

PROCESSO Nº: 0804665-10.2022.4.05.8300 - **AÇÃO CIVIL PÚBLICA**
AUTOR: SINDICATO DOS TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES FE DE PE
ADVOGADO: José Carlos Almeida Júnior
RÉU: UNIÃO FEDERAL - UNIÃO. e outros
5ª VARA FEDERAL - PE

DECISÃO

*1. Trata-se de ação civil pública proposta pelo **SINDICATO DOS TRABALHADORES DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS DE PERNAMBUCO - SEÇÃO SINDICAL DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - SINTUFEPE-SS/UFPE**, entidade de representação regularmente constituída, com sede na cidade de Recife, PE, na Av. Acadêmico Hélio Ramos, 396, Várzea, inscrita no CNPJ sob nº 41.035.593/0001-09, através de advogado habilitado, contra a **UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE**, autarquia em regime especial, que deverá ser citada por sua representação em juízo, a Procuradoria Jurídica, com sede nesta cidade, na Av. Prof. Moraes Rego, 1235, Cidade Universitária, CEP: 50670-901, a **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, com endereço na Av. Herculano Bandeira, 716 - Pina, Recife - PE, 51110-131, e o **INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - INSS**, autarquia federal, com endereço na Av. Mário Melo, nº 343, 8º Andar, Santo Amaro, cujo objeto é declarar o direito dos substituídos à concessão e manutenção dos seus benefícios previdenciários pelo órgão seccional do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco até que publicada a Lei Complementar exigida pelo art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal, determinando-se às partes rés se absterem de promover a transferência da competência para concessão e manutenção dos benefícios previdenciários dos substituídos ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS com fundamento nos termos do Decreto n.º 10.620, de 05 de fevereiro de 2021.*

*1.1. Aduziu o Sindicato autor, como fundamento de sua pretensão: **a)** serem os substituídos servidores técnico-administrativos ativos, aposentados e pensionistas da Universidade Federal de Pernambuco - UFPE, que sempre tiveram os seus benefícios previdenciários submetidos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, concedidos e mantidos pelo Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, estruturado através de organização central e de órgãos setoriais e seccionais, bem como de unidades e subunidades vinculadas; **b)** com o advento do Decreto n.º 10.620, de 05 de fevereiro de 2021, que "dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio da previdência social da União no âmbito da administração pública federal", ter sido prevista a alteração da gestão dos benefícios previdenciários devidos aos substituídos, que passou a ser centralizada no Instituto Nacional do Seguro Social; **c)** contudo, estar o ato legislativo contaminado por graves inconstitucionalidades; **d)** nos termos da Portaria PRES/INSS n.º 1.365/2021, estar a transferência da gestão dos benefícios devidos aos servidores da UFPE prevista para ser efetivada em junho de 2022; **e)** a despeito da redação dada aos §§ 20 e 22 do art. 40 da CRFB, que exigem a edição de uma Lei Complementar para dispor sobre normas gerais de organização, funcionamento e de gestão do RPPS e, especificamente, em relação aos aspectos listados nos incisos do § 22, ter sido editado o Decreto n. 10.620/21 para, justamente, dispor sobre organização, funcionamento e gestão do RPPS sob o pretexto da "centralização gradual das competências"; **f)** ter sido outorgada ao INSS pelo citado Decreto a gestão de*

benefícios relativos ao RPPS das autarquias e fundações, enquanto a mesma competência em relação à Administração direta permanece com o SIPEC, sob a coordenação central do Ministério da Economia, implicando a instituição de duplicidade de entidade gestora do regime próprio do ente federativo União Federal, em manifesta violação ao § 20 do art. 40 da CRFB.

Requeriu, a título de tutela provisória de urgência fosse assegurado aos substituídos do Sindicato autor que a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social permaneça sendo realizada pelos órgãos descentralizados do SIPEC, determinando-se às entidades rés que se abstenham de promover a transferência nos termos do Decreto n. 10.620, de 05 de fevereiro de 2021, até ulterior decisão.

A inicial veio munida de documentos de identificação e procuração.

1.2. Inicialmente, determinou-se a intimação da UNIÃO FEDERAL para se manifestar, em 72h, sobre o pedido liminar (ID n° 4058300.22440028).

1.3. Ao se manifestar, a ré suscitou a preliminar de inadequação da via eleita na petição de ID n.º 4058300.22487386.

*Apresentou, ademais, de logo, **contestação** no ID n.º 4058300.22500614, na qual defendeu que o Decreto n.º 10.620, de 2021, não ofende a vedação constitucional da existência de mais de um órgão ou uma unidade administrativa gestora do RPPS da União. No particular, argumentou que o mencionado decreto não cria ou dispõe sobre o órgão ou entidade gestora única do RPPS federal, mas direciona a ação da Administração Pública Federal à centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões e à facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única. Conclui que o ato administrativo em comento tão-somente disciplina a centralização da folha de inativos do Poder Executivo Federal, e não regula o disposto no § 20 do art. 40 da Constituição Federal c/c art. 9º, § 6º da Emenda Constitucional n. 103, mediante a criação de órgão ou entidade gestora do RPPS da União, procedimento que deverá obedecer trâmites e formalidades próprios.*

Vieram-me conclusos.

