquei)

Visto o regramento legal que embala a controvérsia, trago, em seguida, breve abordagem doutrinária acerca dos temas correlatos.

III. Lineamentos doutrinários

Previsto desde a Constituição de 1946 (art. 157, XV), e, atualmente, no art. 7º, II, do Texto de 1988, "o seguro-desemprego é um benefício previdenciário que tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado em virtude de ter sido dispensado sem justa causa, inclusive a indireta", além de se destinar "a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 41ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 635).

O programa é custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, cujos recursos advêm do produto da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP.

São quatro as modalidades de seguro-desemprego: *i) do trabalhador formal* (empregado de pessoa jurídica – ou física a ela

equiparado – dispensado sem justa causa ou de forma indireta) e *ii*) do *trabalhador resgatado* do regime de trabalho forçado ou de condição análoga à escravidão, ambas disciplinadas pela Lei n. 7.998/1990; *iii*) do *trabalhador doméstico*, regido pela LC n. 150/2015; e *iv*) do *pescador artesanal*, que fará jus ao benefício durante a paralisação da pesca para a preservação das espécies (período de defeso), conforme dispõe a Lei n. 10.779/2003.

A normatização do benefício não se exaure no plano legal, considerando que a legislação apontada autoriza o exercício do poder regulamentar da Administração para edição de atos normativos *derivados*, voltados a explicitar e a complementar a lei, "visando à sua execução no plano da *praxis*", na dicção de Miguel Reale (*apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 36ª ed. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 103).

Noutro giro, consoante se colhe dos arts. 2º-C, § 2º, 4º, 19, V e 24, a Lei n. 7.998/1990 emprega as denominadas *remissões normativas* para reger a matéria, as quais, segundo García de Enterría e Fernández, "se verificam quando uma lei reenvia a um ato normativo inferior e posterior, a ser elaborado pela Administração, a regulação de certos elementos que *complementam* a ordenação estabelecida na própria lei" (*apud* MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 189 - destaquei).

Logo, embora balizada pela lei, a normatização derivada não se resume a reprisar o conteúdo do diploma legal, de modo que "a atuação inovadora do Executivo, por via regulamentar, reflete uma necessidade relacionada à produção normativa", porquanto "o Legislativo não dispõe de condições para formular todas as soluções" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 206).

Assim, anota Caio Tácito, "regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar" (*Temas de*

Direito Público: estudos e pareceres. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. Vol I, p. 510).

Disso decorre a legitimidade da "fixação de *obrigações subsidiárias* (ou *derivadas*) – diversas das *obrigações primárias* (ou *originárias*) contidas na lei – nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida *ao administrado*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 64 - destaques do original).

IV. Legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego

A Lei n. 7.998/1990 atribuiu *expressamente* ao CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder, conforme anotado, a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

Com efeito, "a lei pode conferir competência ao órgão estatal para escolher quaisquer soluções de aplicação possíveis, assim entendidas aquelas que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico" (CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. *Teoria do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 45).

Ademais, "não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula" (STF. Tribunal Pleno. ADI n. 561-8/DF MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.1995, DJ 23.03.2001).

Isso considerado, a fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, *não extrapola os limites da outorga legislativa*; antes, mostra-se razoável e proporcional, considerando a necessidade de se garantir a efetividade

do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão *eficiente* dos recursos públicos.

Deveras, a dispensa sem justa causa do trabalhador deflagra, para o empregador, a obrigação de comunicá-la oficialmente, momento a partir do qual o órgão responsável pelo controle e processamento dos requerimentos terá ciência formal da potencial solicitação – itinerário procedimental, aliás, que justifica a previsão legal de prazo *mínimo* para se efetuar o requerimento.

Logo, a prescrição de prazo máximo para se requerer a habilitação ao benefício permite à Administração otimizar o gerenciamento e a alocação dos recursos para o custeio da despesa, previsibilidade essa que ficaria prejudicada sem a definição de um limite temporal, comprometendo, em último plano, a *adequada* execução da lei.

A medida, outrossim, é claramente consentânea com a finalidade *legal* do seguro-desemprego, consistente em auxiliar os trabalhadores desempregados durante o período de transição até a recolocação profissional, inibindo solicitações tardias, e, por isso, incompatíveis com o escopo precípua do benefício.

Ademais, tenha-se presente que a modalidade de seguro-desemprego do trabalhador formal representa, incomparavelmente, o maior volume dos requerimentos endereçados ao Ministério do Trabalho, superando, segundo dados oficiais, os nove milhões de pedidos num período de apenas dois anos (janeiro/2021 a janeiro/2023) (Disponível em <<http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1778>> Acesso em 31.05.2023).

Assim, também por tal viés, forçoso concluir que o estabelecimento de termo final em sede infralegal confere maior flexibilidade e capacidade de adaptação do sistema de seguro-desemprego às demandas e mudanças do contexto socioeconômico, na medida em que torna possível, eventualmente, ajustar o prazo conforme as necessidades e a realidade do mercado de

trabalho, equilibrando, dessa forma, a proteção ao trabalhador formal desempregado e a sustentabilidade do sistema.

Anote-se que o transcurso do prazo fixado sem a manifestação do potencial beneficiário não extingue o direito ao benefício, que poderá ser novamente requerido quando implementadas as condições para um novo período aquisitivo (art. 4º, § 1º, da Lei n. 7.998/1990).

Na seara tributária, por sinal, não contraria a legalidade a fixação, via poder regulamentar, de prazos para entrega de declarações e interposição de recursos administrativos, nem para o pagamento de tributos, consoante assentado, há muito, pelo Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno. RE n. 172.394/SP, Relator p/ acórdão Min. Ilmar Galvão, j. 21.06.1995, DJ 15.09.1995).

Nesse cenário, portanto, tais elementos corroboram a conclusão segundo a qual a fixação de termo final para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego é medida de atuação *secundum legem* do poder regulamentar, voltada a conferir concretude à lei a que se subordina, não caracterizando, por conseguinte, ofensa à legalidade.

V. Panorama jurisprudencial

Consigne-se, de início, que o Supremo Tribunal Federal, previsivelmente, tem atribuído à presente controvérsia natureza infraconstitucional (cf. ARE n. 1.386.302/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 04.08.2022).

Já no âmbito deste Superior Tribunal, a matéria foi julgada colegiadamente, de forma inaugural, em 2005, quando a 2ª Turma assentou a *legalidade* da fixação de prazo para requerimento do seguro-desemprego em sede infralegal (2ª T., REsp n. 653.134/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 02.08.2005, DJ 12.09.2005, p. 284).

