



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) JUIZ(A) DA VARA FEDERAL DE PORTO ALEGRE

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pela Procuradora da República signatária, com fulcro nos artigos 127, *caput*, e 129, incisos II e III, da Constituição Federal, artigos 5º, inciso V, alínea 'a', 6º, inciso VII, alíneas 'a' e 'd', e 39, inciso II, da Lei Complementar 75/93 e artigos 1º, inciso IV, e 5º, inciso I, da Lei 7.347/85, vem perante Vossa Excelência ajuizar

AÇÃO CIVIL PÚBLICA
com pedido de tutela antecipatória

contra o **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL**, com endereço em Porto Alegre na Rua Jerônimo Coelho, 127, pelos fundamentos fáticos e jurídicos a seguir expostos.

I – OBJETO DA DEMANDA

A presente Ação Civil Pública tem por objetivo compelir o Instituto Nacional do Seguro Social a reativar os benefícios de aposentadoria por invalidez de pessoas com HIV/aids, cessados pela autarquia a partir da implementação da Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16, que determinou ao INSS, com fundamento na Medida Provisória 739/16, “convocar para a realização de perícia médica os segurados que estavam em gozo de benefício por incapacidade mantidos há mais de dois anos”.

II – NOTÍCIA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA 1015035-70.2018.4.01.3400 E AS HIPÓTESES DE LITISPENDÊNCIA E DE MODIFICAÇÃO DA COMPETÊNCIA

Em 31 de julho de 2018, a Procuradoria da República do Distrito Federal ajuizou a ação civil pública epigrafada, tendo por um de seus objetivos assegurar a manutenção de “benefícios previdenciários devidos a aposentados por HIV/AIDS e comorbidades relacionadas”, cancelados, suspensos, diminuídos ou cessados “com base na Portaria Interministerial MDS/MF/MP nº 127, de 04.08.2016”. A petição inicial e a sentença que a indeferiu estão anexadas à presente exordial (INQ4 e INQ5 respectivamente).



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

A demanda coletiva de 2018 tem por causa de pedir remota a situação *sui generis* enfrentada pelas pessoas com HIV/aids, aposentadas por invalidez, cujos benefícios passaram a ser objeto de revisão indiscriminada a partir da publicação da referida portaria interministerial. Conforme narrado na ação, em que pese a evolução das terapias antirretrovirais, que alçaram uma doença antes terminal à categoria de “doença crônica”, muitos segurados soropositivos enfrentam severas condições de retorno ao mercado de trabalho, seja em razão de comorbidades especificamente vinculadas à infecção prolongada, seja no campo social. Para além dos problemas causados pelo HIV/aids em pacientes com alguma contagem viral, que deprimem o sistema imunológico, diversas são as dificuldades de saúde enfrentadas, notadamente psiquiátricas, passando por expressivo envelhecimento precoce, além daqueles causados pela própria medicação antirretroviral ingerida. Uma pessoa em tal situação “dificilmente recuperará a saúde a ponto de retomar funções idênticas às que desempenhava anteriormente, seja pelos problemas psíquicos, pelos efeitos dos medicamentos ou pelas comorbidades da própria doença, que podem piorar com as exigências físicas do retorno ao mercado de trabalho”, assevera. No meio social, narra a inicial, o preconceito social, velado ou expresso, agrava o acesso ao mercado de trabalho, já limitado por condições físicas e psíquicas debilitadas e que são aparentes a todos. Como causa de pedir próxima, são invocados os princípios da dignidade da pessoa humana e da proporcionalidade.

A ação foi distribuída à 8ª Vara Federal Cível da Subseção Judiciária do Distrito Federal. A inicial, em decisão datada de 27 de fevereiro de 2019, foi indeferida, fundamentada na ilegitimidade ativa do Ministério Público Federal (INQ5). Apelou-se (INQ6), encontrando-se o feito, atualmente, no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sem data para julgamento.

Objeto da referida ação abrange, não há dúvida, o objeto da presente ação. A **causa de pedir** nesta ação, todavia, é **totalmente diversa**, porquanto **limitada ao cenário de desigualdade gerado pela aplicação meramente prospectiva da Lei 13.847, de 19 de junho de 2019, pelo INSS**, como se verá adiante.

