

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO EXCELSO
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
M. D. MINISTRO MARCO AURÉLIO DE MELLO**

O PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT, partido político com representação em ambas as Casas do Congresso Nacional e registro definitivo junto ao Tribunal Superior Eleitoral - TSE, vêm, respeitosamente, à presença de V. Ex^a, por seus advogados que esta subscrevem para, com fulcro no art. 102, inciso I, alíneas “a” e “p” e no art. 103, inciso VIII e § 2º da Constituição Federal, e na Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, propor a presente

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE POR
OMISSÃO**

com o fim de obter dessa Suprema Corte a declaração de inconstitucionalidade por omissão em face do descumprimento e da falta de emissão de norma regulamentadora do disposto no inciso VII do art. 194 da Constituição, o qual prevê o caráter democrático e descentralizado da gestão quadripartite da Seguridade Social.

I - DOS FATOS

A Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998, deu ao artigo 194 da Constituição nova redação, inserindo, de modo expresse, comando que atribui ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base no objetivo, dentre outros, de assegurar “caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”.

Tal alteração resultou de um prolongado processo de discussão durante a tramitação no Congresso Nacional da emenda constitucional, onde visou-se concretizar, na norma constitucional, princípio que ampliasse os poderes da sociedade civil na gestão da seguridade social.

Durante a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional n.º 20, de 1998, inúmeras propostas foram apresentadas com o sentido de assegurar a gestão quadripartite no âmbito da Seguridade Social. O texto afinal aprovado pela Câmara dos Deputados, e enviado ao Senado Federal em julho de 1996, previa no seu artigo 7º:

Art. 7º. A gestão quadripartite da seguridade social contará com a participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo, em órgãos colegiados, na forma da lei.

Durante a apreciação do texto pelo Senado Federal, concluída em outubro de 1997, o inciso VII do parágrafo único do art. 194 do corpo da Constituição Federal, recebeu a seguinte redação:

“Art. 194.

Parágrafo único.

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e dos governos nos órgãos colegiados.”

Com esta redação foi promulgada a Emenda Constitucional nº 20, em 15 de dezembro de 1998, orientada, como se percebe, à ampliação da participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados na gestão efetiva da seguridade social. Essa conclusão decorre obrigatoriamente do teor das alterações promovidas no inciso VII referido. A referida emenda constitucional alterou, na redação então vigente, as expressões “caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa” por “caráter democrático e descentralizado **da administração**”, que se dará “**mediante gestão quadripartite**”, substituindo ainda a expressão “com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” por “com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e dos governos nos órgãos colegiados”, de modo, primeiramente, a tornar **equivalente** o poder do governo, antes não mencionado, na “gestão” da seguridade, e não mais apenas na “gestão administrativa”, explicitando-se a **participação** do governo nessa gestão, e não a sua condução com a mera “participação”, subordinada e coadjuvante, dos trabalhadores, aposentados e empresários.

A nova redação, portanto, visou aprofundar a participação da sociedade na gestão da seguridade social, mantendo como objetivos primordiais o caráter democrático e descentralizado da administração. Tal concepção, contudo, há de referenciar-se aos termos da lei que deverá organizar a seguridade social, observados os objetivos elencados no parágrafo único do art. 194 da Carta Magna. Não são, portanto, dispositivos de aplicação automática, mas cuja eficácia plena requer integração por meio de lei ordinária.

Ressalte-se, ainda, que a legislação em vigor à data da promulgação da referida Emenda Constitucional previa a existência de Conselhos de Seguridade Social e de Previdência Social. A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, previa, no seu artigo 6º, a existência do Conselho Nacional de Seguridade Social. E a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, previa, nos seus artigos 3º e 4º, existência do Conselho Nacional de Previdência Social, órgão superior de deliberação coletiva composto por representantes do Governo Federal, dos aposentados e pensionistas, dos trabalhadores em atividade e dos empregadores.