2. DA PRELIMINAR DE INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

Suscitou a UNIÃO a preliminar de inadequação da via eleita, sob o argumento que, da maneira como está formulada a pretensão, ser clara a tentativa de utilização da Ação Civil Pública, indevidamente, para o controle abstrato de constitucionalidade do Decreto 10.620/2021, alegando, no particular, estarem tramitando no STF as ADIs n.ºs 6767 e 6596, ajuizadas, respectivamente, pelo PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT) e pela ASSOCIAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS DO IPEA - AFIPEA, ambas sob relatoria da Ministra Rosa Weber, constatando-se, assim, que se trata de um questionamento sobre lei em tese, não pertencendo ao âmbito de uma ação civil pública, segundo a tese defendida pela ré.

*Contudo, conforme consignado na própria contestação, "o Pretório Excelso admite o controle difuso de constitucionalidade em ação civil pública desde que a alegação de inconstitucionalidade não se confunda com o pedido principal da causa (a esse respeito, veja-se: STF - RE: 1263711/DF, Relator: Min. LUIZ FUX, data de julgamento: 06/04/2020, data de publicação: 13/04/2020)", **configurando-se essa a hipótese dos autos.***

O pedido do autor, claramente, refere-se aos efeitos concretos do Decreto n.º 10.620/2021, que está em vias de atingir interesse jurídico dos filiados do Sindicato, quanto ao seu regime previdenciário, sendo o objeto da demanda declarar o direito dos substituídos à concessão e manutenção dos seus benefícios previdenciários pelo órgão seccional do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC no âmbito da Universidade

Federal de Pernambuco até que publicada a Lei Complementar exigida pelo art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal.

Com essas considerações, vislumbra-se ser a via eleita adequada para julgar e processar o pedido do demandante, e, assim, rejeita-se a preliminar em análise.

3. *O art. 12 da Lei nº 7.347/85 autoriza ao juiz a concessão de tutela de urgência, em ação civil pública, com ou sem justificação prévia.*

3.1. *Por outro lado, da norma contida no artigo 300 do Código de Processo Civil, colhem-se os pressupostos de concessão da tutela de urgência.*

Dispõe o aludido artigo, em seu "caput", que a tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Assim, além de a tutela de urgência submeter a parte interessada à demonstração da probabilidade do direito, convencendo o magistrado da veracidade de suas alegações, deve demonstrar a existência de risco iminente para o autor, de dano irreparável ou de difícil reparação.

Concomitante com estes requisitos extraídos do "caput" do art. 300, urge que a providência antecipatória não produza efeitos irreversíveis, ou seja, resultados de ordem que torne impossível a devolução da situação ao estado anterior (art. 300, § 3º, do CPC). É preciso, portanto, que o quadro fático, alterado pela tutela de urgência, tenha possibilidade de ser recomposto.

Somente a concorrência destes requisitos é que permite a concessão da tutela de urgência, liminarmente ou após justificação prévia (art. 300, §2º, CPC).

3.1.1. *É de se registrar, por outro lado, no tocante à antecipação de tutela contra a Fazenda Pública, a **jurisprudência reiterada acerca de sua possibilidade** (STJ, AgRg no AREsp 261.364/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 10/06/2014, DJe 20/06/2014; e AgRg no REsp 1401730/PA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/03/2014, DJe 31/03/2014), não havendo mais considerações a fazer.*

Assim, uma vez presentes os requisitos legais, não há qualquer óbice a concessão da medida de urgência pleiteada.

3.1.2. *Ressalte-se, previamente, que o Sindicato autor deseja, em verdade, uma tutela **inibitória**, de caráter eminentemente preventivo, buscando evitar danos à autonomia, ao funcionamento e à estruturação do sistema previdenciário da UFPE, por força dos efeitos concretos do **Decreto n.º 10.620/21**.*

A tutela inibitória, registre-se, pode ter por escopo obstar o ilícito que pode ser praticado, prosseguir ou repetir-se, passando a ter previsão expressa no Código de Processo Civil/2015, no parágrafo único do art. 497. Com efeito:

"Art. 497. Na ação que tenha por objeto a prestação de fazer ou de não fazer, o juiz, se procedente o pedido, concederá a tutela específica ou determinará providências que assegurem a obtenção de tutela pelo resultado prático equivalente.