Isso porque, consigna o voto condutor do apontado precedente, o ato normativo então examinado (Resolução n. 64/1994) – análogo ao ora focado – "teve em mira suprir uma situação não prevista

na lei, porém dentro dos limites autorizados pela própria legislação", de modo que "nada mais fez do que seguir os ditames autorizados pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990".

Anos depois a matéria voltou, a partir de 2019, a ser novamente julgada de forma colegiada pelas Turmas de Direito Público, as quais têm entendido *uniformemente* como outrora, *reafirmando* que a previsão infralegal *não* desborda a lei que regulamenta, como o demonstram os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 1022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego de Curitiba, objetivando o reconhecimento de seu direito à percepção do Seguro-desemprego na forma da Lei 7.998/1990.*

[...]

3. *O Tribunal a quo negou provimento à Apelação da ora recorrente, e assim consignou na sua decisão: "não havendo previsão legal de prazo para o requerimento do benefício de seguro-desemprego, a Resolução nº 467/2005 - CODEFAT, em seu art. 14, ao estipular o prazo de 120 dias inovou no ordenamento jurídico, o que se mostra permitido apenas à lei, transbordando o seu poder regulamentar, ainda mais em se tratando de um direito previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 7º, II)" (fl. 161, e-STJ).*

4. *O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes na citada Resolução Codefat, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.*

5. *Recurso Especial provido para reconhecer a legalidade da Resolução.*

(REsp n. 1.810.536/PR, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe de 11/10/2019 - destaqui)

ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO PARA REQUERER. FIXAÇÃO. RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os*

requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo 3).

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que não configura ofensa ao princípio da legalidade o estabelecimento de prazo de 120 dias, por meio de resolução, para requerer o benefício do seguro-desemprego, contados a partir do encerramento do contrato de trabalho. Precedentes.

3. *Agravo interno desprovido.*

(AgInt no REsp n. 1.843.852/SC, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/05/2020, DJe de 22/05/2020 - destaquei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ORDENAMENTO SOCIAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - No caso, verifico que o acórdão recorrido contrariou entendimento desta Corte, segundo o qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes em resolução, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.

III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - *Agravo Interno improvido.*

(AgInt no REsp n. 1.927.651/CE, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2021, DJe de 18/08/2021 - destaquei)

Na mesma linha, os seguintes acórdãos: 2ª T., AgInt no REsp n. 1.863.526/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 08.06.2020, DJe 16.06.2020; 1ª T., AgInt no REsp n. 1.871.999/RS, Rel. Min. Benedito

Gonçalves, j. 29.03.2021, DJe 06.04.2021; 2ª T., REsp n. 1.929.130/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 18.05.2021, DJe 24.05.2021; 2ª T., REsp n. 1.939.418/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 14.09.2021, DJe 20.09.2021.

Anotem-se, ainda, as decisões monocráticas: REsp n. 1.973.274/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 24.02.2022; REsp n. 1.968.645/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 03.02.2022; REsp n. 1.968.633/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 13.12.2021; REsp n. 1.790.206/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.10.2019.

VI. Proposição da tese a ser firmada e afastamento da modulação de efeitos

Diante do exposto, propõe-se a fixação da seguinte tese para efeito dos arts. 1.036 do CPC/2015 e 256-Q do RISTJ: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

Ausentes os requisitos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, mostra-se desnecessária a modulação dos efeitos do presente julgamento.

VII. Solução do caso concreto (recurso especial da União)

Na espécie, primeiro e segundo grau de jurisdição concederam a segurança por entenderem ilegal a instituição, por ato infralegal, de prazo final para o trabalhador formal requerer o benefício securitário (fls. 80/86e e 134/139e).

Assim, diante da tese proposta e nos termos do art. 255, § 5º, do RISTJ, impõe-se a *reforma* do acórdão recorrido.

Posto isso, **DOU PROVIMENTO** ao recurso especial para denegar a segurança.

Sem condenação em honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e enunciado sumular n. 105/STJ.

Publicado o acórdão, determino a comunicação à

Superior Tribunal de Justiça

Presidência do Superior Tribunal de Justiça, aos Ministros da Primeira Seção, bem como aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0290692-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.959.550 / RS

Número Origem: 50068331820204047107

PAUTA: 14/06/2023

JULGADO: 14/06/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO

RECORRIDO : SERGIO SOARES DE LOS SANTOS

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Organização Político-administrativa / Administração Pública - Seguro desemprego

SUSTENTAÇÃO ORAL

Assistiu ao julgamento o Dr. **ROQUE JOSÉ RODRIGUES LAGE** - UNIÃO - AGU, pela parte RECORRENTE: UNIÃO.

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego."

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232068968

Nome original: RESp 1965459 inteiro teor.pdf

Data: 20/06/2023 17:22:12

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ aprovada tese do Tema 1136 - RESp 1965459 SC Proc origem 50170746320204047

200



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1965459 - SC (2021/0330203-9)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : JAIR LIMA TONDOLO
ADVOGADO : EUGÊNIA TAIRA INÁCIO FERREIRA - SC029860
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 14 de junho de 2023.

REGINA HELENA COSTA

Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 1.965.459 - SC (2021/0330203-9)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : JAIR LIMA TONDOLO

ADVOGADO : EUGÊNIA TAIRA INÁCIO FERREIRA - SC029860

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de recurso especial interposto pela **UNIÃO** contra acórdão prolatado pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, no julgamento de apelação e remessa necessária, assim ementado (fl. 153e):

MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO MÁXIMO PARA O REQUERIMENTO DO BENEFÍCIO AFASTADO. FALTA DE PREVISÃO LEGAL. LEI Nº 7.998/90. RESOLUÇÃO Nº 467/2005 - CODEFAT. SENTENÇA MANTIDA.