O Conselho Nacional de Seguridade Social foi concebido, na Lei nº 8.212/91, como órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil (inclusive dos trabalhadores e dos empresários, indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais conforme art. 6º da Lei nº 8.213/91), nomeados pelo Presidente da República. Suas competências incluíam o estabelecimento das diretrizes gerais e das políticas de integração entre as áreas da seguridade social, observado o disposto no inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas, apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a Seguridade Social e a rede bancária para a prestação de serviços, a aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social, aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social, **estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais**, e zelar pelo fiel cumprimento do disposto na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações. Ao Conselho Nacional da Previdência Social competiria, essencialmente, estabelecer diretrizes, apreciar decisões políticas, acompanhar e avaliar a gestão da seguridade social e da previdência social, apreciar e aprovar propostas orçamentárias, acompanhar e

apreciar relatórios gerenciais e acompanhar a aplicação da legislação e apreciar prestações de contas anuais.

Ambos os Conselhos, todavia, não dispunham de efetivos poderes de gestão, e a ausência de poderes institucionalmente assegurados a tais conselhos prejudicou enormemente a sua atuação, ao ponto de por mais de uma vez decisões adotadas pelos mesmos terem sido desconsideradas no processo de formulação das políticas públicas no campo da Seguridade Social.

A emenda constitucional foi aprovada, assim, com o manifesto propósito de superar esse hiato institucional, assegurando condições **efetivas** para que aposentados, trabalhadores e empregadores participassem da gestão da Seguridade Social, a fim de que não se distanciasse dos objetivos firmados no artigo 194 da Constituição.

No entanto, o Exmo. Sr. Presidente da República editou em 29 de julho de 1999 a Medida Provisória n.º 1.911-8, por meio da qual revogou, em seu art. 17, os arts. 6º e 7º da Lei n.º 8.212, que instituíram o Conselho Nacional de Seguridade Social e fixaram suas competências, o art. 77 da Lei n.º 8.212, que autoriza a criação de Conselhos Municipais de Previdência Social, como órgãos de acompanhamento e fiscalização na área previdenciária, e o art. 84 da Lei n.º 8.212, que dispõe sobre a criação de comissão de acompanhamento, no âmbito da Previdência Social. Revogou, também, os art. 7º e 8º da Lei n.º 8.213, que dispõem sobre a criação e a competência dos Conselhos Estaduais e dos Conselhos Municipais de Previdência Social (CEPS e os CMPS), órgãos de deliberação colegiada, subordinados ao Conselho Nacional de Previdência Social e integrantes do Ministério da Previdência e Assistência Social.

Com a derrogação e extinção dos referidos Conselhos, alterou-se a estrutura previdenciária baseada em órgãos de deliberação colegiada em nível federal, estadual e municipal, retirando-se destas esferas as suas competências constitucionais de também participar e assim influir na gestão da Seguridade Social e, especificamente,

da Previdência Social e, além disso, reduzindo o caráter democrático da gestão da Seguridade Social.

Em lugar de promover a **regulamentação do dispositivo constitucional alterado**, o Chefe do Poder Executivo promoveu **retrocesso institucional**, posto que retirou, da estrutura administrativa governamental, órgãos que vinham, ainda que insuficientemente, atuando na gestão da Seguridade Social.

II - DA INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS ESTADUAIS E MUNICIPAIS – VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO DA SEGURIDADE SOCIAL.

Analisando os arts. 6º e 7º da Lei nº 8.212, e os arts. 7º e 8º da Lei n.º 8.213, vê-se que estes dispõem sobre a criação e a competência do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos Conselhos Estaduais e dos Conselhos Municipais de Previdência Social (CEPS e os CMPS), *in verbis*:

Lei nº 8.212/91

Art.6º - Fica instituído o Conselho Nacional da Seguridade Social, órgão superior de deliberação colegiada, com a participação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de representantes da sociedade civil.

§ 1º - O Conselho Nacional da Seguridade Social terá dezessete membros e respectivos suplentes, sendo: (Redação dada pela Lei nº 8.619, de 5.1.93)

d) 3 (três) representantes dos conselhos setoriais, sendo um de cada área da seguridade social, conforme disposto no Regimento do Conselho Nacional da Seguridade Social. 1

§ 2º - Os membros do Conselho Nacional da Seguridade Social serão nomeados pelo Presidente da República.