Distintas as causas de pedir, não há litispendência (CPC, art. 337, § 2º) nem continência (art. 56).

Por outro lado, ainda que se cuidem de ações conexas, já que o pedido de uma (posterior) está contido nos pedidos da outra (anterior), não é caso de reunião dos processos, uma vez que a demanda de 2018 já foi sentenciada (CPC, art. 55, § 1º), de modo a extinguir a ação sem resolução de mérito.

III – FUNDAMENTOS FÁTICOS E JURÍDICOS DO PEDIDO



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Desde julho de 2019, a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul passou a receber representações de pessoas com HIV/aids que tiveram seus benefícios cessados a partir das revisões implementadas pelo INSS com base na Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16 (INQ3), todas encartadas no Inquérito Civil 1.29.000.002599/2019-61 (INQ2 – portaria de instauração), cujas principais peças estão juntadas em anexo à presente petição inicial. Com efeito, as representações invocam a aplicação da nova Lei 13.847, promulgada em 19 de junho de 2019, que incluiu um quinto parágrafo ao artigo 43 da Lei 8.213/91:

Art. 43. A aposentadoria por invalidez será devida a partir do dia imediato ao da cessação do auxílio-doença, ressalvado o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo.

[...]

§ 4º. O segurado aposentado por invalidez poderá ser convocado a qualquer momento para avaliação das condições que ensejaram o afastamento ou a aposentadoria, concedida judicial ou administrativamente, observado o disposto no art. 101 desta Lei. (Incluído pela **Lei nº 13.457, de 2017**).

§ 5º. A pessoa com HIV/aids é dispensada da avaliação referida no § 4º deste artigo. (Redação dada pela **Lei nº 13.847, de 2019**).

A dispensa das pessoas aposentadas com HIV/aids da avaliação quanto à manutenção das condições incapacitantes foi instituída pelo legislador em razão da indiscriminada convocação dos segurados aposentados por invalidez, deflagrada, pelo INSS, com espeque no supratranscrito parágrafo quarto, incluído na LBPS pela Medida Provisória 739/16. Os termos dessa MP foram republicados na Medida Provisória 767/17, posteriormente convertida na Lei 13.457/17.

A redação do referido parágrafo quarto, mantida desde a edição da MP 739/16, entretanto, jamais determinou ao INSS realizar a convocação indiscriminada de aposentados por invalidez, sem considerar as peculiaridades de determinadas situações, como é o caso dos aposentados com HIV/aids. Inadvertidamente, contudo, a Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16, que regulamentou a Medida Provisória 739/16 e permanece vigente, estabeleceu a convocação obrigatória de todos os segurados com menos de sessenta anos para realização de perícia médica revisoral. A Portaria desconsiderou a imperatividade de interpretar a expressão “o segurado por invalidez poderá ser convocado” segundo os princípios constitucionais da dignidade humana (CF/88, art. 1º, inciso III), solidariedade (art. 3º, inciso III), justiça social (art. 193) e fundamentalmente igualdade material (art. 5º, *caput*).

A fim de corrigir a arbitrariedade concretizada pelo INSS é que adveio a Lei 13.847/19. Conforme a justificativa do projeto de lei do Senado 188/17, que lhe deu origem, “a Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017, introduziu diversas injustiças nos procedimentos administrativos da previdência social. [...] Se, em princípio, a norma faz sentido



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

à luz das características do auxílio-doença, especificamente no caso de pessoa vivendo com HIV/aids, entendemos que ela termina por gerar uma injustiça”.¹

Vale ressaltar que a lei foi vetada pelo Presidente, veto que foi derrubado pelo Congresso Nacional com a seguinte justificativa:

Nesse caso, é cabível admitir que, uma vez concedida a aposentadoria por invalidez, o trabalhador que vive com HIV/aids fique isento de reavaliação pericial. Isso porque, para ser aposentado por invalidez, ele já deve ter passado por vários períodos de auxílio-doença, o que atestaria a degradação de sua condição de saúde e a irreversibilidade da condição (Estudo do Veto nº 11/2019).²

Tendo por objetivo corrigir equívoco que causou danos irreparáveis a muitas pessoas com HIV/aids, que se viram obrigadas a retornar ao mercado de trabalho sem as condições necessárias, corolário à promulgação da Lei 13.847/19 seria aplicá-la às aposentadorias indevidamente cessadas no âmbito do programa de revisão instituído pela Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16.