A Lei nº 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), sem, no entanto, fixar prazo final para o requerimento. 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.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 180/183e).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, aponta-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao dispositivo a seguir relacionado, alegando-se, em síntese:

I. Art. 1.022, II, do CPC/2015 – "Apesar de instado a se manifestar sobre a omissão na apreciação dos dispositivos que incidem

ao caso e que perpassavam as teses sufragadas pela União, o acórdão que julgou os embargos declaratórios não analisou os argumentos expendidos nos embargos e, tampouco, a aplicabilidade dos dispositivos à solução da lide. Assim, não procedeu de modo efetivo ao postulado prequestionamento" (fl. 193e); e

II. Arts. 2º, 2º-C, § 2º, e 19, V, da Lei n. 7.998/1990 – "[...] a Lei nº 7.998/90, que dispõe acerca do seguro-desemprego, prevê expressamente a competência do CODEFAT para regulamentação dos procedimentos necessários ao recebimento do referido benefício. E a Resolução CODEFAT 467/2005 que estabelece o prazo de 120 dias está em consonância com os prazos estabelecidos na referida lei. [...] A prevalecer o entendimento do Tribunal *a quo*, tem-se como situação a inexistência de prazo final para o requerimento do benefício do seguro desemprego quando este tem como objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, sendo, portanto, verba de natureza alimentícia e não de caráter reparatório ou indenizatório. Ademais, o prazo de 120 dias estabelecido na Resolução CODEFAT 467/2005 para a postulação do benefício do seguro-desemprego encontra-se condizente com a própria finalidade do instituto, bem como encontra-se em consonância com o prazo máximo disposto na própria Lei 7.998/90 (§ 2º do art. 2º-C)" (fls. 196/197e).

Sem contrarrazões (fl. 225e), o recurso foi admitido (fls. 228/229e).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissão do recurso como representativo da controvérsia (fls. 260/265e).

Preenchidos os pressupostos formais e materiais de admissibilidade, propus a submissão do presente recurso, juntamente com os REsps ns. 1.959.550/RS, 1.961.072/RS e 1.965.464/RS, a julgamento pela sistemática repetitiva, tendo sido acolhida a proposta pela Seção, por unanimidade, com determinação para suspender a tramitação dos REsps e AREsps em segundo grau de jurisdição e/ou no

Superior Tribunal de Justiça

Superior Tribunal de Justiça, adotando-se, neste último caso, a providência prevista no art. 256-L do RISTJ (fls. 279/286e).

Expedidas as comunicações e intimações pertinentes (fl. 299e), deu-se nova vista ao Ministério Público Federal, que se manifestou pelo desprovimento do recurso e pela fixação da seguinte tese repetitiva: "o direito de requerer o seguro-desemprego da Lei 7.998/1990 não se sujeita ao prazo decadencial fixado em resolução do CODEFAT" (fls. 291/297e).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.965.459 - SC (2021/0330203-9)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : JAIR LIMA TONDOLO

ADVOGADO : EUGÊNIA TAIRA INÁCIO FERREIRA - SC029860

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.965.459 - SC (2021/0330203-9)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : JAIR LIMA TONDOLO

ADVOGADO : EUGÊNIA TAIRA INÁCIO FERREIRA - SC029860

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, a presença dos requisitos formais e materiais de admissibilidade foi oportunamente reconhecida quando da afetação do recurso (fl. 282e).

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de mandado de segurança no qual a parte Impetrante (trabalhador formal) busca anular o ato administrativo que indeferiu seu pedido de concessão do seguro-desemprego, sob a justificativa de ter sido protocolado quando ultrapassado o prazo de 120 (cento e vinte) dias (fl. 04e e 08e).

A sentença concedeu a ordem, tendo sido mantida em grau de apelação e remessa necessária, porquanto, "ao impor que o requerimento deva 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" (fls. 122/126e e 155/156e).

A questão ora debatida, portanto, diz com (i)legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego e apresentar a documentação

necessária.

II. Moldura normativa

A Lei n. 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego do trabalhador formal, do trabalhador resgatado e da bolsa de qualificação profissional, estabelece:

Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

[...]

Art. 18. É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

[...]

Art. 19. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

[...]

V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; (destaquei)

Já a Resolução n. 467/2005 do CODEFAT, vigente à data da afetação do presente Tema, dispunha:

Art. 13. O Requerimento do Seguro-Desemprego - RSD, e a Comunicação de Dispensa - CD devidamente preenchidas com as informações constantes da Carteira de Trabalho e Previdência Social, serão fornecidas pelo empregador no ato da dispensa, ao trabalhador dispensado sem justa causa.

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 subsequentes 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.

Parágrafo único. Nas localidades onde não existam os Órgãos citados no caput deste artigo, o Requerimento de Seguro-Desemprego - RSD poderá ser encaminhado por outra entidade autorizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (destaquei)

Posteriormente, tal ato normativo foi expressamente revogado pelo art. 68, XLVII, da Resolução CODEFAT n. 957, de 23.09.2022, a qual, todavia, *preservou o prazo máximo* para o requerimento do benefício pelo trabalhador formal, nos seguintes termos:

Art. 41. O seguro-desemprego poderá ser requerido a partir do sétimo até o centésimo vigésimo dia contados da data subsequente à dispensa do contrato de trabalho. (destaquei)

Visto o regramento legal que embala a controvérsia, trago, em seguida, breve abordagem doutrinária acerca dos temas correlatos.

III. Lineamentos doutrinários

Previsto desde a Constituição de 1946 (art. 157, XV), e, atualmente, no art. 7º, II, do Texto de 1988, "o seguro-desemprego é um benefício previdenciário que tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado em virtude de ter sido dispensado sem justa causa, inclusive a indireta", além de se destinar "a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 41ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 635).

O programa é custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, cujos recursos advêm do produto da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP.

São quatro as modalidades de seguro-desemprego: *i) do trabalhador formal* (empregado de pessoa jurídica – ou física a ela equiparado – dispensado sem justa causa ou de forma indireta) e *ii) do*

trabalhador resgatado do regime de trabalho forçado ou de condição análoga à escravidão, ambas disciplinadas pela Lei n. 7.998/1990; *iii*) do *trabalhador doméstico*, regido pela LC n. 150/2015; e *iv*) do *pescador artesanal*, que fará jus ao benefício durante a paralisação da pesca para a preservação das espécies (período de defeso), conforme dispõe a Lei n. 10.779/2003.

A normatização do benefício não se exaure no plano legal, considerando que a legislação apontada autoriza o exercício do poder regulamentar da Administração para edição de atos normativos *derivados*, voltados a explicitar e a complementar a lei, "visando à sua execução no plano da *praxis*", na dicção de Miguel Reale (*apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 36ª ed. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 103).

Noutro giro, consoante se colhe dos arts. 2º-C, § 2º, 4º, 19, V e 24, a Lei n. 7.998/1990 emprega as denominadas *remissões normativas* para reger a matéria, as quais, segundo García de Enterría e Fernández, "se verificam quando uma lei reenvia a um ato normativo inferior e posterior, a ser elaborado pela Administração, a regulação de certos elementos que *complementam* a ordenação estabelecida na própria lei" (*apud* MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 189 - destaquei).