§ 3º - O Conselho Nacional da Seguridade Social será presidido por um dos seus integrantes, eleito entre seus membros, que terá mandato de 1 (um) ano vedada a reeleição, e disporá de uma Secretaria-Executiva, que se articulará com os conselhos setoriais de cada área.

§ 4º - Os representantes dos trabalhadores, dos empresários e respectivos suplentes serão indicados pelas centrais sindicais e confederações nacionais e terão o mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzidos uma única vez.

§ 5º - As áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social organizar-se-ão em conselhos setoriais, com representantes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e da sociedade civil.

§ 6º - O Conselho Nacional da Seguridade Social reunir-se-á ordinariamente a cada bimestre, por convocação de seu presidente, ou, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou de um terço de seus membros, observado, em ambos os casos, o prazo de até 7 (sete) dias para a realização da reunião.

§ 7º - As reuniões do Conselho Nacional da Seguridade Social serão iniciadas com a presença da maioria absoluta de seus membros, sendo exigida para deliberação a maioria simples dos votos.

§ 8º - Perderá o lugar no Conselho Nacional da Seguridade Social o membro que não comparecer a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) intercaladas, no ano, salvo se a ausência ocorrer por motivo de força maior, justificado por escrito ao Conselho, na forma estabelecida pelo seu regimento.

§ 9º - A vaga resultante da situação prevista no parágrafo anterior será preenchida através de indicação da entidade representada, no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 10 - (Revogado pela Lei 9.032, de 28.04.95).

§ 11 - As ausências ao trabalho dos representantes dos trabalhadores em atividade, decorrentes de sua participação no Conselho, serão abonadas, computando-se como jornada efetivamente trabalhada para todos os fins e efeitos legais.

Art.7º - Compete ao Conselho Nacional da Seguridade Social:

I - estabelecer as diretrizes gerais e as políticas de integração entre as áreas, observado o disposto no inciso VII do Art. 194 da Constituição Federal;

II - acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados, exigindo prestação de contas;

III - apreciar e aprovar os termos dos convênios firmados entre a Seguridade Social e a rede bancária para a prestação de serviços;

IV - aprovar e submeter ao Presidente da República os programas anuais e plurianuais da Seguridade Social;

V - aprovar e submeter ao órgão central do Sistema de Planejamento Federal e de Orçamentos a proposta orçamentária anual da Seguridade Social;

VI - estudar, debater e aprovar proposta de recomposição periódica dos valores dos benefícios e dos salários-de-contribuição, a fim de garantir, de forma permanente, a preservação de seus valores reais;

VII - zelar pelo fiel cumprimento do disposto nesta Lei e na legislação que rege a Seguridade Social, assim como pelo cumprimento de suas deliberações;

VIII - divulgar, através do Diário Oficial da União, todas as suas deliberações;

IX - elaborar o seu regimento interno.

Lei nº 8.213/91

Art. 7º - Ficam instituídos os Conselhos Estaduais e os Conselhos Municipais de Previdência Social- respectivamente CEPS e CMPS -, órgãos de deliberação colegiada, subordinados ao Conselho Nacional de Previdência Social, observando para a sua organização e instalação, no que couber, os critérios estabelecidos nesta Lei para o CNPS, adaptando-os para a esfera estadual ou municipal.

(...)

Art. 8º - Compete aos CEPS e aos CMPS, nos âmbitos estadual e municipal, respectivamente:

I- cumprir e fazer as deliberações do CNPS;

II- Acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;

III- Propor ao CNPS planos e programas para a previdência social;

IV- Acompanhar, apreciar e dar conhecimento ao CNPS , através de relatórios gerenciais por este definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos;

V- Acompanhar a aplicação da legislação pertinente a previdência social;

VI- elaborar seus regimentos internos.