Em razão disso, esta Procuradoria da República recomendou ao INSS, em 18 de novembro de 2019, adotar “todas as providências necessárias para que sejam restabelecidas as aposentadorias por invalidez a pessoa com HIV/Aids cessadas a partir do programa de revisão instituído pela Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16” (INQ7). A recomendação, todavia, não foi respondida no prazo assinalado, conforme certificado no Inquérito Civil (INQ8), tampouco até o ajuizamento desta ação.

Com efeito, a falta de aplicação retroativa da Lei 13.847/19 gerou um grande hiato de desigualdade, injustificável, entre pessoas com HIV/aids que tiveram suas aposentadorias cessadas no âmbito do programa de revisão de aposentadorias por invalidez deflagrado pela Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16 e aquelas que as mantiveram ou foram aposentadas após a sua promulgação.

Esse quadro anti-isonômico foi bem delineado pela 3ª Turma Recursal da Seção Judiciária Federal do Rio de Janeiro no julgamento do Recurso Cível 5017172-65.2018.4.02.5101:

PREVIDÊNCIA SOCIAL. RESTABELECIMENTO DE APOSENTADORA POR INVALIDEZ. PARTE AUTORA PORTADORA DE HIV DESDE 1998. BENEFÍCIO SERÁ CESSADO EM OUTUBRO, NOS TERMOS DO ART. 47 DA LEI 8213/91. PERITO CONSTATOU CAPACIDADE LABORATIVA. ALTERAÇÃO RECENTE NA LEI Nº 8.213/91 (5º DO ART. 43) PELA LEI Nº 13.847/19. APLICAÇÃO A TODOS OS SEGURADOS PORTADORES DE HIV CUJOS BENEFÍCIOS ESTEJAM SOB A DISCIPLINA DAS REGRAS DO ART. 47 DA LEI Nº 8.213/91. GARANTIA CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL. RECURSO PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA.

1 Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5337994> Acesso em: 09.06.20.

2 Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7654342> Acesso em: 09.06.20.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

[...]

Não há como desconsiderar essa nova disposição legal [introduzida pela Lei 13.847/19], tendo em vista que a aposentadoria é direito fundamental (art. 7º XXIV, da Constituição da República). Se esse direito vem regulamentado em regra legal que deixa de exigir determinado requisito em função da condição de saúde do segurado, isto é, mesmo capaz de trabalhar assegura-se o direito ao benefício aos portadores do vírus HIV, não há que impedir que aqueles segurados que já se encontravam nessa situação antes do advento da nova lei possam valer-se dela para que seus benefícios sejam restabelecidos, como ocorre no caso concreto, sob o risco de se ferir a isonomia. (Decisão de 29.08.19)

Com efeito, situações iguais merecem igual tratamento³. Se o legislador considera inadequada a revisão das causas que ensejaram a aposentadoria por invalidez de pessoas com HIV/aids, esta *ratio* há de valer também para o grupo inadvertidamente atingido entre 2016 e 2019 pelas perícias revisionais do INSS. Afinal, todos padecem das mesmas dificuldades peculiares, reconhecidas pelo próprio Ministério da Saúde no **Protocolo Clínico e Diretrizes Terapêuticas para Manejo da Infecção pelo HIV em Adultos, publicado em 03.10.13 (INQ9).**

Conforme o protocolo – que reconhece cuidar-se de uma doença degenerativa, crônica, de caráter progressivo –, a partir da elevação da sobrevida de pacientes com HIV, observada com a aplicação da Terapia Antirretroviral, “evidenciou-se o surgimento de complicações crônicas não relacionadas diretamente à infecção pelo HIV, tais como doenças cardiovasculares, alterações hepáticas, renais e ósseas, além de neoplasias e perda das funções neurocognitivas” (p. 16 - capítulo 2). De outra parte, “as alterações neurocognitivas associadas ao HIV (HAND, *HIV-associated neurocognitive disorders*) atualmente são mais prevalentes e constituem uma verdadeira ‘epidemia oculta’” (cap. 4 do PCDT/HIV). O protocolo relata com detalhes como tais indivíduos são drasticamente afetados psiquicamente, tendo, por exemplo, o dobro do risco de desenvolver depressão.

