
VIGÊNCIA DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 905/2019 EM RELAÇÃO ÀS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NO AUXÍLIO ACIDENTE

EXECUTIVE ORDER N.º 905 VALIDITY IN RELATION TO CHANGES PROMOTED IN THE ACCIDENT COMPENSATION BENEFIT

Fabio Alessandro Fressato Lessnau

Procurador Federal. Mestre em Direito Processual Civil pela Unipar. Especialista em Processo Civil pela Unipar. Especialista em Direito Tributário pela Unicuritiba.

Especialista em Direito Previdenciário pela UNIDERP. Membro Fundador da Academia Brasileira de Direito Constitucional – ABDConst. Integrante da Equipe de Trabalho Remoto de Benefício por Incapacidade do Estado do Paraná - Comarcas (ETR-BI/PR/COM)

SUMÁRIO: Introdução; 1 Regras gerais sobre o auxílio-acidente; 2 Alterações promovidas pela Medida Provisória n.º 905/2019 no benefício de auxílio-acidente; 3 O Poder Executivo e a atividade normativa decorrente das medidas provisórias; 3.1 Da separação dos Poderes e da atividade legislativa do Poder Executivo; 3.2 Do processo legislativo constitucional das medidas provisórias; 3.3 Hipótese de medida provisória posterior que revoga medida provisória anterior; 4 Trâmite da Medida Provisória n.º 905/2019 e seu período de vigência; Considerações Finais; Referências.

RESUMO: A Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019, tinha como objetivo modernizar a legislação trabalhista e, em relação ao direito previdenciário, alterar algumas regras do benefício de auxílio-acidente. Esse benefício passaria a ser concedido apenas quando as lesões consolidadas resultassem em sequelas que implicassem em redução da capacidade para o trabalho, de acordo com situações descritas em norma regulamentadora. Além disso, outras regras do auxílio-acidente seriam modificadas, como: o critério de cálculo e o termo final de pagamento do benefício. Ainda, a nova norma excluiria a natureza acidentária da hipótese de acidente de percurso. Assim, o presente estudo teve por objetivo apresentar as alterações que poderiam ter sido implementadas pela Medida Provisória n.º 905/2019, no benefício de auxílio-acidente e, trazer para o debate o prazo de vigência desse ato normativo. O problema enfrentado foi o questionamento se a vigência da Medida Provisória n.º 905/2019 poderia ser estendida para um período posterior à edição da Medida Provisória n.º 955/2020, especialmente por meio da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o assunto. Buscou-se responder ao problema da pesquisa a partir do método hipotético-dedutivo, por meio da leitura interdisciplinar de publicações e julgados que examinam criticamente a legislação a respeito do tema. Ao final do estudo procurou-se demonstrar o entendimento de que a Medida Provisória n.º 905/2019 teve vigência no período de 12 de novembro de 2019 a 18 de agosto de 2020.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência Social. Auxílio-acidente. Medida Provisória nº. 905/2019. Processo legislativo constitucional. Vigência.

ABSTRACT: The Executive order n.º 905/2019, from November 11th, 2019, would aim at modernizing the labor legislation and, regarding the social security work, altering some of the rules of the accident compensation benefit. This benefit would only be granted when the consolidated injuries resulted in the implication of a reduction of the working capability, according to situations described in a regulatory rule. Furthermore, other accident compensation rules would be modified, such as: the calculation criteria and the final term of the benefit payment. Besides, the new rule would exclude the nature of the accident in the hypothesis of a road one. Thus, the goal of the study is to present the changes that could have been implemented by the Executive order n.º 905/2019, in the accident compensation benefit and, bring up to the debate about the validity deadline of this regulatory act. The problem to be faced is verifying if the validity of the Executive

order n.º 905/2019 will be allowed to be extended to a later period than the Executive order n.º 955/2020's edition, especially through the interpretation of the issue given by the Supreme Federal Court. Via the hypothetically-deductive method an answer to the research's matter was investigated, by interdisciplinary reading of the publications and judgments which examined critically the legislation related to the subject. At the end of the study case it is intended to demonstrate that the Executive order n.º 905/2019 had its validity from November 12th, 2019 to August 18th, 2020.

KEYWORDS: Social Welfare. Accident Compensation Benefit. Executive Order n.º 905/2019. Constitutional Legislative Process. Validity.

INTRODUÇÃO

A Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019, entrou em vigor no dia 12 de novembro de 2019, com o objetivo principal de modernizar a legislação trabalhista criando, assim, novos postos de trabalho para que pessoas entre dezoito e vinte e nove anos de idade conseguissem seu primeiro registro de emprego em Carteira de Trabalho e Previdência Social. Essa nova espécie de relação trabalhista recebeu o nome de Contrato de Trabalho Verde Amarelo.

Mas, tal Medida Provisória não se limitou a regulamentar nova relação jurídica no âmbito trabalhista, pois a legislação previdenciária também foi alterada, notadamente, em relação ao benefício de auxílio-acidente e ao seguro-desemprego.

Pela nova norma, o beneficiário do seguro-desemprego passaria a ser segurado obrigatório da Previdência Social durante os meses de percepção do benefício. Ainda, admitir-se-ia a manutenção da qualidade de segurado pelo período de até doze meses após a cessação do recebimento do seguro desemprego; bem como, o período de recebimento seria computado para a concessão de benefícios previdenciários e, considerado como salário de contribuição. Em contrapartida, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia passaria a reter contribuições dos beneficiários do Seguro-Desemprego, recolhendo-as ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

Em relação ao auxílio-acidente, as alterações que seriam realizadas pela Medida Provisória n.º 905/2019 serão analisadas de forma detalhada em um tópico específico, onde será feita uma comparação com a legislação atualmente em vigor.

Ocorre que, a Medida Provisória n.º 905/2019 não foi convertida em Lei pelo Congresso Nacional, sendo que no último dia de sua vigência, foi editada a Medida Provisória n.º 955/2020 com o fim único de revogá-la.

Teoricamente, tanto a Administração Pública, quanto os operadores do direito previdenciário entenderam que a revogação da Medida Provisória n.º 905/2019, pela Medida Provisória n.º 955/2020, restaria por encerrar a vigência daquela, na data de publicação desta, ou seja, em 20 de abril de 2020.

Porém, conforme analisar-se-á neste trabalho, sobretudo através do estudo das regras que disciplinam o processo constitucional legislativo, a Medida Provisória n.º 905/2019 teve sobrevida por mais alguns meses, encerrando seu prazo de vigência em 18 de agosto de 2020, conforme consta no Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n.º 127/2020.