Como já discorrido anteriormente a Medida Provisória nº 1.911-8/99 revogou os referidos dispositivos, extinguindo o Conselho Nacional de Seguridade Social e os Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Não houve, posteriormente, a edição de qualquer ato legislativo que tenha instituído outros órgãos, permanecendo, tão-somente, o Conselho Nacional de Previdência Social, retro mencionado.

Dessa forma, resta gravemente vulnerado, pela omissão legislativa ora vigente, o comando constitucional no que prevê o *caráter democrático da administração da seguridade social*, e por outro no que prevê *o caráter descentralizado da administração*, em ambos os casos mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governos nos órgãos colegiados.

Do disposto no referido inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Carta Magna, se conclui que a gestão quadripartite dar-se-á a) com a participação dos quatro segmentos mencionados; b) por meio de sua participação em órgãos colegiados.

O caráter descentralizado da Administração Pública, constante do inciso VII do parágrafo único do art. 194 da CF, é concernente tanto à gestão da previdência social no âmbito federal quanto às demais esferas da federação. Explica-se:

No nível federal, a descentralização caracteriza-se pelo deslocamento de uma série de atribuições e competências do Ministério da Previdência e Assistência Social para os Conselhos Nacionais de Seguridade Social e de Previdência Social, *ex-vi* do art. 7º da Lei nº 8.212/91, retro transcrito, e do art. 4º da Lei n.º 8.213/91:

Art. 4º - *Compete ao Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS:*

I- *estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;*

- II- *participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;*
- III- *apreciar e aprovar os planos e programas de Previdência Social;*
- IV- *apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;*
- V- *acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;*
- VI- *acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;*
- VII- *apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;*
- VIII- ...
- IX- (...)”

Desta forma, as competências para estabelecer diretrizes gerais; avaliar e acompanhar a gestão; apreciar e aprovar os planos e programas da Seguridade Social e da Previdência Social; aprovar a proposta orçamentária anual; estudar, debater e aprovar proposta de recomposição dos valores de benefícios e salários-de-contribuição; apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, antes pertencentes ao próprio Ministério foram transferidas ao CNSS e ao CNPS, órgãos deliberativos superiores de composição colegiada.

A segunda dimensão de descentralização e democratização da gestão da Seguridade Social, no âmbito da Previdência Social, diz respeito à descentralização no nível dos Estados e Municípios.

Mencionada descentralização materializava-se, como já tivemos a oportunidade de mencionar, na atuação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social, órgãos paritários e colegiados, vinculados ao CNPS, com a atribuição precípua de acompanhar e avaliar a gestão previdenciária, propor alternativas e fiscalizar o fiel cumprimento da legislação previdenciária.

Tratava-se, portanto, de uma ampla descentralização política e administrativa, em todas as esferas da Federação, prevista no texto constitucional e levada a termo pela Lei n.º 8.213/91.

É oportuno, neste momento, relembrar o conceito do termo Descentralização, constante do art. 194, parágrafo único, inciso VII da CF.

O Ilustre professor **HELLY LOPES MEIRELLES** a respeito da Descentralização na Administração Pública, leciona em seu livro Direito Administrativo Brasileiro, 22ª edição, págs 643 e 644:

“DESCENTRALIZAÇÃO

Descentralizar, em sentido comum, é afastar do centro; descentralizar em sentido jurídico-administrativo, é atribuir a outrem poderes da Administração. O detentor dos poderes da Administração é o Estado, pessoa única, embora constituída dos vários órgãos que integram sua estrutura. Despersonalizados, esses órgãos não agem em nome próprio, mas no do Estado, de que são instrumentos indispensáveis ao exercício de suas funções e atividades típicas. A descentralização administrativa pressupõe, portanto, a existência de uma pessoa, distinta da do Estado, a qual, investida dos necessários poderes de administração, exercita atividade pública ou de utilidade pública. O ente

descentralizado age por outorga do serviço ou atividade, ou por delegação de sua execução, mas sempre em nome próprio.