Logo, embora balizada pela lei, a normatização derivada não se resume a reprisar o conteúdo do diploma legal, de modo que "a atuação inovadora do Executivo, por via regulamentar, reflete uma necessidade relacionada à produção normativa", porquanto "o Legislativo não dispõe de condições para formular todas as soluções" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 206).

Assim, anota Caio Tácito, "regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar" (*Temas de Direito Público: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. Vol I, p.

510).

Disso decorre a legitimidade da "fixação de *obrigações subsidiárias* (ou *derivadas*) – diversas das *obrigações primárias* (ou *originárias*) contidas na lei – nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida *ao administrado*" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 64 - destaques do original).

IV. Legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego

A Lei n. 7.998/1990 atribuiu *expressamente* ao CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder, conforme anotado, a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

Com efeito, "a lei pode conferir competência ao órgão estatal para escolher quaisquer soluções de aplicação possíveis, assim entendidas aquelas que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico" (CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. *Teoria do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 45).

Ademais, "não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula" (STF. Tribunal Pleno. ADI n. 561-8/DF MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.1995, DJ 23.03.2001).

Isso considerado, a fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, *não extrapola os limites da outorga legislativa*; antes, mostra-se razoável e proporcional, considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa,

bem como assegurar a gestão *eficiente* dos recursos públicos.

Deveras, a dispensa sem justa causa do trabalhador deflagra, para o empregador, a obrigação de comunicá-la oficialmente, momento a partir do qual o órgão responsável pelo controle e processamento dos requerimentos terá ciência formal da potencial solicitação – itinerário procedimental, aliás, que justifica a previsão legal de prazo *mínimo* para se efetuar o requerimento.

Logo, a prescrição de prazo máximo para se requerer a habilitação ao benefício permite à Administração otimizar o gerenciamento e a alocação dos recursos para o custeio da despesa, previsibilidade essa que ficaria prejudicada sem a definição de um limite temporal, comprometendo, em último plano, a *adequada* execução da lei.

A medida, outrossim, é claramente consentânea com a finalidade *legal* do seguro-desemprego, consistente em auxiliar os trabalhadores desempregados durante o período de transição até a recolocação profissional, inibindo solicitações tardias, e, por isso, incompatíveis com o escopo precípuo do benefício.

Ademais, tenha-se presente que a modalidade de seguro-desemprego do trabalhador formal representa, incomparavelmente, o maior volume dos requerimentos endereçados ao Ministério do Trabalho, superando, segundo dados oficiais, os nove milhões de pedidos num período de apenas dois anos (janeiro/2021 a janeiro/2023) (Disponível em <<http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1778>> Acesso em 31.05.2023).

Assim, também por tal viés, forçoso concluir que o estabelecimento de termo final em sede *infralegal* confere maior flexibilidade e capacidade de adaptação do sistema de seguro-desemprego às demandas e mudanças do contexto socioeconômico, na medida em que torna possível, eventualmente, ajustar o prazo conforme as necessidades e a realidade do mercado de trabalho, equilibrando, dessa forma, a proteção ao trabalhador formal

desempregado e a sustentabilidade do sistema.

Anote-se que o transcurso do prazo fixado sem a manifestação do potencial beneficiário não extingue o direito ao benefício, que poderá ser novamente requerido quando implementadas as condições para um novo período aquisitivo (art. 4º, § 1º, da Lei n. 7.998/1990).

Na seara tributária, por sinal, não contraria a legalidade a fixação, via poder regulamentar, de prazos para entrega de declarações e interposição de recursos administrativos, nem para o pagamento de tributos, consoante assentado, há muito, pelo Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno. RE n. 172.394/SP, Relator p/ acórdão Min. Ilmar Galvão, j. 21.06.1995, DJ 15.09.1995).

Nesse cenário, portanto, tais elementos corroboram a conclusão segundo a qual a fixação de termo final para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego é medida de atuação *secundum legem* do poder regulamentar, voltada a conferir concretude à lei a que se subordina, não caracterizando, por conseguinte, ofensa à legalidade.

V. Panorama jurisprudencial

Consigne-se, de início, que o Supremo Tribunal Federal, previsivelmente, tem atribuído à presente controvérsia natureza infraconstitucional (cf. ARE n. 1.386.302/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 04.08.2022).

Já no âmbito deste Superior Tribunal, a matéria foi julgada colegiadamente, de forma inaugural, em 2005, quando a 2ª Turma assentou a *legalidade* da fixação de prazo para requerimento do seguro-desemprego em sede infralegal (2ª T., REsp n. 653.134/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 02.08.2005, DJ 12.09.2005, p. 284).

Isso porque, consigna o voto condutor do apontado precedente, o ato normativo então examinado (Resolução n. 64/1994) – análogo ao ora enfocado – "teve em mira suprir uma situação não prevista na lei, porém dentro dos limites autorizados pela própria legislação", de

modo que "nada mais fez do que seguir os ditames autorizados pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990".

Anos depois a matéria voltou, a partir de 2019, a ser novamente julgada de forma colegiada pelas Turmas de Direito Público, as quais têm entendido *uniformemente* como outrora, *reafirmando* que a previsão infralegal *não* desborda a lei que regulamenta, como o demonstram os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 1022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego de Curitiba, objetivando o reconhecimento de seu direito à percepção do Seguro-desemprego na forma da Lei 7.998/1990.*

[...]

3. *O Tribunal a quo negou provimento à Apelação da ora recorrente, e assim consignou na sua decisão: "não havendo previsão legal de prazo para o requerimento do benefício de seguro-desemprego, a Resolução nº 467/2005 - CODEFAT, em seu art. 14, ao estipular o prazo de 120 dias inovou no ordenamento jurídico, o que se mostra permitido apenas à lei, transbordando o seu poder regulamentar, ainda mais em se tratando de um direito previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 7º, II)" (fl. 161, e-STJ).*

4. *O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes na citada Resolução Codefat, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.*

5. *Recurso Especial provido para reconhecer a legalidade da Resolução.*

(REsp n. 1.810.536/PR, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe de 11/10/2019 - destaqui)

ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO PARA REQUERER. FIXAÇÃO. RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista*

(Enunciado Administrativo 3).

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que não configura ofensa ao princípio da legalidade o estabelecimento de prazo de 120 dias, por meio de resolução, para requerer o benefício do seguro-desemprego, contados a partir do encerramento do contrato de trabalho. Precedentes.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 1.843.852/SC, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/05/2020, DJe de 22/05/2020 - destaquei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ORDENAMENTO SOCIAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - No caso, verifico que o acórdão recorrido contrariou entendimento desta Corte, segundo o qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes em resolução, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.