Dessa forma, o objetivo do estudo é apresentar as alterações promovidas pela Medida Provisória n.º 905/2019 no benefício de auxílio-acidente e, trazer para o debate, o prazo de vigência desse ato normativo. Para tanto, será enfrentado o problema a respeito da possibilidade de se admitir que o prazo de vigência dessa referida medida provisória possa ser considerado para um período posterior à edição da Medida Provisória n.º 955/2020, especialmente por meio da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre o assunto.

No que se refere à metodologia, buscou-se responder ao problema da pesquisa a partir do método hipotético-dedutivo, por meio da leitura interdisciplinar de publicações e julgados que examinam criticamente a legislação a respeito do tema.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos. No início, demonstrar-se-á as regras gerais do benefício previdenciário de auxílio-acidente. Na sequência, serão analisadas as alterações promovidas pela Medida Provisória n.º 905/2019 na legislação que rege esse benefício. Mais adiante, será desenvolvida reflexão sobre a separação dos poderes e a atribuição legislativa do Poder Executivo, mormente através da edição das medidas provisórias. Também, será abordado o processo legislativo constitucional das medidas provisórias e o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito da hipótese de uma medida provisória posterior revogar medida provisória anterior. Finalmente, fundamentar-se-á, juridicamente, a respeito do período de vigência da Medida Provisória n.º 905/2019.

1. DAS REGRAS SOBRE O AUXÍLIO-ACIDENTE

A Constituição Federal contempla diversas normas referentes aos direitos sociais dos trabalhadores, sendo que algumas demonstram a

intenção do legislador constituinte de revelar um dever de maior proteção. Nesse sentido, observa-se que a cláusula disposta no inciso XXII, do artigo 7º, da Constituição Federal prevê possibilidade de o legislador atuar para reduzir os riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.

Ainda, a Constituição Federal previu no §10º, de seu artigo 201, conforme redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103/2019, proteção ao trabalhador, em caso de acidentes de trabalho, facultando ao legislador editar lei complementar para disciplinar a matéria, com possibilidade de atendimento concorrente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.

Assegura-se, com tais normas, a proteção ao trabalhador no que tange aos riscos inerentes ao desenvolvimento de atividade laboral. Nesse caso, não se pode afirmar, “*a priori*, em um direito subjetivo em face do empregador, mas, mais precisamente, de deveres de proteção que devem ser satisfeitos e implementados pelo legislador e pela Administração”.¹

Algumas dessas proteções ao trabalhador estão programadas na legislação previdenciária, através da concessão das prestações sociais, quais sejam, auxílio-acidente, auxílio por incapacidade temporária e aposentadoria por incapacidade permanente, em razão de acidente de trabalho, conforme descrito nas Leis n.º 8.213/1991 e 8.212/1991 e, no Decreto n.º 3.048/1999.

Especificamente em relação ao auxílio-acidente, estabelece o artigo 86, da Lei n.º 8.213/1991, que esse benefício será concedido, como indenização, ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade para o trabalho habitualmente exercido.

A natureza indenizatória é identificada em virtude de não dispor da função de substituir a remuneração do segurado. Em verdade, esse benefício complementa ou se soma aos rendimentos do segurado, uma vez que o acidente pode ter gerado lesões consolidadas que reduziram sua capacidade laboral, impuseram maior esforço ou impossibilitaram o exercício de seu trabalho habitual.

Além disso, esse benefício dispõe de função securitária, pois objetiva compensar o segurado pela redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia. Nesse ponto “reside a finalidade da prestação, compensar a redução da capacidade de labor, e não substituir o rendimento do trabalho do segurado”².

1 MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p. 621.

2 ROCHA, Daniel Machado da (Org). Temas atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 73.

A responsabilidade pelo pagamento dessa indenização compete a terceiro em consequência de dano causado ao trabalhador, cujo custo é suportado por toda a sociedade através das contribuições patronais. Não se confunde com indenização descrita no artigo 7º, inciso XXVIII, da Constituição Federal.³

Em relação ao termo de início de recebimento, a legislação previdenciária fixa que será devido a partir do dia seguinte ao da cessação do auxílio-doença, independentemente de qualquer remuneração ou rendimento auferido pelo acidentado, vedada sua acumulação a qualquer aposentadoria. O termo final coincidirá com o início de qualquer aposentadoria ou a data do óbito do segurado.

Considerando sua natureza indenizatória, o recebimento concomitante do auxílio-acidente e salário ou concessão de outro benefício, exceto de aposentadoria, não prejudicará a continuidade do recebimento do auxílio-acidente.

A legislação em vigor, no que se refere ao critério de cálculo do valor mensal do benefício, determina que corresponderá a 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício.

Exibido o quadro geral que disciplina a concessão do auxílio-acidente, abordar-se-á no próximo tópico as alterações promovidas nesse benefício pela Medida Provisória n.º 905/2019.

2. ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 905/2019 NO BENEFÍCIO DE AUXÍLIO-ACIDENTE

A Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019, publicada no Diário Oficial da União em 12 de novembro de 2019, objetivava promover diversas alterações na legislação trabalhista, dentre as quais, a instituição do Contrato de Trabalho Verde e Amarelo e, alterações na legislação previdenciária, especificamente em relação ao benefício de auxílio-acidente.

Analisando-se a exposição de motivos de edição da Medida Provisória n.º 905/2019, denota-se que o foco principal dessa norma estava voltado para as relações trabalhistas, pois pretendia estabelecer mecanismos com o intuito de aumentar a empregabilidade, melhorar a inserção do obreiro no mercado de trabalho e ampliar a oferta de crédito para microempreendedores. Ainda, pretendia aumentar a segurança jurídica em termos de verbas de participação nos lucros, de gorjetas e no índice de correção de débitos trabalhistas, além de simplificar e desburocratizar

3 MARTINEZ, Wladimir Novaes. Curso de Direito Previdenciário. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013, p. 924.

normas e racionalizar procedimentos que envolvessem a fiscalização e as relações de trabalho⁴.

Desse modo, a expectativa em torno dessa norma era a criação de novas oportunidades de trabalho e negócios, com a geração de renda e promoção da melhoria da qualidade de vida da população.

Dentro desse contexto voltado às relações trabalhistas, a Medida Provisória n.º 905/2019 promoveu, também, alterações na legislação previdenciária, nomeadamente no benefício de auxílio-acidente, as quais serão, em seguida, expostas e avaliadas.

Alerte-se que, a Medida Provisória n.º 905/2019, atualmente, não está em vigor, de modo que a análise que será apresentada levará em consideração a intenção que a norma pretendia produzir.

