



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 791.961/PR

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI

RECORRENTE: INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL – INSS

RECORRIDA: CACILDA DIAS THEODORO

ADVOGADOS: RUBENS PEREIRA DE CARVALHO E OUTROS

PETIÇÃO ARESV/PGR Nº 69557/2021

Excelentíssimo Senhor Ministro Dias Toffoli,

O PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA vem, respeitosamente, com fundamento no arts. 1.022 e 1.026, § 1º, do Código de Processo Civil, c/c art. 337, *caput*, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, opor **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO, COM PEDIDO DE LIMINAR**, em face do acórdão mediante o qual a Suprema Corte, apreciando os primeiros embargos de declaração opostos, deu parcial provimento para esclarecer alguns pontos e alterar a redação da tese de repercussão geral fixada.

O Ministério Público Federal ainda não foi intimado da decisão embargada, da qual se dá por ciente na presente ocasião, mas desde já apresenta espontaneamente o recurso em razão da relevância da matéria em questão.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

I – DA SÍNTESE DA CONTROVÉRSIA

Trata-se, na origem, de ação ordinária ajuizada por Cacilda Dias Theodoro em desfavor do Instituto Nacional de Seguridade Social – INSS, em que assentado, pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o reconhecimento de atividades exercidas em regime especial e a decorrente concessão de aposentadoria especial. Eis a ementa do acórdão proferido:

*PREVIDENCIÁRIO. ATIVIDADE ESPECIAL. AUXILIAR E ATENDENTE DE ENFERMAGEM. AGENTES BIOLÓGICOS. APOSENTADORIA ESPECIAL. REAFIRMAÇÃO DA DER. HONORÁRIOS. 1. Em que pese já restar caracterizada a especialidade da atividade de auxiliar e atendente de enfermagem em face do contato permanente com agentes nocivos biológicos, até 28/04/1995, a aludida atividade pode ser enquadrada, ainda, por categoria profissional, forte no Decreto nº 53.841/64 código 2.1.3 (Medicina, Odontologia e Enfermagem), e Decreto 83.080/79, código 2.1.3 (Medicina – Odontologia – Farmácia e Bioquímica – enfermagem – Veterinária), porquanto realizada no mesmo ambiente de trabalho e mediante exposição aos mesmos agentes nocivos. 2. Constando dos autos a prova necessária a demonstrar o exercício de atividade sujeita a condições especiais, conforme a legislação vigente na data da prestação do trabalho, deve ser reconhecido o respectivo tempo de serviço. 3. A permanência não pode ter aplicação restrita, como exigência de contato com agentes nocivos biológicos durante toda a jornada de trabalho do segurado, notadamente quando se trata de nocividade avaliada de forma qualitativa. 4. Demonstrado o tempo de serviço especial por 25 anos, conforme a atividade exercida, bem como a carência mínima, é devido à parte autora a aposentadoria especial. 5. Os efeitos financeiros da condenação devem incidir a partir da data do ajuizamento da ação, mediante reafirmação da*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*DER. 6. Afastada a incidência do art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91, sob pena de estar impedindo o livre exercício do trabalho. 7. Os honorários advocatícios devem ser fixados em 10 % sobre o valor da condenação, nos termos dos precedentes e a Súmula 76 desta Corte, observando-se, ainda, a Súmula 111 do STJ. 8. Determina-se o cumprimento imediato do acórdão naquilo que se refere à obrigação de implementar o benefício, por se tratar de decisão de eficácia mandamental que deverá ser efetivada mediante as atividades de cumprimento da sentença stricto sensu previstas no art. 461 do CPC, sem a necessidade de um processo executivo autônomo (sine intervallo).*

O Instituto Nacional de Seguridade Social interpôs o recurso extraordinário, que, na Sessão Virtual de 29/5/2020 a 5/6/2020, foi parcialmente provido.