*Parágrafo único. **Para a concessão da tutela específica destinada a inibir a prática, a reiteração ou a continuação de um ilícito, ou a sua remoção, é irrelevante a demonstração da ocorrência de dano ou da existência de culpa ou dolo.**" (sem destaques no original)*

*Observe-se, a norma em questão, em face do caráter preventivo da tutela inibitória, **destaca ser irrelevante a demonstração prévia da ocorrência do dano. Isso porque a tutela inibitória é voltada justamente para o futuro, tendo como finalidade impedir a prática de um ato ilícito ou de uma lesão a direito, surgindo historicamente com o objetivo de tutelar adequadamente direitos materiais que não encontram na tutela reparatória uma proteção plena.***

3.1.3. *No âmbito da tutela coletiva, a própria Lei de Ação Civil Pública já admitia expressamente a concessão da tutela inibitória, em seu artigo 11, limitando-se, todavia, a prever expressamente apenas uma das formas da tutela inibitória - aquela que visa cessar a prática do ilícito. Confira-se:*

"Art. 11. Na ação que tenha por objeto o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, o juiz determinará o cumprimento da prestação da atividade devida ou a cessação da atividade nociva, sob pena de execução específica, ou de cominação de multa diária, se esta for suficiente ou compatível, independentemente de requerimento do autor."

Contudo, como ressalta Luiz Guilherme Marinoni em obra específica sobre o tema, "é certo que tal norma, ao aludir 'à cessação da atividade nociva', deseja abarcar os atos nocivos suscetíveis de repetição, cujos exemplos são notórios no plano da tutela coletiva", tendo o CPC/2015, conforme acima se destacou, passado a prevê expressamente a tutela inibitória em todas as suas formas, inclusive para obstar, desde o seu nascedouro, o lícito ou a lesão a direito.

3.1.4. *Firmadas essas premissas, no caso dos autos, o Sindicato autor pretende declarar o direito dos seus substituídos à concessão e manutenção dos benefícios previdenciários pelo órgão seccional do Sistema de Pessoal Civil - SIPEC no âmbito da Universidade Federal de Pernambuco até que publicada a Lei Complementar exigida pelo art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal, determinando-se às partes rés se absterem de promover a transferência da competência para concessão e manutenção dos benefícios previdenciários dos substituídos ao Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS com fundamento nos termos do Decreto n. 10.620, de 05 de fevereiro de 2021.*

Insurge-se preventivamente contra as medidas previstas no aludido Decreto, sob o argumento de ofensa aos §§ 20 e 22 do art. 40 da CRFB, que exigem a edição de Lei Complementar para tratar das matérias veiculadas no ato presidencial.

3.1.5. *O Decreto n.º 10.620, de 05 de fevereiro de 2021, tem as seguintes previsões:*

"Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º. Este Decreto dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal.

Parágrafo único. Este Decreto:

I - não dispõe sobre o órgão ou a entidade gestora única do regime próprio de previdência social, no âmbito da União, de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição; e

II - não se aplica ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e aos órgãos constitucionalmente autônomos.

Centralização gradual das competências

Art. 2º. Até que seja instituído em lei e estruturado o órgão ou a entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição, a ação da administração pública federal será direcionada à:

I - centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões, nos termos do disposto neste Decreto; e

II - facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição.

Competência do órgão central do Sipec e do INSS

Art. 3º. As atividades de que trata este Decreto serão realizadas, de modo centralizado:**I - pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipeç, quanto à administração pública federal direta; e****II - pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, quanto às autarquias e às fundações públicas.****Prazo para centralização****Art. 4º.** O processo de centralização de que trata o art. 2º obedecerá a cronogramas estabelecidos em atos do:

I - Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, relativamente às centralizações dos órgãos da administração pública federal direta; e

II - Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, relativamente às centralizações das autarquias e das fundações públicas.

Realocação da força de trabalho**Art. 5º.** O Ministério da Economia poderá determinar a alteração da lotação ou do exercício de servidor ou de empregado para atender ao disposto neste Decreto, inclusive por meio do disposto no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.**Apoio administrativo durante a transição****Art. 6º.** Os órgãos e as entidades cujas atividades de concessão e de manutenção de aposentadorias e pensões forem centralizadas prestarão apoio técnico e operacional ao órgão central do Sipeç e ao INSS, observadas as competências estabelecidas no art. 3º, até a transferência completa dos dados, das informações funcionais e dos processos administrativos.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no *caput*, os órgãos e as entidades cujas atividades de que trata o *caput* forem centralizadas deverão, a qualquer tempo:

I - corrigir pendências ou erros cadastrais ou de pagamento, identificadas na transferência dos dados e nas informações funcionais;

II - adotar medidas de correção e atendimento de demandas judiciais, processos administrativos ou demandas de órgãos de controle que se refiram, exclusivamente, à situação do servidor enquanto estava ativo;

III - prestar apoio técnico e operacional no atendimento de demandas judiciais, de processos administrativos ou de órgãos de controle que se refiram, no todo ou em parte, ao período de atividade do servidor, com reflexos na inatividade ou na pensão; e

IV - receber e encaminhar ao órgão central do Sipeç e ao INSS as solicitações e os pedidos administrativos efetuados pelos servidores inativos e pelos pensionistas nos canais de comunicação do órgão de origem, observadas as competências estabelecidas no art. 3º.