Primeiramente, salientar-se-á a modificação na redação do *caput* do artigo 86, da Lei n.º 8.213/1991, que passou a estabelecer que o auxílio-acidente seria concedido ao segurado após a consolidação das lesões decorrentes de acidente. Na redação anterior, dada pela Lei n.º 9.528/1997, estava descrito que esse benefício seria concedido na hipótese de acidente de qualquer natureza.

Essa alteração pretendia trazer maior rigor técnico à redação do *caput* do artigo 86, da Lei n.º 8.213/1991, pois ao se falar de modo geral em “acidente”, compreender-se-ia tanto os acidentes de trabalho típicos, ocorridos no exercício da atividade profissional, quanto as doenças ocupacionais (doenças profissional e doenças do trabalho) e as hipóteses que se equiparam a acidente de trabalho, além dos acidentes de qualquer natureza.

Nesse mesmo artigo, passou a constar que o benefício seria concedido somente quando as lesões consolidadas, decorrentes do acidente, estivessem discriminadas no Regulamento da Previdência Social. Tencionando a dar maior legitimidade a essa regra, incluiu-se no parágrafo 6º, no artigo 86, da Lei n.º 8.213/1991, determinação de que as sequelas mencionadas no *caput* do artigo deveriam ser especificadas em lista elaborada e atualizada a cada três anos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, de acordo com critérios técnicos e científicos.

Com efeito, a partir da Medida Provisória n.º 905/2019, as sequelas deveriam estar descritas no Anexo III, do Decreto n.º 3.048/1999, norma que passaria a detalhar, de forma cogente e exaustiva, as situações que possibilitariam a concessão do auxílio-acidente.

4 GUEDES, Paulo Roberto Nunes. Medida provisória. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20905-19.pdf Acesso em: 20 jan. 2021

Essa regra, portando, orientaria a Administração Pública e traria maior segurança jurídica aos Peritos Médicos Federais ao realizarem um laudo administrativo, bem como, evitaria que critérios subjetivos e casuísticos fundamentassem a concessão judicial do benefício.

Importante destacar que, em posicionamento contrário à pretensão da Medida Provisória n.º 905/2019, o Superior Tribunal de Justiça havia se manifestado, ao tempo da legislação pretérita (Lei n.º 6.367/76, regulamentada pelos Decretos n.º 79.037/76 e 83.080/79), que o rol de situações descritas em decreto regulamentar é meramente exemplificativo⁵, devendo ser observado o caso concreto.

O mesmo entendimento é manifestado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região⁶, porém, especificamente em relação à natureza do Anexo III, do Decreto n.º 3.048/1999.

Seguindo essa percepção e interpretando o *caput* do artigo 86, da Lei n.º 8.213/1991, conforme redação dada pela Lei n. 9.528/1997, a Consultoria-Geral da União, Órgão de Direção Superior da Advocacia-Geral da União, através da Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social⁷, manifestou-se no sentido que o rol de situações dispostas no Anexo III, do Decreto n.º 3.048/1999 caracteriza-se como exemplificativo e não taxativo, sendo que o não enquadramento na listagem não pode ser óbice à concessão do benefício, desde que a perícia médica do INSS constate que as lesões resultantes do acidente de qualquer natureza tenham característica de definitividade que ocasionem redução da capacidade para o trabalho que habitualmente exercia.

Portanto, a obrigatoriedade de observação da relação das situações que dão direito ao auxílio-acidente, conforme descrito no Anexo III, do Decreto 3.048/1999, somente dispôs de efeito cogente durante a vigência da Medida Provisória n.º 905/2019.

5 [...] A relação das lesões constantes do Anexo III do Decreto 79.037/76, que autorizam a concessão do auxílio suplementar, não ilide o acolhimento de pretensão que visa a concessão do mesmo benefício, se a lesão resultante de acidente do trabalho, ainda que não prevista, reduz efetivamente a capacidade laborativa do trabalhador, demandando um maior esforço para o trabalho. (...) (STJ, Resp n.º 114.455/RJ, Relator Ministro Cid Flaquer Scartezzini, Quinta Turma, julgado em 24/03/1998, DJ 01/06/1998, p. 161).

6 [...] 2. O auxílio-acidente será concedido ao segurado quando, após consolidação das lesões decorrentes de acidente de qualquer natureza, resultarem sequelas que impliquem redução da capacidade laborativa para o trabalho que habitualmente exercia, ainda que em grau mínimo e em situação não prevista no Anexo III do Decreto n. 3.048/99, cujo rol é exemplificativo (TRF 4ª Região, Recurso Cível n.º 5010956-93.2019.4.04.7107, Relatora Desembargadora Alessandra Günther Favaro, Primeira Turma Recursal do RS, julgado em 15/05/2020).

7 Parecer n.º 17/2013/CONJUR-MPS/CGU/AGU, elaborada pela Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Previdência Social e aprovado pelo Ministério da Previdência Social, através da Portaria n.º 264, de 28 de maio de 2013.

Outro ponto de grande relevância e, talvez, representativo de maior polêmica, refere-se à alteração promovida pela Medida Provisória n.º 905/2019 no parágrafo 1º, do artigo 86, da Lei n.º 8.213/1991, em relação à renda mensal inicial do auxílio-acidente, que passaria a corresponder a 50% (cinquenta por cento) do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente que o segurado teria direito⁸.

A redação anterior à Medida Provisória n.º 905/2019 e, atualmente em vigor, estabelece que a renda mensal inicial é de 50% (cinquenta por cento) do salário de benefício.

Para correta compreensão da dimensão da insatisfação dos segurados em relação a essa alteração promovida pela medida provisória, faz-se necessário esclarecer como é calculada a renda mensal inicial auxílio-acidente.

Antes da Emenda Constitucional n.º 103/2019 (Reforma da Previdência), o salário de benefício era calculado pela média aritmética simples dos maiores salários de contribuição correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo, multiplicada pelo fator previdenciário, se fosse o caso. Sobre essa média era aplicado um determinado percentual, conforme o benefício pretendido.

Dessa forma, o valor do auxílio-acidente, antes da Reforma da Previdência e, antes da Medida Provisória n.º 905/2019, correspondia a 50% (cinquenta por cento) do salário-de-benefício.

A Emenda Constitucional n.º 103/2019, publicada em 13 de novembro de 2019, alterou as regras do salário de benefício, passando a ser calculado pela média aritmética simples dos salários de contribuição e das remunerações adotados como base para contribuições ao Regime Geral de Previdência Social, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência de julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência.

A nova regra inaugurada pela Reforma da Previdência não exclui os 20% (vinte por cento) dos menores salários de contribuição, fazendo com que o salário de benefício, como regra, diminua sua média.

Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 103/2019, conforme fixado em seu artigo 26, alterou a renda mensal inicial da aposentadoria por incapacidade permanente, a qual passou a corresponder a 60% (sessenta por cento) do salário de benefício, com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais

8 Essa metodologia de cálculo do auxílio-acidente está descrita no artigo 43, da Portaria n.º 450, de 3 de abril de 2020, do INSS: A RMI do auxílio-acidente, cuja consolidação das lesões decorrentes de acidente tenha ocorrida a partir de 12 de novembro de 2019, data da publicação da Medida Provisória n.º 905, corresponderá a 50% (cinquenta por cento) da RMI da aposentadoria por incapacidade permanente a que teria direito o segurado, conforme art. 86 da Lei n.º 8.213, de 1991.

para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição para homens e, 15 (quinze) anos de contribuição para mulheres.

Somente no caso de aposentadoria por incapacidade permanente de natureza acidentária será aplicado o percentual de 100% sobre o salário de benefício, independentemente do número de contribuições.

Esse critério representa uma redução acentuada no valor do benefício de aposentadoria por incapacidade permanente, pois, na hipótese de um homem ter contribuído ao Sistema Previdenciário por apenas 20 anos, a renda mensal inicial desse benefício será de apenas 60% (sessenta por cento) do salário de benefício.

A respeito da nova regra de cálculo da aposentadoria por incapacidade permanente, é precisa a análise de Ivan Kertzman, ao reconhecer sua ausência de razoabilidade técnico-previdenciário, pois “não faz sentido relacionar o valor de um benefício não programado ao tempo de contribuição. É como se o segurado pudesse optar pelo momento da vida que ficará inválido”⁹.

Como se não fosse suficiente a perda monetária excessiva que o segurado teria que suportar em razão da Reforma da Previdência, a Medida Provisória n.º 905/2019, repita-se, não mais em vigor, estabeleceu que a renda mensal inicial do auxílio-acidente seria de 50% (cinquenta por cento) do valor da aposentadoria por incapacidade permanente¹⁰.

Em relação à manutenção do auxílio-acidente, a Medida Provisória n.º 905/2019 havia fixado como termo final a recuperação ou identificação de ausência de condições para se manter ativo o benefício.

Assim, na hipótese de serem mantidas as condições que “ensejaram o reconhecimento do auxílio-acidente, este será devido até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado”.¹¹ Por outro lado, não mantidas as condições, “terá direito e será devido o benefício somente enquanto persistirem as sequelas. Isso pode levar o INSS a efetuar revisões periódicas para verificar essas condições”.¹²

Pela redação, atualmente em vigor, o benefício deve ser mantido ativo até a véspera do início de qualquer aposentadoria ou até a data do óbito do segurado.

9 KERTZMAN, Ivan. Entendendo a Reforma da Previdência. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 111.

10 Observe-se o seguinte exemplo: Segurado sofre acidente de qualquer natureza – não acidentário. Faz requerimento de auxílio-acidente em razão das sequelas. Seu salário de benefício corresponde a R\$5.000,00. Contribuiu para o Sistema Previdenciário por 20 anos, assim, a renda mensal inicial de uma possível aposentadoria por incapacidade permanente seria de R\$3.000,00 (60% do SB). Preenchidos os requisitos para a concessão do auxílio-acidente, aplica-se o percentual de 50% sobre o valor da aposentadoria por incapacidade permanente que teria direito. Dessa forma, a RMI do auxílio-acidente seria de R\$1.500,00.

11 CASTRO, Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 23ª Ed, Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 1168.

12 Ibidem., p. 1178.

O último ponto a ser analisado refere-se ao fato gerador do auxílio-acidente decorrente de acidente *in itinere*. Na legislação trabalhista existia o reconhecimento, como horas trabalhadas, do período de deslocamento do trabalhador até o local de trabalho e de seu retorno para residência, desde que o local fosse de difícil acesso, não servido por transporte público regular e o empregador fornecesse a condução.

Porém, a Reforma Trabalhista extinguiu esse instituto jurídico, de forma que o período de deslocamento não é mais considerado, nas relações trabalhistas, como tempo a serviço do empregador¹³, salvo previsão mais benéfica definida em convenção ou acordo coletivo de trabalho (inciso XXVI, artigo 7º, da Constituição Federal) ou contrato individual de trabalho ou regulamento da empresa (*caput* do artigo 7º, da Constituição Federal).

No que concerne à legislação previdenciária, o acidente suportado pelo empregado nesse período de deslocamento permaneceu sendo reconhecido como de natureza acidentária, nos termos da letra da alínea “d”, do inciso IV, do artigo 21, da Lei n.º 8.213/1991, até a edição da Medida Provisória n.º 905/2019.

A Medida Provisória n.º 905/2019 havia revogado esse dispositivo da legislação previdenciária, de modo que, durante seu período de vigência, os acidentes ocorridos no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que fosse o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado, não dariam direito à concessão do auxílio-acidente por acidente de trabalho.

Ademais, a ausência dessa hipótese de acidente de trabalho teria reflexo direto em outros direitos previdenciários dos trabalhadores, como manutenção do contrato de trabalho na empresa, após a cessação do auxílio-doença acidentário, independentemente de percepção de auxílio-acidente, pelo período de 12 meses (artigo 118, da Lei n.º 8.213/1991) e do depósito do FGTS (§5º, do artigo 15, da Lei n.º 8.036/1990).

Porém, a constatação de qualquer espécie de incapacidade, em decorrência desse acidente ocorrido no deslocamento do segurado, não eximiria o INSS do pagamento do correspondente benefício de natureza previdenciária, desde que preenchidos os requisitos legais.

Dessa forma, observou-se que, durante o prazo de vigência da Medida Provisória n.º 905/2019, foram promovidas as seguintes alterações substanciais no benefício de auxílio-acidente: (i) obrigatoriedade de

13 Conforme nova redação do §2º, do artigo 58, do Decreto-Lei n.º 5.452/1943 (CLT), dada pela Lei n.º 13.467/2017: O tempo despendido pelo empregado desde a sua residência até a efetiva ocupação do posto de trabalho e para o seu retorno, caminhando ou por qualquer meio de transporte, inclusive o fornecido pelo empregador, não será computado na jornada de trabalho, por não ser tempo à disposição do empregador.

observância que as sequelas estivessem especificadas em lista elaborada e atualizada a cada três anos pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, de acordo com critérios técnicos e científicos; (ii) cálculo do valor do benefício correspondente a 50% (cinquenta por cento) do benefício de aposentadoria por invalidez a que o segurado teria direito; (iii) fixação do termo final do benefício na data de recuperação ou identificação de ausência de condições para se manter ativo o benefício; (iv) exclusão da caracterização como acidente de trabalho do acidente ocorrido no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado.