Na ocasião, a Suprema Corte, por maioria, apreciando o Tema 709 da repercussão geral, fixou a seguinte tese:

*I) É constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não. II) Nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada o requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos financeiros. Efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial a implantação do benefício, uma vez verificado o retorno ao labor nocivo ou sua continuidade, cessará o benefício previdenciário em questão.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

O respectivo acórdão ficou assim ementado:

*Direito Previdenciário e Constitucional. Constitucionalidade do art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91. Percepção do benefício de aposentadoria especial independentemente do afastamento do beneficiário das atividades laborais nocivas a sua saúde. Impossibilidade. Recurso extraordinário parcialmente provido. 1. O art. 57, § 8º, da Lei nº 8.213/91 é constitucional, inexistindo qualquer tipo de conflito entre ele e os arts. 5º, inciso XIII; 7º, inciso XXXIII; e 201, § 1º, da Lei Fundamental. A norma se presta, de forma razoável e proporcional, para homenagear o princípio da dignidade da pessoa humana, bem como os direitos à saúde, à vida, ao ambiente de trabalho equilibrado e à redução dos riscos inerentes ao trabalho. 2. É vedada a simultaneidade entre a percepção da aposentadoria especial e o exercício de atividade especial, seja essa última aquela que deu causa à aposentação precoce ou não. A concomitância entre a aposentadoria e o labor especial acarreta a suspensão do pagamento do benefício previdenciário. 3. O tema da data de início da aposentadoria especial é regulado pelo art. 57, § 2º, da Lei nº 8.213/91, que, por sua vez, remete ao art. 49 do mesmo diploma normativo. O art. 57, § 8º, da Lei de Planos e Benefícios da Previdência Social cuida de assunto distinto e, inexistindo incompatibilidade absoluta entre esse dispositivo e aqueles anteriormente citados, os quais também não são inconstitucionais, não há que se falar em fixação da DIB na data de afastamento da atividade, sob pena de violência à vontade e à prerrogativa do legislador, bem como de afronta à separação de Poderes. 4. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: “(i) [é] constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não; (ii) nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco, inclusive, os efeitos*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*financeiros; efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial, a implantação do benefício, uma vez verificada a continuidade ou o retorno ao labor nocivo, cessará o benefício previdenciário em questão. 5. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento. (RE 791961, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-206 DIVULG 18-08-2020 PUBLIC 19-08-2020)*

Em face dessa decisão, o Instituto Brasileiro de Direito Previdenciário, a Confederação Brasileira dos Aposentados, Pensionistas e Idosos e recorrida opuseram embargos de declaração.

Na Sessão Virtual de 12/2/2021 a 23/2/2021, a Suprema Corte, por maioria, proveu parcialmente os embargos de declaração para:

*a) esclarecer que não há falar em inconstitucionalidade do § 8º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, em razão da alegada ausência dos requisitos autorizadores da edição da Medida Provisória que o originou, pois referida MP foi editada com a finalidade de se promoverem ajustes necessários na Previdência Social à época, cumprindo, portanto, as exigências devidas; b) alterar a redação da tese de repercussão geral fixada, para evitar qualquer contradição entre os termos utilizados no acórdão ora embargado, devendo ficar assim redigida: “4. Foi fixada a seguinte tese de repercussão geral: ‘(i) [é] constitucional a vedação de continuidade da percepção de aposentadoria especial se o beneficiário permanece laborando em atividade especial ou a ela retorna, seja essa atividade especial aquela que ensejou a aposentação precoce ou não; (ii) nas hipóteses em que o segurado solicitar a aposentadoria e continuar a exercer o labor especial, a data de início do benefício será a data de entrada do requerimento, remontando a esse marco,*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*inclusive, os efeitos financeiros; efetivada, contudo, seja na via administrativa, seja na judicial, a implantação do benefício, uma vez verificada a continuidade ou o retorno ao labor nocivo, cessará o pagamento do benefício previdenciário em questão.”; c) modular os efeitos do acórdão embargado e da tese de repercussão geral, de forma a preservar os segurados que tiveram o direito reconhecido por decisão judicial transitada em julgado até a data deste julgamento; e d) declarar a irrepetibilidade dos valores alimentares recebidos de boa-fé, por força de decisão judicial ou administrativa, até a proclamação do resultado deste julgamento,*

Esse é o *decisum* ora embargado.

**II – DAS RAZÕES DO RECURSO**

**2.1 O cabimento dos embargos e a possibilidade de o recurso ser dotado de efeitos modificativos**

Conforme disposto no Código de Processo Civil, cabem embargos de declaração para suprir omissão de ponto ou questão sobre o qual haveria de se pronunciar o julgador de ofício ou a requerimento.

Mostrar-se-á omissa a decisão que não enfrentar todos os argumentos apresentados e capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotado pela decisão.

O Código de Processo Civil normatizou algumas premissas adotadas pela jurisprudência, deixando claro o cabimento do recurso quando



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

não houver apreciação de ponto ou questão relevante sobre o qual o órgão jurisdicional haveria de se manifestar, a pedido das partes ou de ofício.