Diversa da descentralização é a desconcentração administrativa, que significa repartição de funções entre os vários órgãos (despersonalizados) de uma mesma Administração, sem quebra de hierarquia. Na descentralização a execução de atividade ou a prestação de serviços pelo Estado é indireta e mediata; na desconcentração é direta e imediata.

Ao lado da descentralização e da desconcentração ocorrem também, como técnicas de descongestionamento administrativo, a delegação (de execução de serviço ou de competência) e a execução indireta as quais, conforme suas características, ora se aproximam da descentralização, ora da desconcentração. Todavia, delas diferem principalmente porque são efetivadas através de atos administrativos, mediante previsão legal, enquanto a descentralização e a desconcentração realizam-se, normalmente, por lei.

*Feitas essas considerações, verifica-se que o legislador da Reforma Administrativa, após enquadrar na Administração indireta alguns entes descentralizados, deixando de lado, porém, os concessionários de serviços públicos e as entidades paraestatais conhecidas por fundações governamentais e serviços sociais autônomos, propõe, sob o nome genérico de descentralização, tomado o termo na sua acepção vulgar, um amplo descongestionamento da Administração Federal, **através da desconcentração administrativa, da delegação de execução de serviço e da execução indireta.***”

O entendimento da Ilustre douta professora **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO** a respeito da Descentralização na Administração Pública, em seu livro

Direito Administrativo, 9º edição, pág 301, só vem a corroborar a posição já defendida pelo Professor Hely Lopes Meireles:

“A Confusão do Legislador

O Decreto-lei n.º 200, de 25-2-67, que dispõe sobre a reforma administrativa federal, incluiu entre os seus princípios norteadores, o da descentralização; nos termos do artigo 10, § 1º, esta se fará em três planos:

a) dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

b) da Administração Federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

No primeiro caso, não há descentralização, mas desconcentração; no segundo, há apenas cooperação entre governos federal, estadual e municipal para a execução de serviços de interesse comum...”

O Ilustre professor **CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO** também leciona em seu Curso de Direito Administrativo, 7º edição, pág 85, a respeito da descentralização, *in verbis*, conforme conceituada no Decreto-Lei 200/67:

“Em capítulo próprio, estabelece que a descentralização “será posta em prática em três planos principais:

(a) – dentro dos quadros da Administração Federal, distinguindo-se claramente o nível de direção do de execução;

(b) - da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

(c) - (...)

No primeiro “plano” referido é de presumir que esteja reportado, ao menos parcialmente, ao que se denomina “desconcentração” (distribuição de poderes dentro de uma mesma pessoa jurídica) e na Itália é conhecido como descentralização “burocrática” ou “hierárquica”.

Não é difícil perceber que o Decreto-lei n.º 200/67, que dispõe sobre a reforma administrativa federal, desde o seu ponto de partida, resente-se tanto de impropriedades terminológicas, quanto de falhas em seus propósitos sistematizadores. Por todo o exposto, o termo “descentralização” constante do dispositivo constitucional deve ser entendido de forma genérica, como um descongestionamento administrativo, englobando as três modalidades de descentralização, já analisadas pelos ilustres doutrinadores.

A modalidade de descentralização na qual se enquadram os Conselhos é a desconcentração (distribuição de poderes dentro de uma mesma pessoa jurídica).

Os Conselhos, órgãos de deliberação colegiada, pelo disposto no art. 8º da Lei n.º 8.213, tinham como competência o acompanhamento, a avaliação e execução de projetos referentes à Previdência Social. Assim mostra-se caracterizada a descentralização-desconcentração, visto que se transferia aos Conselhos a participação na estrutura gerencial da Previdência.

A Medida Provisória n.º 1.911-8, por sua vez, não revogou os artigos que dispunham a respeito do Conselho Nacional de Previdência Social. Mantendo-o, centralizou em um único órgão administrativo a competência para a gestão da Previdência Social, desmerecendo a intenção tanto do constituinte originário quanto

do derivado, qual seja, de se ter em todos os níveis da Federação, órgãos de deliberação colegiada para o gerenciamento das atribuições relativas à Previdência Social, visto que as competências dos extintos Conselhos Estaduais e Municipais não foram delegadas a quaisquer órgãos, nem houve até o presente momento qualquer menção LEGAL dispondo sobre a criação de novos órgãos com esta mesma atribuição.

III - DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA NÃO-REGULAMENTAÇÃO DA GESTÃO QUADRIPARTITE DA SEGURIDADE SOCIAL

A extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social, e a não regulamentação da nova redação do inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Carta Magna revelam, ainda, a omissão no sentido de propiciar-se efetivas condições aos **trabalhadores, empregadores e aposentados** de participarem da gestão da Seguridade Social.

Trata-se de questão da maior relevância para a efetivação da intenção do constituinte derivado, no sentido de garantir o caráter democrático da gestão da saúde pública, da previdência social e da assistência social.

Em recente trabalho produzido pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social – OISS, intitulado “La Participación de los Agentes Sociales en la Gestión de la Seguridad Social: Análisis Comparado”, esta questão foi abordada de maneira bastante ilustrativa da importância dessa garantia, e dos meios para a sua efetivação.

O referido estudo lança luzes sobre a evolução global da participação dos agentes sociais na seguridade social, e identifica preliminarmente dois tipos de participação. Uma, a participação política, que envolveria diversas modalidades de

consulta, com o desenvolvimento de mecanismos de concertação social. Outra, a participação social ou jurídica, que envolveria diversas modalidades institucionais de controle da gestão.

Esses dois tipos de participação não são antagônicos. Pelo contrário, a participação social está na própria natureza da gênese dos sistemas, quando o Estado não desempenhava um papel protagônico. À medida que as responsabilidades públicas aumentaram, a natureza dessa participação foi sendo alterada. Assinala o estudo, ainda, que a participação é consagrada em diversas normas internacionais, em especial nas Convenções da OIT que tratam de seguridade social, e das quais o Brasil é signatário.

Não se trata, por óbvio, de instituir-se mecanismos que afastem o Estado da Gestão da Seguridade, instituindo um “auto-governo” nesse setor, mas sim de assegurar aos representantes legitimados pelo texto constitucional, no caso brasileiro, os meios para que possam atuar de modo mais incisivo na própria definição das políticas públicas e até na sua implementação. A idéia de um auto-governo não é o que se pretende, posto que não é o que está previsto no texto constitucional em vigor. Com efeito, em nenhum sistema moderno a gestão da Seguridade Social está exclusivamente a cargo dos próprios interessados, dada a crescente importância social de sua atuação. Trata-se também de evitar que eventuais coalizões de interesses privados possam comprometer o interesse público.

Contudo, é evidente que a maior efetividade das políticas públicas na área, e a própria garantia de que as mesmas não se afastarão dos objetivos elencados no artigo 194 da Carta Magna, deve levar em conta não apenas os interesses dos agentes sociais, mas assegurar sua participação na definição de objetivos, metas e mecanismos de controle que permitam melhores resultados.

A participação de trabalhadores e empregadores na gestão da Seguridade Social, e em especial da previdência social, é uma característica da história do sistema no Brasil.

A Lei Eloy Chaves que criou a Caixa dos Ferroviários e é tida como o marco inicial da previdência social no Brasil já previa essa participação em seu conselho de administração. Posteriormente, essa participação foi assegurada nas juntas administrativas dos antigos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAP's, organizados por ramos de atividade econômica. Também a Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS, de 1960, que padronizou os diversos planos de previdência até então existentes e lançou as bases do posterior esforço de universalização, também aprimorou a representação no âmbito dos Conselhos de Administração dos IAP's e a instituiu no âmbito do Departamento Nacional de Previdência Social – DNPS do antigo Ministério do Trabalho, órgão então responsável pela supervisão do sistema. A criação do INPS, em 1966, mediante a fusão de todos os Institutos até então existentes, já no regime militar, conjugada com uma estratégia de universalização autoritária, adotada nos anos subseqüentes, conferiu uma certa feição tecnocrática à gestão do sistema. A redemocratização de 1985, com o advento de nova Constituição, abriu espaço para que a participação dos agentes sociais fosse retomada.