Reestruturação de órgãos e entidades**Art. 7º.** Os órgãos e as entidades cujas atividades de concessão e de manutenção de aposentadorias forem centralizadas apresentarão proposta de revisão de suas estruturas regimentais ou de seus estatutos, nos termos do disposto no Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, quando da transferência das competências de concessão e de manutenção de aposentadorias e pensões para o órgão central do Sipeç ou para o INSS.**Atos complementares****Art. 8º.** O Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia editará os atos complementares necessários à execução da centralização de que trata este Decreto.

Art. 9º. O Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral Federal disporão sobre a forma de atendimento, pela Advocacia-Geral da União e pela Procuradoria-Geral Federal, respectivamente, das demandas de assessoramento jurídico decorrentes das disposições deste Decreto.

Revogação

Art. 10. Fica revogado o Decreto nº 9.498, de 10 de setembro de 2018.

Vigência

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação."

3.1.6. Em leitura da legislação acima, constata-se que, embora o Decreto enfatize não dispor "sobre o órgão ou a entidade gestora única do regime próprio de previdência social, no âmbito da União, de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição", o seu art. 3º divide a gestão da previdência dos servidores do Poder Executivo, passando o INSS a assumir a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal das autarquias e fundações públicas

Essa alteração, aparentemente, precipita, por meio de ato Presidencial, medidas reservadas à Lei Complementar, nos termos do art. 40, §22, da CF, com redação dada pela Emenda Constitucional n.º 103/2019.

Confira-se:

"**Art. 40.** O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela EC n. 103, de 2019)

(...)

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada EC n. 103, de 2019)

(...)

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre: (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social; _____ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos; _____ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

III - fiscalização pela União e controle externo e social; _____ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; _____ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; _____ (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

VI - mecanismos de equacionamento do deficit atuarial; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

IX - condições para adesão a consórcio público; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)](#)

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019\)"](#)

3.1.7. Nesse cenário, a norma em questão determinou uma cisão na gestão do RPPS, repartindo as competências entre o SIPEC (para os servidores da Administração direta) e o INSS (para os servidores da Administração indireta). E, ao migrar a competência para o INSS quanto à concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal dos servidores da Administração Indireta, certamente, o citado Decreto dispõe sobre matéria reservada à Lei Complementar, nos termos do §22 do inciso I e seguintes do art. 40 da CF/88.

*Nessa ordem de ideias, resta patente a inconstitucionalidade do Decreto n.º 10.620/2021, vez que a migração do Regime Próprio dos servidores públicos para o Regime Geral da Seguridade Social **somente pode ocorrer por meio de Lei Complementar observados todos os pressupostos materiais previstos nos incisos do citado §22.***

A constatação de tais vícios, por si só, já demonstra, nessa análise prefacial, típica de uma cognição sumária, a probabilidade do direito alegado.

3.2. Quanto ao perigo da demora, vislumbra-se igualmente a sua presença, haja vista que, caso não deferida a tutela de urgência, suspendendo os efeitos concretos do Decreto n.º 10.620/2021 em relação aos servidores substituídos da UFPE, a partir de junho de 2022, a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal dos servidores da Administração Indireta terá migrado definitivamente para o Regime Geral da Seguridade Social.

4. Ante o exposto, DEFIRO o pedido de liminar para assegurar aos substituídos do Sindicato autor o direito de a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do Regime Próprio de Previdência Social permanecerem sendo realizadas pelos órgãos descentralizados do SIPEC, determinando-se às entidades rés que se abstenham de promover a transferência nos termos do Decreto n. 10.620, de 05 de fevereiro de 2021, até ulterior decisão, sob pena de multa diária por descumprimento de decisão judicial, no valor de R\$ 2.000,00.

Determino, outrossim, a intimação do MPF para, em 30 dias, informar sobre o seu interesse em participar do polo ativo da presente demanda coletiva ou participar do processo como fiscal da Lei, a teor do §1.º do art. 5.º da Lei n.º 7.347/1985.

Cumpra-se com urgência.

Intimem-se.



Processo: **0804665-10.2022.4.05.8300**

Assinado eletronicamente por:

NILCÉA MARIA BARBOSA MAGGI - Magistrado

Data e hora da assinatura: 23/05/2022 13:02:02

Identificador: 4058300.22697267



22052017081114900000022762402

Para conferência da autenticidade do documento:

<https://pje.jfpe.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>