O órgão julgador há de apreciar os pedidos e fundamentos de ambos os litigantes, além de ser necessário examinar aspectos que se revelem importantes para a solução adequada da controvérsia.

Tem-se, então, a possibilidade de atribuir efeito modificativo aos embargos de declaração ao suprir omissão, afastar obscuridade, eliminar contradição ou sanar erro material eventualmente existentes na decisão.

Importante destacar que a sistemática do exame por temas veio racionalizar os trabalhos do Supremo Tribunal Federal, com o fim de permitir-lhe, com a fixação das teses, o cumprimento de sua missão como guardião da Constituição Federal.

A Suprema Corte ao fazer uso dessa sistemática assume o ônus de dilatar o exame do recurso, que deixa de centrar-se na causa para ser focado na controvérsia nele revelada.

A depender do grau de abstração da tese reconhecida como relevante pelo Plenário Virtual, será necessário, para o deslinde do conjunto



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

amostral, que se proceda com a devida cautela, explicitando-se, ao máximo, a esfera de aplicação de cada entendimento.

É dizer: confere-se ao Supremo Tribunal Federal, o prudente juízo de definir o grau de generalidade do qual se dotará a fixação da tese, permitindo-se que se resolva o máximo de controvérsias, mas sem retirar os elementos essenciais do caso de forma que inviabilize sua resolução adequada.

Por tal razão, os embargos de declaração ganham nova dimensão. Constituem-se em oportunidade para que o Ministério Público e as partes possam destacar pontos de relevo envolvidos no deslinde da questão, evitando a necessidade de um novo pronunciamento da Suprema Corte.

Conquanto possa inexistir omissão ou obscuridade, considerados exclusivamente os termos da causa deduzida ao Tribunal na via extraordinária, o exame da tese, que impõe a análise de seus diversos matizes, conduz ao imperativo de esclarecimento de determinado ponto de eminente interesse jurídico e social.

Tal assertiva serve tanto para o esclarecimento do âmbito de aplicação do julgado proferido, facilitando a tarefa de *distinguish* que também





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

se impõe aos demais operadores do sistema na sistemática da amostragem, como à discussão da própria modulação de efeitos do acórdão.

São cabíveis os embargos de declaração para esclarecer os parâmetros de aplicação do julgamento do recurso extraordinário e a amplitude da modulação de efeitos nele operada.

Acresça-se, como consectário lógico natural, a legitimidade do Ministério Público para opô-los, em observância à missão constitucional de defesa da ordem jurídica, o que implica, inafastavelmente, a preocupação com a pacificação social efetiva, que vá além da mera consagração formal da coisa julgada e se afirme como bússola nas práticas dos envolvidos em suas legítimas expectativas.

Na espécie, mostra-se possível a incidência dos efeitos modificativos, uma vez que evidenciam-se omissões no acórdão questionado.

*2.2 Da omissão do acórdão embargado: a necessidade de modulação em relação aos profissionais de saúde essenciais ao controle da epidemia e à manutenção da ordem pública, enquanto durar a situação de emergência.*

A Suprema Corte, ao fixar a tese, considerou incompatível a percepção simultânea do benefício previdenciário da aposentadoria especial e



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

do exercício da atividade que gerou a sua concessão, bem como previu a repetibilidade dos valores recebidos após a proclamação do julgamento dos primeiros embargos.

Ocorre que, considerada a situação de grave emergência planetária em que nos inserimos hoje, há a necessidade de fazer a distinção e modulação dos efeitos em relação aos profissionais de saúde essenciais ao controle de doenças e à manutenção da ordem pública, listados no art. 3º-J da Lei nº 13.979/2020, que estejam trabalhando diretamente no combate a epidemia do novo coronavírus ou colaborando com serviços de atendimento daqueles atingidos por ela em hospitais ou instituições congêneres, públicas ou particulares.

Sugere-se que a modulação dos efeitos atinja os profissionais de saúde citados das unidades hospitalares ou instituições congêneres, públicas ou particulares, como, por exemplo, Unidades de Pronto Atendimento (UPA) e outras envolvidas no atendimento de pacientes atingidos pela epidemia; e englobe, além da linha de frente, outros colaboradores desses serviços, que, ao assumirem outras áreas, possibilitam melhor gestão dos recursos humanos e ampliação dos atendimentos.

A inexistência dessa modulação poderá provocar pedidos de demissão em massa desses profissionais da saúde que continuaram em



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

atividade no combate a epidemia, a despeito de serem beneficiários da aposentadoria especial, diante da possibilidade de cessar o pagamento de sua aposentadoria e da devolução dos valores recebidos.