Com efeito, a Emenda Constitucional nº 20, promulgada em 15 de dezembro de 1998, que “Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências” introduziu expressamente no texto da Constituição Federal a determinação no sentido de que fosse adotada a gestão quadripartite na Previdência Social.

A determinação constante do citado artigo 194, parágrafo único, inciso VII, é consoante com a previsão do texto original que já estipulava a participação da sociedade, incluindo trabalhadores, aposentados e empresários na gestão do sistema de seguridade social.

Cumprе assinalar que a recente alteração constitucional **reforça** a demanda por participação social, para **além** da participação estritamente política. Ademais, vai além do tradicional tripartismo, e introduz os **aposentados** como agentes autônomos com interesses específicos.

É possível perceber, portanto, que antes que a Emenda Constitucional nº 20 previsse expressamente a adoção da gestão quadripartite, esta já estava delineada conforme as competências antes listadas nos termos da legislação previdenciária vigente. Na prática, infelizmente, os Conselhos mencionados constituíram-se em meros foros de debates e de prestação de contas das atividades administrativas, sem que se assegurasse aos mesmos condições efetivas de participar da gestão da Seguridade Social.

Para a adoção plena do princípio constitucional, requer-se norma legal que afaste tal insuficiência normativa, garantindo-se a implementação de uma estrutura de apoio administrativo, o adequado assessoramento técnico aos Conselhos, e sua participação ativa na aprovação dos planos e programas das instituições da Seguridade Social, em particular da Previdência Social, com a definição de objetivos, prazos, metas e responsáveis, concomitantemente com o estabelecimento de mecanismos de controle e avaliação do desempenho das instituições responsáveis pela implementação das políticas e prestação de serviços públicos. Tal norma jurídica deve assegurar aos órgãos colegiados responsáveis pela gestão da seguridade social efetiva capacidade de deliberação, funcionando como uma espécie de Conselho de Administração da Seguridade Social, e especialmente da Previdência Social, definindo metas e cobrando resultados.

Com efeito, não se poderá aperfeiçoar o regime básico de previdência social no Brasil sem compromissos mais amplos entre Governo, trabalhadores, empregadores e aposentados, que só a gestão quadripartite prevista no inciso VII do parágrafo único do art. 194 da Constituição Federal, com a criação de espaços institucionais de pactuação dos interesses em questão, uma vez regulamentada, poderá contemplar. A legitimidade de um sistema erguido com base na negociação e no consenso social pode conferir a estabilidade e a credibilidade requeridas pelo sistema previdenciário, em razão da alternância de partidos no poder em países democráticos, assegurando, inclusive, maior grau de legitimidade aos eventuais ajustes que devam ser promovidos em suas regras de custeio e benefícios.

IV - DA CARACTERIZAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO

A inexistência, assim, de qualquer medida adotada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, detentor exclusivo da iniciativa legislativa, ex vi do art. 61, § 1º, “a” da Constituição, para os fins de regulamentar o disposto no art. 194, parágrafo único, inciso VII da Carta Magna, implica em INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO, frente ao princípio que deve nortear a organização da seguridade social, e que, por serem os colegiados ali referidos órgãos integrantes da estrutura administrativo do Poder Executivo, carecem de projeto de lei de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do artigo 84, VI e 88 e do art. 61, § 1º, “e” da Constituição Federal.

Preleciona Clèmerson Merlin Clève, citando Paulo Modesto e Jorge Miranda, acerca da inconstitucionalidade por omissão, que

“A inconstitucionalidade por omissão conta com um elemento adicional para a sua caracterização: - o tempo. ‘A inconstitucionalidade por omissão pressupõe, para ser declarada, um juízo sobre o transcurso do tempo’. Ou, em outras palavras, a categoria não pode ser ‘separada de determinado tempo histórico assinalado pela necessidade de produção legislativa e cuja duração, maior ou menor, ou será pré-fixada - muito raramente - pela própria Constituição, ou depende da natureza das coisas, ou seja, da natureza da norma constitucional não exequível por si mesma confrontada com a situação de vida que esteja a verificar-se a sua margem.’” (A fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro, RT, 1995, p. 222)

Refere-se o mesmo autor, ainda, como característicos dessa omissão ““(a) a inércia na atividade concretizadora, (...) (b) de certa e determinada norma constitucional, com reduzida eficácia de aplicação (exequibilidade), (c) consistente na violação de uma obrigação institucional geral ou especial, (d) constatada a partir de um ‘juízo’ concreto sobre o transcurso do tempo. No caso em tela, acham-se presentes todos esses requisitos.