Ainda segundo o Ministério da Saúde, “entre os fatores de risco para o desenvolvimento de transtornos psiquiátricos estão os efeitos diretos do vírus, as manifestações oportunistas que acometem o sistema nervoso central, a cronicidade e a gravidade da doença, os efeitos anatômicos causados pelo tratamento (como a lipodistrofia) e limitações sociais e afetivas (como a dificuldade em se manter nas atividades profissionais, nos relacionamentos sexuais, na decisão de ter ou não filhos, e outras)” (Cap. 4 do PCDT/HIV).

3 “Pensa-se, por exemplo, que justiça é igualdade - e de fato é, embora não o seja para todos, mas somente para aqueles que são iguais entre si; também se pensa que a desigualdade pode ser justa, e de fato pode, embora não para todos, mas somente para aqueles que são desiguais entre si; os defensores dos dois princípios omitem a qualificação das pessoas às quais eles se aplicam, e por isso julgam mal.” (ARISTÓTELES. A Política. Trad. Mário da Gama Cury. 3.ed. Brasília: UnB, 1997. p. 92) “...fere o Princípio Constitucional da Igualdade, cujo conteúdo, em termos gerais, é tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade.” STF, AI 707.984, Min. Cármen Lúcia, DJE 21/05/2008.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

Por outro lado, a garantia de irretroatividade da lei, corolário do direito ao ato jurídico perfeito (CF/88, art. 5º, inciso XXXVI), é direito fundamental da pessoa, não uma prerrogativa do Estado, a quem sempre caberá, isto sim, aplicar a lei de molde a concretizar os ideais constitucionais superiores de igualdade (CF/88, art. 5º, *caput*) e justiça social (art. 193).

O caráter relativo da garantia de irretroatividade da lei foi bem explicitado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 605:

Órgão julgador: Tribunal Pleno
Relator(a): Min. CELSO DE MELLO
Julgamento: 23/10/1991
Publicação: 05/03/1993

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA PROVISÓRIA DE CARÁTER INTERPRETATIVO - LEIS INTERPRETATIVAS - A QUESTÃO DA INTERPRETAÇÃO DE LEIS DE CONVERSÃO POR MEDIDA PROVISÓRIA - **PRINCÍPIO DA IRRETROATIVIDADE - CARÁTER RELATIVO** - LEIS INTERPRETATIVAS E APLICAÇÃO RETROATIVA - REITERAÇÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA SOBRE MATÉRIA APRECIADA E REJEITADA PELO CONGRESSO NACIONAL - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - AUSÊNCIA DO "PERICULUM IN MORA" - INDEFERIMENTO DA CAUTELAR. - É plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica. - As leis interpretativas - desde que reconhecida a sua existência em nosso sistema de direito positivo - não traduzem usurpação das atribuições institucionais do Judiciário e, em conseqüência, não ofendem o postulado fundamental da divisão funcional do poder. - Mesmo as leis interpretativas expõem-se ao exame e à interpretação dos juizes e tribunais. Não se revelam, assim, espécies normativas imunes ao controle jurisdicional. - A questão da interpretação de leis de conversão por medida provisória editada pelo Presidente da República. - **O princípio da irretroatividade somente condiciona a atividade jurídica do Estado nas hipóteses expressamente previstas pela Constituição, em ordem a inibir a ação do Poder Público eventualmente configuradora de restrição gravosa (a) ao "status libertatis" da pessoa (CF, art. 5. XL), (b) ao "status subjectionais" do contribuinte em matéria tributária (CF, art. 150, III, "a") e (c) à segurança jurídica no domínio das relações sociais (CF, art. 5., XXXVI).** - Na medida em que a retroprojeção normativa da lei não gere e nem produza os gravames referidos, nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo. - As leis, em face do caráter prospectivo de que se revestem, devem, ordinariamente, dispor para o futuro. O sistema jurídico-constitucional brasileiro, contudo, não assentou, como postulado absoluto, incondicional e inderrogável, o princípio da irretroatividade. - A questão da retroatividade das leis interpretativas.