III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovidimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou im procedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.927.651/CE, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2021, DJe de 18/08/2021 - destaquei)

Na mesma linha, os seguintes acórdãos: 2ª T., AgInt no REsp n. 1.863.526/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 08.06.2020, DJe 16.06.2020; 1ª T., AgInt no REsp n. 1.871.999/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 29.03.2021, DJe 06.04.2021; 2ª T., REsp n. 1.929.130/RS,

Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 18.05.2021, DJe 24.05.2021; 2ª T., REsp n. 1.939.418/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 14.09.2021, DJe 20.09.2021.

Anotem-se, ainda, as decisões monocráticas: REsp n. 1.973.274/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 24.02.2022; REsp n. 1.968.645/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 03.02.2022; REsp n. 1.968.633/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 13.12.2021; REsp n. 1.790.206/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.10.2019.

VI. Proposição da tese a ser firmada e afastamento da modulação de efeitos

Diante do exposto, propõe-se a fixação da seguinte tese para efeito dos arts. 1.036 do CPC/2015 e 256-Q do RISTJ: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

Ausentes os requisitos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, mostra-se desnecessária a modulação dos efeitos do presente julgamento.

VII. Solução do caso concreto (recurso especial da União)

Na espécie, primeiro e segundo grau de jurisdição concederam a segurança por entenderem ilegal a instituição, por ato infralegal, de prazo final para o trabalhador formal requerer o benefício securitário (fls. 122/126e e 155/156e).

Preliminarmente, registre-se que não há ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, porquanto não se verificam omissões acerca de questões essenciais ao deslinde da controvérsia, tampouco de outros vícios a imporem a revisão do julgado.

No mérito, diante da tese proposta e nos termos do art. 255, § 5º, do RISTJ, impõe-se a *reforma* do acórdão recorrido.

Posto isso, afasto a violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e **DOU PROVIMENTO** ao recurso especial para denegar a segurança.

Superior Tribunal de Justiça

Sem condenação em honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e enunciado sumular n. 105/STJ.

Publicado o acórdão, determino a comunicação à Presidência do Superior Tribunal de Justiça, aos Ministros da Primeira Seção, bem como aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0330203-9

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.965.459 / SC

Número Origem: 50170746320204047200

PAUTA: 14/06/2023

JULGADO: 14/06/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : JAIR LIMA TONDOLO
ADVOGADO : EUGÊNIA TAIRA INÁCIO FERREIRA - SC029860
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Organização Político-administrativa / Administração Pública - Seguro desemprego

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego."

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
PODER JUDICIÁRIO

MALOTE DIGITAL

Tipo de documento: Administrativo

Código de rastreabilidade: 30020232068971

Nome original: Resp 1965464 inteiro teor.pdf

Data: 20/06/2023 17:30:57

Remetente:

Gabinete da Presidência

Gabinete da Presidência

TRF3

Prioridade: Normal.

Motivo de envio: Para conhecimento.

Assunto: STJ aprovada tese do Tema 1136 - Resp 1965464 RS Proc Origem 50096721620204047



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 1965464 - RS (2021/0330206-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : STEFANIE CRISTINA FERNANDES
ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 14 de junho de 2023.

REGINA HELENA COSTA

Relatora

RECURSO ESPECIAL Nº 1.965.464 - RS (2021/0330206-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : STEFANIE CRISTINA FERNANDES

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Trata-se de recurso especial interposto pela **UNIÃO** contra acórdão prolatado pela 4ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, no julgamento de apelação e remessa necessária, assim ementado (fls. 114e):

ADMINISTRATIVO. REMESSA NECESSÁRIA. MANDADO DE SEGURANÇA. SEGURO DESEMPREGO. CONTRATO DE EXPERIÊNCIA. NÃO RENOVAÇÃO. PRAZO PARA REQUERIMENTO DE 120 DIAS. CODEFAT.

- O Programa de Seguro-Desemprego tem por finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa, inclusive a indireta.

- O contrato de trabalho era temporário, e não pode ser visto como forma de 'reintegração ao mercado de trabalho', não servindo como óbice ao recebimento das parcelas do seguro-desemprego. Isso porque, ao término do contrato temporário, o trabalhador continuará ostentando sua condição de desempregado.

- O prazo decadencial de 120 dias para requerimento do seguro-desemprego estabelecido na Resolução CODEFAT nº 467/05 não encontra respaldo legal, pois a Lei 7.998/90.

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (fls. 143/146e).

Com amparo no art. 105, III, a e c, da Constituição da República, aponta-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao dispositivo a seguir relacionado, alegando-se, em síntese:

I. Art. 1.022, II, do CPC/2015 – "Apesar de instado a se manifestar sobre a omissão na apreciação dos dispositivos que incidem

ao caso e que perpassavam as teses sufragadas pela União, o acórdão que julgou os embargos declaratórios não analisou os argumentos expendidos nos embargos e, tampouco, a aplicabilidade dos dispositivos à solução da lide. Assim, não procedeu de modo efetivo ao postulado prequestionamento" (fl. 157e); e

II. Arts. 2º, 2º-C, § 2º, e 19, V, da Lei n. 7.998/1990 – "[...] a Lei nº 7.998/90, que dispõe acerca do seguro-desemprego, prevê expressamente a competência do CODEFAT para regulamentação dos procedimentos necessários ao recebimento do referido benefício. E a Resolução CODEFAT 467/2005 que estabelece o prazo de 120 dias está em consonância com os prazos estabelecidos na referida lei. [...] A prevalecer o entendimento do Tribunal *a quo*, tem-se como situação a inexistência de prazo final para o requerimento do benefício do seguro desemprego quando este tem como objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa ou ao trabalhador comprovadamente resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo, sendo, portanto, verba de natureza alimentícia e não de caráter reparatório ou indenizatório. Ademais, o prazo de 120 dias estabelecido na Resolução CODEFAT 467/2005 para a postulação do benefício do seguro-desemprego encontra-se condizente com a própria finalidade do instituto, bem como encontra-se em consonância com o prazo máximo disposto na própria Lei 7.998/90 (§ 2º do art. 2º-C)" (fls. 158/159e).

Sem contrarrazões (fl. 187e), o recurso foi admitido (fls. 190/191e).

O Ministério Público Federal manifestou-se pela admissão do recurso como representativo da controvérsia (fls. 222/230e).