Identificados os pontos que Medida Provisória n.º 905/2019 gerou influência e promoveu alterações no benefício de auxílio-acidente, passa-se a analisar e interpretar o período de vigência dessa medida, questão de grande importância para a correta aplicação da norma pelos operadores do direito previdenciário.

3. O PODER EXECUTIVO E A ATIVIDADE NORMATIVA DECORRENTE DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Para a melhor compreensão do objetivo proposto no presente texto, faz-se necessário desenvolver o raciocínio, ainda que sem exaurir a matéria, sobre a produção legislativa do Poder Executivo através das medidas provisórias.

Nesse sentido, será analisado o conceito atual da teoria da separação dos poderes, delimitando-se as funções típicas e atípicas do Poder Executivo. Também serão abordadas as regras que regem o processo legislativo constitucional das medidas provisórias, bem como, a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal à hipótese de uma medida provisória vir a ser revogada por norma de mesma espécie.

Com base nesses estudos, será possível adentrar-se na análise específica dos conflitos que orbitam ao redor da vigência da Medida Provisória n.º 905/2019.

3.1. DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA ATIVIDADE LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO

A norma, através de suas mais variadas espécies, é o elemento essencial de intervenção do Estado no direcionamento dos rumos da sociedade, tanto na condução de alguns comportamentos humanos, quanto na realização de políticas públicas.

A Constituição Federal consagrou a atividade de produção da norma ou, atividade legislativa, como função típica do Poder Legislativo. Porém, a função legislativa poderá ser realizada, também, pelo Poder Executivo, através do exercício de uma função atípica.

Trata-se de explícita aplicação da teoria contemporânea da separação dos Poderes estatais, reconhecida com “um mecanismo clássico de organização e limitação do poder político”¹⁴, através do qual evita-se a concentração de funções em um único órgão. Com isso, “produz um sistema de freios e contrapesos e permite que o poder controle o próprio poder [...] com pluralidade de sujeitos exercitando competências distintas e controle recíproco”¹⁵.

Observa-se que a “separação de poderes foi concebida num momento histórico em que se pretendia limitar o poder do Estado e reduzir ao mínimo sua atuação”¹⁶. Denota-se que a concepção proposta por Montesquieu¹⁷, a respeito da separação dos poderes, no qual cada órgão disporia de funções únicas, sofreu uma certa adaptação ao longo do tempo, impondo-se ao estado contemporâneo uma “nova visão da teoria da separação dos poderes e novas formas de relacionamento entre os órgãos legislativo e executivo e destes com o judiciário, tanto que atualmente se prefere falar em colaboração de poderes”¹⁸.

Nessa nova visão, cada uma das estruturas organizacionais possui autonomia própria, não subordinadas umas às outras, ou seja, com poder próprio. Por sua vez, são identificadas três funções estatais: a legislação, a jurisdição e a administração. Esse sistema de separação de Poderes cumpre com mais eficiência sua função quando admitido que não existe Poder absoluto, mas um Poder preponderante.¹⁹

Considerando-se a ausência de poder absoluto e admitindo-se a preponderância de um poder em relação a uma determinada função, chega-se ao consenso de que o “Executivo (...) não pode ficar à mercê de

14 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2000, p.23.

15 Ibidem., p. 23.

16 DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2013, p.219.

17 Destaca Leila Cuellar que “embora os méritos da sistematização da teoria da separação dos poderes normalmente sejam atribuídos a Montesquieu, não se deve olvidar que outros autores, mesmo antes dele, se manifestaram no sentido da divisão das funções estatais. Aristóteles, por exemplo, reconhecia a existência de três funções básicas em todos os governos e se referia à criação de órgãos independentes para o exercício delas. [...] John Locke formulou uma concepção da separação dos poderes em sua obra ‘Dois tratados sobre o governo’, publicada em 1690 [...]”. (CUÉLLAR, Leila. As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo. São Paulo: Dialética, 2001. p. 22 - 23)

18 SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 109.

19 JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2000, p.23-24.

um lento processo de elaboração legislativa, nem sempre adequadamente concluído, para só então responder às exigências sociais”²⁰.

Conforme ensina Paulo Bonavides, “as técnicas de controle que medraram o constitucionalismo moderno constituem corretivos eficazes ao rigor de uma separação rígidas dos poderes”²¹. Mais adiante, assevera que se trata de técnica “distributiva de funções distintas entre órgãos relativamente separados, nunca, porém, valerá em termos de incomunicabilidade, antes sim de íntima cooperação, harmonia e equilíbrio”²².

Portanto, o modelo sustentado no passado revelou-se impraticável, de modo que se fez necessária uma nova concepção fundamentada na colaboração dos poderes.

Assim, “no mundo contemporâneo, não é difícil perceber que a lei vem sendo, também, elaborada pelo Executivo”²³ o qual legisla através da edição de regulamentos e medidas provisórias.

Por seu turno, o Poder Legislativo, em evidente aplicação do mecanismo de freios e contrapesos, poderá rejeitar as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo (artigo 62, da Constituição Federal).

Feita essa análise da teoria da separação dos Poderes e de suas funções típicas e atípicas, com destaque para o exercício constitucional da função legislativa pelo Poder Executivo, sobretudo através da edição de medida provisória, passa-se a tecer alguns linhas a respeito do processo legislativo desse ato normativo.

3.2 DO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

A medida provisória, disciplinada no artigo 62 e parágrafos 1^a ao 12^o, da Constituição Federal, dispõe de força de lei, a despeito de não ser lei em sentido estrito, pois exige a atuação do Poder Legislativo para adquirir essa condição.

Esse ato normativo sucedeu ao decreto-lei, criado com a Constituição de 1937 e, repetido na Constituição de 1967. Por seu turno, o constituinte de 1988 criou a medida provisória “segundo o modelo italiano dos decretos-leis, adotados em casos extraordinários de necessidade e urgência, devendo

20 DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. São Paulo: Saraiva, 2013, p.219.

21 BONAVIDES, Paulo. Ciência Política, 19. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012, p. 151

22 Ibidem., p. 158.

23 CLÈVE, Clemerson Merlin. Atividade legislativa do poder executivo, 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.126.

ser, imediatamente, comunicados ao parlamento, que é convocado se não estiver reunido”²⁴.