O tempo decorrido desde 16 de dezembro de 1998, e ainda o agravamento da situação a partir de julho de 1999, data da publicação da Medida Provisória nº 1.911-8, demonstra que o tempo decorrido – quase quarenta meses – é suficientemente caracterizador da mora legislativa e da omissão do Chefe do Poder Executivo em exercer prerrogativa privativa sua.

Os prejuízos advindos dessa situação são graves: aumenta o distanciamento entre os reajustes concedidos ao piso de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao salário mínimo, cujo valor aumenta anualmente, em índices superiores aos fixados para os demais benefícios previdenciários; amplia-se o achatamento do teto de benefícios do Regime Geral da Previdência Social, fixado em 1991 em dez salários mínimos, e que corresponde, atualmente, a 7,9 salários mínimos; reduzem-se valores e restringe-se o gozo de direitos a benefícios mediante atos administrativos cuja elaboração e implementação não se submete ao crivo de nenhuma instância colegiada; implementam-se “reformas” nos órgãos encarregados de administrar a Seguridade Social, em seus diversos setores, sem que nenhuma instância colegiada quadripartite tenha sobre elas se manifestado ou avaliado seus resultados.

É sobremodo preocupante que tal situação permaneça, anos a fio, em oposição direta ao que prevê a Carta Magna, que deferiu aos trabalhadores, empregadores e aposentados o direito de participar em igualdade de condições com os órgãos governamentais da **gestão da Seguridade Social**.

A decisão assim adotada pelo Presidente da República de deliberadamente, omitir-se ao cumprimento de seu dever de manter, defender e cumprir a Constituição e observar as leis, recusando-se a enviar ao Congresso Nacional projeto de lei destinado a regulamentar a gestão quadripartite, e ao mesmo tempo extinguir órgãos preexistentes, implica em ofensa aos dispositivos constitucionais retromencionados.

A INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO destaca-se, assim, pela inexistência de medidas adotadas com o propósito de dar cumprimento ao comando constitucional, para as quais é autoridade exclusivamente competente o Presidente da República, em face da iniciativa privativa referida no art. 61, § 1º, “e” da CF.

V. DO PEDIDO

Por todo o exposto, demonstrada a **INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO** em face da não regulamentação, por meio de proposta de iniciativa privativa do Presidente da República, do disposto no art. 194, parágrafo único, inciso VII da Constituição Federal, o **PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT** vêm, respeitosamente, à presença de V. Ex^a requerer o que segue:

- seja ouvido o Procurador-Geral da República para, segundo se espera, opinar favoravelmente à pretensão aqui deduzida;
- seja reconhecida e declarada, com a urgência requerida pelos fatos retro citados, à vista do **descabimento**, no curso de Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, da concessão de medida liminar, a **INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO** do descumprimento do disposto no inciso VII do parágrafo único do art.194 da Constituição Federal por parte do Exmo. Sr. Presidente da República;
- seja notificado o Exmo. Sr. Presidente da República para que envie, ao Congresso Nacional, proposta legislativa que assegure o caráter democrático e descentralizado

da administração da seguridade social, mediante gestão quadripartite com a participação dos trabalhadores, empregadores e aposentados nos órgãos colegiados;

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000 (mil reais), para os efeitos fiscais.

T. em que

P. E. Deferimento

Brasília, 27 de março de 2002.

Luiz Alberto dos Santos
OAB/RS nº 26.485

Márcio Luiz Silva
OAB/DF nº 12.415