Preenchidos os pressupostos formais e materiais de admissibilidade, propus a submissão do presente recurso, juntamente com os REspS ns. 1.959.550/RS, 1.961.072/RS e 1.965.459/SC, a julgamento pela sistemática repetitiva, tendo sido acolhida a proposta pela Seção, por unanimidade, com determinação para suspender a

Superior Tribunal de Justiça

tramitação dos REspS e AREspS em segundo grau de jurisdição e/ou no Superior Tribunal de Justiça, adotando-se, neste último caso, a providência prevista no art. 256-L do RISTJ (fls. 244/251e).

Expedidas as comunicações e intimações pertinentes (fl. 264e), deu-se nova vista ao Ministério Público Federal, que se manifestou pelo desprovimento do recurso e pela fixação da seguinte tese repetitiva: "o direito de requerer o seguro-desemprego da Lei 7.998/1990 não se sujeita ao prazo decadencial fixado em resolução do CODEFAT" (fls. 256/262e).

É o relatório.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.965.464 - RS (2021/0330206-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : STEFANIE CRISTINA FERNANDES

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

EMENTA

RECURSO ESPECIAL REPETITIVO. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. DIREITO ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO DO TRABALHADOR FORMAL. PRAZO MÁXIMO PARA REQUERIMENTO. FIXAÇÃO EM ATO NORMATIVO INFRALEGAL. LEGALIDADE.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Aplica-se, no caso, o Estatuto Processual Civil de 2015.

II – A Lei n. 7.998/1990 atribuiu expressamente ao Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

III – A fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego, não extrapola os limites da outorga legislativa, sendo consentânea com a razoabilidade e a proporcionalidade considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão eficiente dos recursos públicos.

IV – Acórdão submetido ao rito do art. 1.036 e seguintes do CPC/2015, fixando-se, nos termos do art. 256-Q, do RISTJ, a seguinte tese repetitiva: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

V – Recurso especial da União provido.

RECURSO ESPECIAL Nº 1.965.464 - RS (2021/0330206-4)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA

RECORRENT : UNIÃO

E

RECORRIDO : STEFANIE CRISTINA FERNANDES

ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264

INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA (Relatora):

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, a presença dos requisitos formais e materiais de admissibilidade foi oportunamente reconhecida quando da afetação do recurso (fl. 247e).

I. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de mandado de segurança no qual a parte Impetrante (trabalhadora formal) busca anular o ato administrativo que indeferiu seu pedido de concessão do seguro-desemprego, sob a justificativa de ter sido protocolado quando ultrapassado o prazo de 120 (cento e vinte) dias, além de ter a interessada se reempregado posteriormente (fls. 04e e 09e).

A sentença concedeu a ordem, tendo sido mantida em grau de apelação e remessa necessária, porquanto "a restrição temporal imposta pela Resolução nº 467/2005 - CODEFAT, no sentido de que o requerimento do benefício de seguro-desemprego deve ser protocolizado até o 120º (centésimo vigésimo) dia subsequente à data de demissão, é ilegal, uma vez que a Lei nº 7.998/1990, que regula a concessão do benefício, não estabelece prazo máximo para a formulação de pedido administrativo" (fls. 82/89e e 121/122e).

A questão ora debatida, portanto, diz com (i)legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego e apresentar a documentação necessária.

II. Moldura normativa

A Lei n. 7.998/1990, que disciplina o Programa do Seguro-Desemprego do trabalhador formal, do trabalhador resgatado e da bolsa de qualificação profissional, estabelece:

Art. 10. É instituído o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao custeio do Programa de Seguro-Desemprego, ao pagamento do abono salarial e ao financiamento de programas de educação profissional e tecnológica e de desenvolvimento econômico.

[...]

Art. 18. É instituído o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, composto por representação de trabalhadores, empregadores e órgãos e entidades governamentais, na forma estabelecida pelo Poder Executivo.

[...]

Art. 19. Compete ao CODEFAT gerir o FAT e deliberar sobre as seguintes matérias:

[...]

V - propor o aperfeiçoamento da legislação relativa ao seguro-desemprego e ao abono salarial e regulamentar os dispositivos desta Lei no âmbito de sua competência; (destaquei)

Já a Resolução n. 467/2005 do CODEFAT, vigente à data da afetação do presente Tema, dispunha:

Art. 13. O Requerimento do Seguro-Desemprego - RSD, e a Comunicação de Dispensa - CD devidamente preenchidas com as informações constantes da Carteira de Trabalho e Previdência Social, serão fornecidas pelo empregador no ato da dispensa, ao trabalhador dispensado sem justa causa.

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 subsequentes 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.

Parágrafo único. Nas localidades onde não existam os Órgãos citados no caput deste artigo, o Requerimento de Seguro-Desemprego - RSD poderá ser encaminhado por outra entidade autorizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego. (destaquei)

Posteriormente, tal ato normativo foi expressamente revogado pelo art. 68, XLVII, da Resolução CODEFAT n. 957, de 23.09.2022, a qual, todavia, *preservou o prazo máximo* para o requerimento do benefício pelo trabalhador formal, nos seguintes termos:

Art. 41. O seguro-desemprego poderá ser requerido a partir do sétimo até o centésimo vigésimo dia contados da data subsequente à dispensa do contrato de trabalho. (destaquei)

Visto o regramento legal que embala a controvérsia, trago, em seguida, breve abordagem doutrinária acerca dos temas correlatos.

III. Lineamentos doutrinários

Previsto desde a Constituição de 1946 (art. 157, XV), e, atualmente, no art. 7º, II, do Texto de 1988, "o seguro-desemprego é um benefício previdenciário que tem por finalidade promover a assistência financeira temporária do trabalhador desempregado em virtude de ter sido dispensado sem justa causa, inclusive a indireta", além de se destinar "a auxiliar os trabalhadores na busca de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional" (MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 41ª ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023. p. 635).

O programa é custeado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, cujos recursos advêm do produto da arrecadação das contribuições ao PIS e ao PASEP.

São quatro as modalidades de seguro-desemprego: *i)* do *trabalhador formal* (empregado de pessoa jurídica – ou física a ela equiparado – dispensado sem justa causa ou de forma indireta) e *ii)* do *trabalhador resgatado* do regime de trabalho forçado ou de condição análoga à escravidão, ambas disciplinadas pela Lei n. 7.998/1990; *iii)* do *trabalhador doméstico*, regido pela LC n. 150/2015; e *iv)* do *pescador artesanal*, que fará jus ao benefício durante a paralisação da pesca para a preservação das espécies (período de defeso), conforme dispõe a Lei n. 10.779/2003.