A iniciativa dessa norma é exclusiva do Presidente da República que, observados os requisitos de relevância e urgência, poderá adotá-la, devendo submetê-la de imediato à apreciação do Congresso Nacional.

A medida provisória produz dois efeitos: “inova a ordem jurídica imediatamente, e provoca o Congresso Nacional a deliberar sobre o assunto”²⁵.

Sua eficácia é de sessenta dias, prorrogável por uma única vez por igual período, caso não tenha sido encerrada sua votação nas duas Casas do Congresso Nacional. Tal prazo é contado desde sua publicação, com suspensão durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Ainda, dentro desse prazo, a medida provisória deverá ser convertida em lei, caso contrário, perderá sua eficácia desde sua edição. Com efeito, não havendo a conversão em lei, deve o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

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

Os efeitos da rejeição ou perda da eficácia pelo decurso do prazo de validade – equivalente a rejeição tácita – são esclarecidos por João Trindade Cavalcante Filho ao argumentar que “quanto aos efeitos já produzidos, a regra geral é que a MP continuará aplicável, a não ser que o Congresso Nacional, em 60 dias (a contar da rejeição) edite decreto legislativo dispondo de forma diversa”²⁶.

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

A respeito de algum dos efeitos da medida provisória, reconhece-se como ponto pacífico na jurisprudência, sobretudo diante da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 5.709, que essa norma não revoga lei anterior, mas suspende seus efeitos:

[...] Medida provisória não revoga lei anterior, mas apenas suspende seus efeitos no ordenamento jurídico, em face do seu caráter transitório

24 MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2013, p.875.

25 Ibidem., p. 876.

26 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo Legislativo Constitucional. 4. ed, Salvador: JusPodivm, 2020, p. 195.

e precário. Assim, aprovada a medida provisória pela Câmara e pelo Senado, surge nova lei, a qual terá o efeito de revogar lei antecedente. Todavia, caso a medida provisória seja rejeitada (expressa ou tacitamente), a lei primeira vigente no ordenamento, e que estava suspensa, volta a ter eficácia²⁷.

Editada a medida provisória, deverá ser imediatamente submetida ao Congresso Nacional, que a apreciará, primeiramente, pela Câmara dos Deputados e, posteriormente, pelo Senado Federal. Porém, antes do encaminhamento à Câmara dos Deputados, será formada uma comissão mista do Congresso Nacional com a atribuição de examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer.

Não será possível a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

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

Dessa forma, apresentada a disciplina do processo legislativo constitucional das medidas provisórias, ainda que de forma não aprofundada, será enfrentado no próximo tópico questão peculiar, e de grande importância para a inteligência do desígnio que se quer alcançar, relativo à circunstância de edição de uma medida provisória com a finalidade de revogar outra medida provisória.

3.3. HIPÓTESE DE MEDIDA PROVISÓRIA POSTERIOR QUE REVOGA MEDIDA PROVISÓRIA ANTERIOR

Conforme apresentado no tópico anterior, as medidas provisórias possuem regramento legislativo na Constituição Federal, notadamente no que concerne à sua iniciativa e ao seu trâmite. Outrossim, a Resolução nº 01/2002, do Congresso Nacional, disciplina, de forma regulamentar, a apreciação desse ato normativo editado pelo presidente da República.

A questão que se propõe a examinar neste item, refere-se à edição de medida provisória com o desígnio exclusivo de ab-rogar norma pregressa de mesma espécie, mormente em razão de ser uma prática legislativa pouco usual, sem regulamentação específica, de modo que a compreensão do tema depende de interpretação constitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

²⁷ STF, ADI nº 5709, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 27/03/2019, DJe-140 DIVULG 27-06-2019 PUBLIC 28-06-2019.

Com efeito, essa questão foi analisada e deliberada pelo Supremo Tribunal Federal, demonstrando o cuidado da jurisdição constitucional com a integridade do devido desenvolvimento do sistema institucional do Estado Democrático de Direito pátrio.

Nesse sentido, interessante o voto proferido pelo Min. Celso de Mello, no julgamento da medida cautelar da ADI 221, no qual reconheceu que a superveniência de medida provisória, com o propósito de ab-rogar outra medida provisória, anterior e em vigor, terá o efeito de suspender a eficácia jurídica desta. Então, certificou o Ministro que, não havendo conversão em lei da medida revogadora, restaurar-se-á a eficácia do diploma suspenso, com efeitos retroativos à data da edição da medida não convertida. Segue abaixo trecho do voto²⁸:

[...] A superveniência de medida provisória, com efeito *ab-rogante*, pendente ato normativo da mesma espécie, somente poderá gerar dois efeitos. O primeiro efeito, de caráter material, consistirá na mera suspensão de eficácia jurídica da anterior medida (que não se terá por revogada até que se converta em lei a nova medida provisória). (...) Só após a conversão de medida provisória, com efeito *ab-rogante*, em lei é que se consumará, em caráter definitivo, a revogação dos atos anteriores ou com ela incompatíveis. Até que isso ocorra, porém, nenhum será o seu efeito derogatório. Não se operando, porém, a sua conversão legislativa, restaurar-se-á a eficácia jurídica, até então meramente suspensa ou paralisada, dos diplomas afetados pela superveniente edição do ato normativo provisório. Essa restauração de eficácia – inconfundível com o instituto da repristinação – será *ex tunc*, ou seja, desde a data da edição da medida provisória não convertida.²⁹

Outra decisão esclarecedora sobre o assunto foi proferida pela Ministra Ellen Gracie, na ocasião do julgamento da medida cautelar na ADI 2.984³⁰. Em seu voto, registrou que posteriormente ao julgamento da pioneira ADI nº 221 “[...] sucederam-se outras tantas³¹, nas quais se buscava a declaração de inconstitucionalidade de medidas provisórias

28 TF, ADI N.º 221 MC, Relator Ministro Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/1990, DJ 22/10/1993 PP-22251 EMENT VOL. 01722-01 PP-00028.

29 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346262>. Acesso em: 12 jan. 2021.

30 STF, MC-ADI n.º 2.984/DF, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 14.05.2004.

31 A Ministra Ellen Gracie faz referência aos seguintes julgados: ADI 1.204-MC; ADI 1.315-MC; ADI 1.370-MC; AI 1.659-MC.

revocatórias de outras anteriormente editadas”³². Nesse julgamento restou consignado o seguinte entendimento:

[...] 2. Como qualquer outro ato legislativo, a Medida Provisória é passível de ab-rogação mediante diploma de igual ou superior hierarquia. Precedentes.

3. A revogação da MP po

r outra MP apenas suspende a eficácia da norma ab-rogada, que voltará a vigorar pelo tempo que lhe reste para apreciação, caso caduque ou seja rejeitada a MP ab-rogante.