Para citar dois exemplos: (i) o Hospital de Clínicas de Porto Alegre apontou que há em seu quadro de funcionários atual 1.040 profissionais de saúde aposentados, sendo 219 aposentados especiais; e (ii) o Grupo Hospitalar Conceição, no Rio Grande do Sul, também apontou que há 1.323 profissionais de saúde aposentados, sendo 156 pela aposentadoria especial.

Em levantamento preliminar e perfunctório realizado no sistema do Instituto Nacional de Seguridade Social foi constatada a existência de aproximadamente 22.000 profissionais aposentados especiais que permanecem na ativa, dos quais, consoante o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), por volta de 5.000 estão vinculados a alguma unidade de atendimento à saúde, sinalizando a magnitude em concreto dos efeitos do acórdão, caso não ocorra a sua modulação.

Impende salientar que é provável a incompletude dos dados e dos cadastros em relação aos funcionários que fruem aposentadoria especial. Todavia, a amostragem é capaz de apontar o risco de perdas substanciais de força de trabalho em um momento especialmente delicado da epidemia.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Tem-se que, acaso não realizada a modulação, a redução no número de profissionais de saúde considerados essenciais ao combate da epidemia é iminente e a substituição deles em curto espaço de tempo é difícil, podendo agravar a situação em diversas localidades.

Insiste-se na reanálise do caso na medida em que ainda não examinada a causa na perspectiva do referido contexto de interesse público. Tal ponto autoriza, ao final, a necessária modulação dos efeitos, até o fim da declaração da situação de emergência, em relação aos profissionais de saúde listados no art. 3º-J, da Lei nº 13.979/2020, que estejam trabalhando diretamente no combate a epidemia de COVID-19 ou colaborando com serviços de atendimento de pessoas atingidas pela epidemia em hospitais ou instituições congêneres, públicos ou particulares.

***2.3 Do pedido liminar: a suspensão dos efeitos do acórdão, no tocante ao grupo profissional referido, até a apreciação pelo Plenário do pedido de modulação***

Como ressaltado, há risco de dano grave ou de difícil reparação ao interesse público no quadro atual, notadamente à saúde coletiva, pelo que a situação atual tende a piorar acaso se aguarde a manifestação do Colegiado para suspender os efeitos da manifestação embargada no ponto referido, em relação aos profissionais mencionados.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Diante da possibilidade de os profissionais especializados pedirem imediata demissão e agravar a situação do sistema de saúde de vários Estados é relevante suspender monocraticamente, no ponto, os efeitos do acórdão, em atenção não só ao poder geral de cautela, como também nos termos do art. 1.026, §1º, do Código de Processo Civil, até que o Plenário aprecie o pedido de modulação.

Nesse sentido, requer o Ministério Público a Vossa Excelência que, antes da oitiva das partes, suspenda os efeitos do acórdão embargado até o julgamento deste recurso ou até o fim da declaração da situação de emergência, o que ocorrer primeiro, em relação aos profissionais de saúde listados no art. 3º-J, da Lei nº 13.979/2020, que estejam trabalhando diretamente no combate a epidemia de COVID-19 ou colaborando com serviços de atendimento de pessoas atingidas pela doença em hospitais ou instituições congêneres, públicos ou particulares.

**IV – DO PEDIDO**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que, liminar e monocraticamente, na forma do art. 1.026, § 1º, do Código de Processo Cível, Vossa Excelência suspenda os efeitos do acórdão embargado, até o julgamento do recurso ou o fim da declaração da situação de emergência, em relação aos profissionais de saúde listados no art. 3º-J, da



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Lei nº 13.979/2020, que estejam trabalhando diretamente no combate a epidemia do novo coronavírus ou colaborando com serviços de atendimento de pessoas atingidas pela doença em hospitais ou instituições congêneres, públicos ou particulares.

Após o regular processamento dos embargos, pede-se o provimento destes, a fim de modular-se os efeitos do acórdão recorrido, afastando sua incidência em relação aos profissionais de saúde listados no art. 3º-J, da Lei nº 13.979/2020, que estejam trabalhando diretamente no combate a epidemia de COVID-19 ou colaborando com serviços de atendimento de pessoas atingidas pela epidemia em hospitais ou instituições congêneres, públicos ou particulares, até o fim da declaração da situação de emergência.

Brasília, data da assinatura digital.

***Augusto Aras***  
Procurador-Geral da República

*Assinado digitalmente*