A normatização do benefício não se exaure no plano legal, considerando que a legislação apontada autoriza o exercício do poder regulamentar da Administração para edição de atos normativos *derivados*, voltados a explicitar e a complementar a lei, "visando à sua execução no plano da *praxis*", na dicção de Miguel Reale (*apud* DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 36ª ed. *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2023. p. 103).

Noutro giro, consoante se colhe dos arts. 2º-C, § 2º, 4º, 19, V e 24, a Lei n. 7.998/1990 emprega as denominadas *remissões normativas* para reger a matéria, as quais, segundo García de Enterría e Fernández, "se verificam quando uma lei reenvia a um ato normativo inferior e posterior, a ser elaborado pela Administração, a regulação de certos elementos que *complementam* a ordenação estabelecida na própria lei" (*apud* MOTTA, Fabrício. *Função Normativa da Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 189 - destaquei).

Logo, embora balizada pela lei, a normatização derivada não se resume a reprisar o conteúdo do diploma legal, de modo que "a atuação inovadora do Executivo, por via regulamentar, reflete uma necessidade relacionada à produção normativa", porquanto "o Legislativo não dispõe de condições para formular todas as soluções" (JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 206).

Assim, anota Caio Tácito, "regulamentar não é somente reproduzir analiticamente a lei, mas ampliá-la e completá-la, segundo o

seu espírito e o seu conteúdo, sobretudo nos aspectos que a própria lei, expressa ou implicitamente, outorga à esfera regulamentar" (*Temas de Direito Público: estudos e pareceres*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997. Vol I, p. 510).

Disso decorre a legitimidade da "fixação de obrigações subsidiárias (ou derivadas) – diversas das obrigações primárias (ou originárias) contidas na lei – nas quais também se encontra imposição de certa conduta dirigida ao administrado" (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 34ª ed. São Paulo: Atlas, 2020. p. 64 - destaques do original).

IV. Legalidade da fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego

A Lei n. 7.998/1990 atribuiu *expressamente* ao CODEFAT a competência para regulamentar seus dispositivos, sendo ínsito a tal poder, conforme anotado, a possibilidade de complementar o diploma legal relativamente a situações procedimentais necessárias à sua adequada consecução.

Com efeito, "a lei pode conferir competência ao órgão estatal para escolher quaisquer soluções de aplicação possíveis, assim entendidas aquelas que sejam compatíveis com o ordenamento jurídico" (CINTRA DO AMARAL, Antônio Carlos. *Teoria do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 45).

Ademais, "não obstante a função regulamentar efetivamente sofra os condicionamentos normativos impostos, de modo imediato, pela lei, o Poder Executivo, ao desempenhar concretamente a sua competência regulamentar, não se reduz à condição de mero órgão de reprodução do conteúdo material do ato legislativo a que se vincula" (STF. Tribunal Pleno. ADI n. 561-8/DF MC. Rel. Min. Celso de Mello, j. 23.08.1995, DJ 23.03.2001).

Isso considerado, a fixação, por ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego,

não extrapola os limites da outorga legislativa; antes, mostra-se razoável e proporcional, considerando a necessidade de se garantir a efetividade do benefício e de se prevenir – ou dificultar – fraudes contra o programa, bem como assegurar a gestão *eficiente* dos recursos públicos.

Deveras, a dispensa sem justa causa do trabalhador deflagra, para o empregador, a obrigação de comunicá-la oficialmente, momento a partir do qual o órgão responsável pelo controle e processamento dos requerimentos terá ciência formal da potencial solicitação – itinerário procedimental, aliás, que justifica a previsão legal de prazo *mínimo* para se efetuar o requerimento.

Logo, a prescrição de prazo máximo para se requerer a habilitação ao benefício permite à Administração otimizar o gerenciamento e a alocação dos recursos para o custeio da despesa, previsibilidade essa que ficaria prejudicada sem a definição de um limite temporal, comprometendo, em último plano, a *adequada* execução da lei.

A medida, outrossim, é claramente consentânea com a finalidade *legal* do seguro-desemprego, consistente em auxiliar os trabalhadores desempregados durante o período de transição até a recolocação profissional, inibindo solicitações tardias, e, por isso, incompatíveis com o escopo precípua do benefício.

Ademais, tenha-se presente que a modalidade de seguro-desemprego do trabalhador formal representa, incomparavelmente, o maior volume dos requerimentos endereçados ao Ministério do Trabalho, superando, segundo dados oficiais, os nove milhões de pedidos num período de apenas dois anos (janeiro/2021 a janeiro/2023) (Disponível em <<http://pdet.mte.gov.br/component/content/article?id=1778>> Acesso em 31.05.2023).

Assim, também por tal viés, forçoso concluir que o estabelecimento de termo final em sede infralegal confere maior flexibilidade e capacidade de adaptação do sistema de seguro-desemprego às demandas e mudanças do contexto

socioeconômico, na medida em que torna possível, eventualmente, ajustar o prazo conforme as necessidades e a realidade do mercado de trabalho, equilibrando, dessa forma, a proteção ao trabalhador formal desempregado e a sustentabilidade do sistema.

Anote-se que o transcurso do prazo fixado sem a manifestação do potencial beneficiário não extingue o direito ao benefício, que poderá ser novamente requerido quando implementadas as condições para um novo período aquisitivo (art. 4º, § 1º, da Lei n. 7.998/1990).

Na seara tributária, por sinal, não contraria a legalidade a fixação, via poder regulamentar, de prazos para entrega de declarações e interposição de recursos administrativos, nem para o pagamento de tributos, consoante assentado, há muito, pelo Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno. RE n. 172.394/SP, Relator p/ acórdão Min. Ilmar Galvão, j. 21.06.1995, DJ 15.09.1995).

Nesse cenário, portanto, tais elementos corroboram a conclusão segundo a qual a fixação de termo final para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego é medida de atuação *secundum legem* do poder regulamentar, voltada a conferir concretude à lei a que se subordina, não caracterizando, por conseguinte, ofensa à legalidade.

V. Panorama jurisprudencial

Consigne-se, de início, que o Supremo Tribunal Federal, previsivelmente, tem atribuído à presente controvérsia natureza infraconstitucional (cf. ARE n. 1.386.302/SC, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 04.08.2022).

Já no âmbito deste Superior Tribunal, a matéria foi julgada colegiadamente, de forma inaugural, em 2005, quando a 2ª Turma assentou a *legalidade* da fixação de prazo para requerimento do seguro-desemprego em sede infralegal (2ª T., REsp n. 653.134/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, j. 02.08.2005, DJ 12.09.2005, p. 284).