4. Consequentemente, o ato revocatório não subtrai ao Congresso Nacional o exame da matéria contida na MP revogada.

Analisados os entendimentos proferidos pelo Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, conclui-se que a edição de medida provisória, com conteúdo exclusivo de ab-rogar outra medida provisória em vigor, terá o efeito material de suspender a eficácia jurídica do ato normativo anterior.

Caso a medida provisória ab-rogante seja convertida em lei, o ato normativo anterior será definitivamente revogado. Contudo, não havendo essa conversão legislativa, a medida provisória suspensa terá seu efeito jurídico restaurado. Essa restauração, conforme entendimento proferido pelo Ministro Celso de Mello, na ADI 221, terá efeito retroativo, ou seja, desde a data da edição da medida provisória revogadora não convertida.

4. TRÂMITE DA MEDIDA PROVISÓRIA N.º 905/2019 E SEU PERÍODO DE VIGÊNCIA

Traçado o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a hipótese de edição de uma medida provisória com conteúdo exclusivo de ab-rogar medida provisória anterior, passa-se a examinar o entendimento que deve ser adotado a respeito da vigência da Medida Provisória n.º 905/2019.

A Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019, em relação aos pontos que alteraram benefícios previdenciário, passou a ter vigência em 12 de novembro de 2019.

Conforme determinam as regras de vigência das medidas provisórias, considerando-se uma prorrogação de 60 dias e os períodos de suspensão,

32 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=387218>. Acesso em: 13 jan. 2021.

o prazo final da Medida Provisória n.º 905/2019 seria no dia 20 de abril de 2020.

Antes de terminar esse prazo, a Câmara dos Deputados aprovou, em 14 de abril de 2020, o Projeto de Lei de Conversão n.º 6/2020³³, remetendo-o ao Senado Federal³⁴, em 15 de abril de 2020, porém, essa Casa Legislativa não chegou a apreciar a matéria.

Por seu turno, em 20 de abril de 2020, editou-se a Medida Provisória n.º 955, com o propósito exclusivo de revogar a Medida Provisória n.º 905/2019, nos termos de seu artigo 1º. Aquela norma entrou em vigor exatamente no último dia de vigência da Medida Provisória n.º 905/2019.

Consta na motivação da Medida Provisória n.º 955/2020 que sua edição se deu em razão da exiguidade do prazo para o Senado Federal apreciar a Medida Provisória n.º 905/2019 antes da perda de sua vigência³⁵.

Ocorre que, a Medida Provisória n.º 955/2020 perdeu sua vigência em 17 de agosto de 2020, sem que tivesse sido convertida em lei. Esse termo final restou atestado através do Ato Declaratório n.º 113/2020, emitido pelo Presidente do Congresso Nacional.³⁶ Ademais, o Congresso Nacional não editou decreto legislativo³⁷ que disciplinasse as relações jurídicas dessa norma.

No que diz respeito à Medida Provisória n.º 905/2019, cujo prazo de vigência havia sido suspenso em 20 de abril de 2020, também não houve edição de decreto legislativo³⁸ pelo Congresso Nacional com a finalidade de disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

33 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-955-20.pdf. Acesso em: 14 jan. 2021.

34 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01as5kqgwb93tjb8hqcsjslnk517211.node0?codteor=1881835&filename=Tramitacao-MPV+905/2019. Acesso em: 12 jan. 2021.

35 https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01as5kqgwb93tjb8hqcsjslnk517211.node0?codteor=1881866&filename=Tramitacao-MPV+905/2019. Acesso em: 12 jan. 2021.

36 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL N.º 113, DE 2020: O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória n.º 955, de 20 de abril de 2020, que “Revoga a Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019, que institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo e altera a legislação trabalhista”, teve seu prazo de vigência encerrado no dia 17 de agosto de 2020.

37 Em 16-10-2020 esgotou-se o prazo previsto no § 11 do art. 62 da Constituição Federal sem edição de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória n.º 955 de 2020, cuja vigência encerrou-se em 17-08-2020, por perda de eficácia sem apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (§§ 7º e 11 do art. 62 da Constituição Federal). <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/105333?sequencia=846>. Acesso em: 14 jan. 2021.

38 Em 17-10-2020 esgotou-se o prazo previsto no § 11 do art. 62 da Constituição Federal sem edição de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da Medida Provisória n.º 905 de 2019, cuja vigência encerrou-se em 18-08-2020, por perda de eficácia sem apreciação pelas Casas do Congresso Nacional (§§

Com efeito, o Presidente do Congresso Nacional, editou o Ato Declaratório n.º 127/2020³⁹, reconhecendo que a Medida Provisória n.º 905/2019 teve seu prazo de vigência encerrado no dia 18 de agosto de 2020.

Apresentado esse retrospecto, constata-se que a Medida Provisória n.º 905/2019 foi revogada pela Medida Provisória n.º 955/2020, tendo como efeito prático e imediato a suspensão da vigência daquela, a partir da publicação desta.

Portanto, dois raciocínios podem ser desenvolvidos a respeito do período de vigência da Medida Provisória n.º 905/2019: primeiramente, em razão da suspensão da Medida Provisória n.º 905/2019 por norma revogadora de mesma espécie, com o término da vigência desta, aquela volta a produzir efeitos somente pelo tempo que lhe restava antes da suspensão.

Outro cenário sustenta que a medida provisória revogada volta a produzir efeitos retroativos desde a data de início de vigência da medida provisória revogadora, a qual não foi convertida em lei e, assim, perdeu sua eficácia.

Essa segunda conjectura é adotada pelo Ministro Celso de Mello, conforme registrado em seu voto proferido na ADI 221, ao reconhecer a restauração de eficácia da norma revogada, com efeito *ex tunc*, ou seja, desde a data da edição da medida provisória não convertida⁴⁰.

O Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região, manifestou a mesma compreensão ao julgar o Recurso Ordinário Trabalhista n.º 0001321-15.2019.5.12.0012⁴¹, no qual restou consignado no voto do Relator que:

Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional n.º 127, de 2020 dispõe que (...). Diante disso, dou provimento ao recurso da ré determinar a aplicação de juros de mora equivalentes aos da caderneta de poupança previstos nos dispositivos legais próprios, no período de vigência da MP 905/2019 de 11-11-2019 a 18-08-2020, mantendo-se a sentença nos períodos diversos.

7ºe 11 do art. 62 da Constituição Federal). <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/105333?sequencia=846>. Acesso em 14 jan. 2021.