Como se vê, a única forma de assegurar a dignidade do grupo substituído será revertendo as decisões, fundadas em perícias médicas revisionais, de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

cessação de seus benefícios de aposentadoria por invalidez, porquanto assegurado, a todas as pessoas que vivem com HIV, pelo próprio Estado, por meio da Lei 13.847/19, o direito de não ter a sua incapacidade reexaminada pelo Réu.

IV – TUTELA ANTECIPATÓRIA

Segundo dados do Ministério da Economia e do INSS, publicados em 8 de agosto de 2019 pela ONG Marco Zero, “2.905 pessoas [cujas aposentadorias estariam relacionadas ao diagnóstico de infecção pelo HIV] tiveram o benefício cortado após as revisões periciais” promovidas pelo programa instituído com base na MP 739/16⁴. Este grupo de pessoas vem, desde o início das revisões promovidas pelo INSS, sofrendo desigualmente com a cessação de suas aposentadorias. Sem condições de retornar ao mercado de trabalho, buscam sobreviver com qualquer auxílio que encontram.

Vale referir os diversos relatos que aportaram ao Inquérito Civil 1.29.000.002599/2019-61 (INQ3), corroborados por petição pública (INQ10) e áudios de segurados atingidos, em anexo, que bem evidenciam o desespero de pessoas sem perspectiva de encontrarem dignidade, seja pela falta de recursos para prover sua manutenção e de sua família, seja pelo agravamento das circunstâncias médicas que dizem respeito especificamente às pessoas que vivem com HIV/aids, notadamente de caráter psiquiátrico.

Urge, portanto, assegurar meios de sobrevivência ao referido grupo substituído, aplicando-se a Lei nº 13.847/19 – que pretendia solucionar equívoco originado por alterações legislativas de 2016 e 2017 – àqueles que tiveram seus benefícios de aposentadoria por invalidez cessados no âmbito do programa de revisão instituído pela Portaria Interministerial MDS/MF/MP nº 127/16, como forma de concretizar o princípio da igualdade previsto no art. 5º da Constituição.

O cenário de desalento agravou-se com o advento da pandemia de coronavírus, já que escasseados os postos de trabalho, justificando-se ainda mais a correção da lesão indevidamente sofrida, como reconhecido pelo próprio Estado com a promulgação da Lei 13.847/19.

V – PEDIDOS

Ante o exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, por sua agente signatária, requer:

4 Disponível em: <https://marcozero.org/inss-corta-beneficios-e-expoe-pessoas-com-hiv-ao-desemprego-e-a-fome/>
Acesso em: 09.06.20.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO RIO GRANDE DO SUL

- a decretação de sigilo sobre o documento INQ3, tendo em vista a existência de dados pessoais de segurados;
- seja determinado ao Réu, em tutela antecipatória, reativar os benefícios de aposentadoria por invalidez de pessoas com HIV/aids, cessados pela autarquia com base em parecer desfavorável de perícias médicas realizadas no âmbito do programa de revisão instituído pela Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16;
- a citação do Réu;
- a realização das provas admitidas em Direito;
- a procedência do pedido, com a condenação do INSS à reativação dos benefícios de aposentadoria por invalidez de pessoas com HIV/aids, cessados pela autarquia com base em parecer desfavorável de perícias médicas realizadas no âmbito do programa de revisão instituído pela Portaria Interministerial MDS/MF/MP 127/16;
- o reconhecimento do direito ao pagamento de parcelas pretéritas, desde a cessação dos benefícios.

Valor atribuído à causa (simbólico): R\$ 100.000,00.

Porto Alegre, 10 de junho de 2020.

Ana Paula Carvalho de Medeiros
Procuradora da República