Isso porque, consigna o voto condutor do apontado

precedente, o ato normativo então examinado (Resolução n. 64/1994) – análogo ao ora focado – "teve em mira suprir uma situação não prevista na lei, porém dentro dos limites autorizados pela própria legislação", de modo que "nada mais fez do que seguir os ditames autorizados pela Lei n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990".

Anos depois a matéria voltou, a partir de 2019, a ser novamente julgada de forma colegiada pelas Turmas de Direito Público, as quais têm entendido *uniformemente* como outrora, *reafirmando* que a previsão infralegal *não* desborda a lei que regulamenta, como o demonstram os seguintes precedentes:

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 1022 DO CPC NÃO CONFIGURADA. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. *Cuida-se, na origem, de Mandado de Segurança impetrado contra o Superintendente Regional do Trabalho e Emprego de Curitiba, objetivando o reconhecimento de seu direito à percepção do Seguro-desemprego na forma da Lei 7.998/1990.*

[...]

3. *O Tribunal a quo negou provimento à Apelação da ora recorrente, e assim consignou na sua decisão: "não havendo previsão legal de prazo para o requerimento do benefício de seguro-desemprego, a Resolução nº 467/2005 - CODEFAT, em seu art. 14, ao estipular o prazo de 120 dias inovou no ordenamento jurídico, o que se mostra permitido apenas à lei, transbordando o seu poder regulamentar, ainda mais em se tratando de um direito previsto na Constituição Federal de 1988 (art. 7º, II)" (fl. 161, e-STJ).*

4. *O acórdão recorrido está em confronto com orientação desta Corte, segundo a qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes na citada Resolução Codefat, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.*

5. *Recurso Especial provido para reconhecer a legalidade da Resolução.*

(REsp n. 1.810.536/PR, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 05/09/2019, DJe de 11/10/2019 - destaques)

ADMINISTRATIVO. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO PARA REQUERER. FIXAÇÃO. RESOLUÇÃO. LEGALIDADE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, "aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo 3).

2. O Superior Tribunal de Justiça entende que não configura ofensa ao princípio da legalidade o estabelecimento de prazo de 120 dias, por meio de resolução, para requerer o benefício do seguro-desemprego, contados a partir do encerramento do contrato de trabalho. Precedentes.

3. Agravo interno desprovido.

(AgInt no REsp n. 1.843.852/SC, Relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/05/2020, DJe de 22/05/2020 - destaquei)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ORDENAMENTO SOCIAL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. SEGURO-DESEMPREGO. PRAZO DE ATÉ 120 DIAS PARA REQUERER. FIXAÇÃO POR MEIO DE RESOLUÇÃO. LEGALIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. DESCABIMENTO.

I - Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

II - No caso, verifico que o acórdão recorrido contrariou entendimento desta Corte, segundo o qual não ferem o princípio da legalidade as disposições presentes em resolução, que disciplina o prazo de 120 dias, a partir da rescisão do contrato de trabalho, para requerer o seguro-desemprego.

III - O Agravante não apresenta, no agravo, argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

IV - Em regra, descabe a imposição da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015 em razão do mero desprovimento do Agravo Interno em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

V - Agravo Interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.927.651/CE, de minha relatoria, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/08/2021, DJe de 18/08/2021 - destaquei)

Na mesma linha, os seguintes acórdãos: 2ª T., AgInt no

REsp n. 1.863.526/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, j. 08.06.2020, DJe 16.06.2020; 1ª T., AgInt no REsp n. 1.871.999/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, j. 29.03.2021, DJe 06.04.2021; 2ª T., REsp n. 1.929.130/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 18.05.2021, DJe 24.05.2021; 2ª T., REsp n. 1.939.418/RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, j. 14.09.2021, DJe 20.09.2021.

Anotem-se, ainda, as decisões monocráticas: REsp n. 1.973.274/RS, Rel. Min. Sérgio Kukina, DJe 24.02.2022; REsp n. 1.968.645/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 03.02.2022; REsp n. 1.968.633/RS, Rel. Min. Og Fernandes, DJe 13.12.2021; REsp n. 1.790.206/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe 02.10.2019.

VI. Proposição da tese a ser firmada e afastamento da modulação de efeitos

Diante do exposto, propõe-se a fixação da seguinte tese para efeito dos arts. 1.036 do CPC/2015 e 256-Q do RISTJ: **É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego.**

Ausentes os requisitos do art. 927, § 3º, do CPC/2015, mostra-se desnecessária a modulação dos efeitos do presente julgamento.

VII. Solução do caso concreto (recurso especial da União)

Na espécie, primeiro e segundo grau de jurisdição concederam a segurança por entenderem ilegal a instituição, por ato infralegal, de prazo final para o trabalhador formal requerer o benefício securitário (fls. 82/89e e 121/122e).

Preliminarmente, registre-se que não há ofensa ao art. 1.022, II, do CPC/2015, porquanto não se verificam omissões acerca de questões essenciais ao deslinde da controvérsia, tampouco de outros vícios a imporem a revisão do julgado.

No mérito, diante da tese proposta e nos termos do art. 255,

Superior Tribunal de Justiça

§ 5º, do RISTJ, impõe-se a *reforma* do acórdão recorrido.

Posto isso, afasto a violação ao art. 1.022 do CPC/2015 e **DOU PROVIMENTO** ao recurso especial para denegar a segurança.

Sem condenação em honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e enunciado sumular n. 105/STJ.

Publicado o acórdão, determino a comunicação à Presidência do Superior Tribunal de Justiça, aos Ministros da Primeira Seção, bem como aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e à Turma Nacional de Uniformização.

É o voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA SEÇÃO**

Número Registro: 2021/0330206-4

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.965.464 / RS

Número Origem: 50096721620204047107

PAUTA: 14/06/2023

JULGADO: 14/06/2023

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro **SÉRGIO KUKINA**

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. **BRASILINO PEREIRA DOS SANTOS**

Secretária

Bela. **MARIANA COUTINHO MOLINA**

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : UNIÃO
RECORRIDO : STEFANIE CRISTINA FERNANDES
ADVOGADO : JOSÉ LUÍS HARTMANN FILHO - RS102264
INTERES. : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Organização Político-administrativa / Administração Pública - Seguro desemprego

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA SEÇÃO, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A Primeira Seção, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, para denegar a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Foi aprovada a seguinte tese, no tema 1136: "É legal a fixação, em ato normativo infralegal, de prazo máximo para o trabalhador formal requerer o seguro-desemprego."

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Francisco Falcão, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves e Assusete Magalhães votaram com a Sra. Ministra Relatora.