39 ATO DECLARATÓRIO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL N.º 127, DE 2020: O PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL, nos termos do parágrafo único do art. 14 da Resolução n.º 1, de 2002-CN, faz saber que a Medida Provisória n.º 905, de 11 de novembro de 2019, que "Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências", teve seu prazo de vigência encerrado no dia 18 de agosto de 2020.

40 STF, MC-ADI n.º 2.984/DF, Tribunal Pleno, Relatora Ministra Ellen Gracie, DJ 14.05.2004.

41 TRT12, ROT n.º 0001321-15.2019.5.12.0012, Relator Desembargador Jose Ernesto Manzi, 3ª Câmara, Data de Assinatura 19/11/2020.

Do mesmo modo, o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região, ao julgar os embargos de declaração n.º 0001727-85.2017.5.09.0013⁴², admitiu a vigência da MP n.º 905/2020 até 18 de agosto de 2020, como também, o Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, ao julgar o Agravo de Petição n.º 00113254820155030030⁴³.

Por conseguinte, entende-se que a Medida Provisória n.º 905/2019 permaneceu suspensa durante o período de vigência da Medida Provisória n.º 955/2020, no entanto, considerando-se que esta não foi apreciada pelo Congresso Nacional no prazo constitucional, bem como, não houve publicação de Decreto Legislativo para disciplinar as relações jurídicas dela decorrente, perdeu sua eficácia. Consequentemente, a medida revogada retomou sua vigência com efeitos *ex tunc* e desde o dia de sua suspensão.

A interpretação teleológica revela que durante o período em que a Medida Provisória n.º 905/2019 esteve suspensa, o legislador poderia, ou não, ter convertido em lei a norma revogadora. Caso a norma revogadora tivesse sido convertida em lei, o legislador teria demonstrado, efetivamente, a intenção de retirar do ordenamento jurídico a norma revogada.

Entretanto, não foi isso que aconteceu, pois, o legislador decidiu, tacitamente, que a Medida Provisória n.º 955/2020 não deveria ser convertida em lei, demonstrando a intenção de que a norma revogada não deveria ter perdido sua validade.

Com isso, a norma revogada deve voltar a produzir efeitos desde a suspensão, conforme ficou demonstrado através do Ato Declaratório n.º 127/2020 do Congresso Nacional.

Percebe-se, por fim, que em relação aos benefícios previdenciários, a Medida Provisória n.º 905/2019 teve vigência no período de 12 de novembro de 2019 a 18 de agosto de 2020.

Porém, não se pode deixar de mencionar, em homenagem à cientificidade, o possível entendimento de que a Medida Provisória n.º 905/2019 ficou suspensa durante a vigência da norma revogadora, tendo retomado seus efeitos após a perda de vigência desta, sendo possível considerar que a norma revogada produziu efeitos apenas no período de 12 de novembro de 2019 a 19 de abril de 2020 e, no dia 18 de agosto de 2020.

42 TRT-9, ROT n.º 00017278520175090013 PR, Relator Desembargador Eliázer Antonio Medeiros, julgamento em 13/10/2020.

43 Segue trecho do voto proferido pelo Desembargador Relator: "A executada pretende que a apuração de juros de mora observe as alterações introduzidas pela MP 905/2019 na redação do art. 39 da Lei 8.177/91. Sem razão, uma vez que a MP 905/2019 foi revogada pela MP 955/2020, sendo que esta teve a vigência encerrada em 17-8-2020 e aquela em 18-8-2020, conforme se extrai dos atos declaratórios n. 133 e 127/2020, do Presidente da Mesa do Congresso Nacional" (TRT-3, AP n.º 00113254820155030030, MG 0011325-48.2015.5.03.0030, Relator Paulo Chaves Correa Filho, Quarta Turma, julgamento em 05/11/2020, DJ 05/11/2020).

Levando-se em conta que a questão relativa à vigência da Medida Provisória n.º 905/2019 está começando a ser analisada pelo Poder Judiciário, em razão de acidentes de trabalho ocorridos após 12 de novembro de 2019, certamente será necessária a manifestação dos Tribunais Superiores sobre essa matéria para pacificação da jurisprudência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Medida Provisória n.º 905/2019 promoveu diversas alterações no benefício de auxílio-acidente. Porém, o prazo de vigência desse ato normativo apresentou-se controverso.

No último dia de vigência da Medida Provisória n.º 905/2019 (20 de abril de 2020), foi editada a Medida Provisória n.º 955/2020, com o propósito único de revogá-la.

Ambas as medidas provisórias perderam a validade pelo transcurso do tempo – rejeição tácita –, assim, caberia ao Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante seu período de eficácia. Porém, esse ato normativo não foi expedido, consequentemente, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência dessas medidas provisórias conservaram-se por elas regidas (§11, do artigo 62, da CF/88).

À luz do problema apresentado na pesquisa, entende-se que a Medida Provisória n.º 905/2019 permaneceu suspensa durante o período de vigência da Medida Provisória n.º 955/2020.

Todavia, considerando-se que a Medida Provisória n.º 955/2020 foi tacitamente revogada pela pelo Congresso Nacional, o legislador demonstrou a intenção de restabelecer a eficácia da norma anterior. Esse restabelecimento deve operar efeitos *ex tunc*, ou seja, desde o dia de sua suspensão.

Essa intenção foi concretizada através Ato Declaratório n.º 127/2020, emitido pelo Presidente do Congresso Nacional, em que restou reconhecido que o prazo de vigência da Medida Provisória n.º 905/2019 encerrou-se no dia 18 de agosto de 2020.

Dessa forma, entende-se que a Medida Provisória n.º 905/2019 produziu efeitos desde sua publicação, inclusive, retroativamente, durante o período em que esteve suspensa, de modo que, deve-se considerar que sua vigência se estendeu de 12 de novembro de 2019 a 18 de agosto de 2020.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, 19. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. *Manual de Direito Previdenciário*. 23. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. 4. ed, Salvador: JusPodivm, 2020.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*, 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

CUÉLLAR, Leila. *As Agências Reguladoras e seu Poder Normativo*. São Paulo: Dialética, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUEDES, Paulo Roberto Nunes. *Medida provisória*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Exm/Exm-MP%20905-19.pdf
Acesso em: 20 jan. 2021

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2000.

KERTZMAN, Ivan. *Entendendo a Reforma da Previdência*. Salvador: JusPodivm, 2020.

MARTINEZ, Wladimir Novaes. *Curso de Direito Previdenciário*. 5. ed. São Paulo: LTr, 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2013.

ROCHA, Daniel Machado da (Org). *Temas atuais de Direito Previdenciário e Assistência Social*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2005.

