

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR JUIZ DA \_\_ VARA FEDERAL DA SEÇÃO  
JUDICIÁRIA DO/E \_\_\_\_\_**

**QUALIFICAÇÃO DO AUTOR**, por intermédio de seus advogados abaixo assinados, com escritório no [...], onde receberão as intimações e notificações, vem, à presença de Vossa Excelência, propor, com fundamento no art. 1º, IV e VIII, da Lei nº. 7.347/85

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA  
com pedido de tutela de urgência antecipada**

contra a **UNIÃO FEDERAL**, pessoa jurídica de direito público, que deverá ser citada por sua representação em juízo, a Advocacia Geral da União, com endereço no Setor de Autarquias Sul - Quadra 3 - Lote 5/6, Ed. MultiBrasil Corporate - Brasília-DF - CEP 70.070-030, pelos fatos e fundamentos de direito a seguir articulados.

**I. OBJETO DA PRESENTE AÇÃO**

A presente ação civil pública tem por objeto a declaração de nulidade e de inconstitucionalidade incidental do Decreto nº 10.620, de 25 de fevereiro de 2021, que visa à centralização das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões, relativas ao Regime Próprio de Previdência Social da União, no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), para entidades da administração indireta, e no Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC), para os órgãos integrantes da administração direta do Poder Executivo.

O Decreto em questão apresenta relevantes vícios de constitucionalidade formal e material, além de ilegalidades que demonstram a sua efetiva impossibilidade de produzir efeitos no ordenamento jurídico.

**II. LEGITIMIDADE ATIVA DO SINDICATO AUTOR PARA PROPOR A  
PRESENTE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPRESENTATIVIDADE DA  
CATEGORIA E AUTORIZAÇÃO LEGAL.**

A **ENTIDADE** vem a juízo propor a presente Ação Civil Pública em razão da sua autorização estatutária para representação judicial dos interesses da categoria que representa, conforme se nota do **art. X**, do seu Estatuto:

### **CITAÇÃO DO ESTATUTO**

A questão discutida nestes autos diz respeito à irregular tentativa de centralização dos atos de concessão e manutenção das aposentadorias pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, no tocante às autarquias e às fundações públicas. A **Universidade Federal de XXXXX**, enquanto autarquia federal, está sujeita aos efeitos do Decreto ora questionado, de modo que os direitos previdenciários de todos os docentes da instituição, em atividade ou aposentados, serão fatalmente afetados pela centralização pretendida.

Fica clara, portanto, a legitimidade da **ENTIDADE** para figurar no polo ativo da presente demanda, enquanto substituta processual de toda a categoria dos docentes de ensino superior, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. ART. 8º, III, DA LEI MAIOR. SINDICATO. LEGITIMIDADE. SUBSTITUTO PROCESSUAL. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. DESNECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. I – Repercussão geral reconhecida e reafirmada a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da ampla legitimidade extraordinária dos sindicatos para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria que representam, inclusive nas liquidações e execuções de sentença, independentemente de autorização dos substituídos. (RE 883642 RG, Relator(a): Min. MINISTRO PRESIDENTE, julgado em 18/06/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-124 DIVULG 25-06-2015 PUBLIC 26-06-2015 )

Ademais, há que se estabelecer que o art. 5º, da Lei nº. 7.347/85 é expresso ao reconhecer às associações constituídas há mais de um ano e que tenham a finalidade institucional de defesa dos interesses difusos ou coletivos a legitimidade ativa para a proposição de ações civis públicas. Enquadra-se nesse conceito, naturalmente, também a entidade de natureza sindical, conforme se nota do seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SINDICATO. DEFESA DE DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS DE SERVIDORES PÚBLICOS. LEGITIMIDADE ATIVA. ISENÇÃO DE CUSTAS. ART. 18 DA LEI 7.347/85. APLICABILIDADE.

1. A Corte Especial do STJ pacificou-se no sentido de ser "**cabível o ajuizamento de ação civil pública em defesa de direitos individuais homogêneos não relacionados a consumidores, devendo ser reconhecida a legitimidade do Sindicato recorrente para propor a presente ação em defesa de interesses individuais homogêneos da categoria que representa.** Com o processamento da presente demanda na forma de ação civil pública, plenamente incidente o art. 18 da lei n. 7.347/85, com a isenção de custas" (REsp 1.322.166/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJe 23/3/2015).

2. Recurso Especial não provido. (REsp 1579536/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 13/12/2016, DJe 19/12/2016)

Comprovada, portanto, a legitimidade ativa da **ENTIDADE**, há de se estabelecer os limites da lide, para melhor compreensão da controvérsia ora trazida à apreciação do Poder Judiciário.

### **III. CONTEXTUALIZAÇÃO FÁTICA**

Em 08/02/2021, foi publicado o Decreto 10.620, de 05/02/2021, de autoria do Exmo. Sr. Presidente da República, cujo objetivo é promover a centralização gradual para o SIPEC, da gestão das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais lotados nos órgãos vinculados ao Poder Executivo, e para o Instituto Nacional de Seguro Social, a dos servidores das autarquias e das fundações públicas.

O Decreto em questão, como se nota, busca até mesmo mencionar que não trata do órgão ou entidade gestora única do regime próprio de previdência social, previsto no art. 40, § 20, da Constituição Federal, como forma de buscar proteger as suas próprias disposições – eis que, na prática, o que a norma regulamentadora faz é justamente tratar do quanto disposto no art. 40, § 20, da Constituição Federal, em clara afronta ao texto constitucional.

Como se sabe, os servidores públicos federais são regidos por regime jurídico único e são regidos, para fins de aposentadorias e pensões, pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), conforme previsão do artigo 40, Constituição Federal.

Desde a promulgação da Carta de 1988, foram criados vários regimes próprios de previdência no âmbito dos entes federativos, com a gestão realizada, no mais das vezes, de forma direta pelo próprio ente ou por seus órgãos descentralizados. No caso da União Federal, em especial em relação às suas autarquias, tal gestão é costumeiramente realizada por órgãos específicos das pessoas jurídicas de direito

administrativo interno, que se tornaram cada vez mais especializados para tratar dos direitos previdenciários das carreiras a ele relacionadas.

Ocorre que, com a reforma previdenciária promovida por meio da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, houve a inclusão do §20 no artigo 40 da Constituição Federal, visando à concentração das atividades de gestão desses diversos regimes em um único órgão ou entidade, como se pode verificar da transcrição do dispositivo:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.  
(...)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.

Dessa forma, a União Federal poderia contar com apenas um regime de previdência para os seus servidores públicos, bem como com uma única unidade responsável por gerir o sistema previdenciário.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a regulamentação do mencionado dispositivo constitucional apenas veio a ser realizada com a edição do Decreto nº 9.498, de 10/09/2018, que previa justamente a centralização dos regimes previdenciários de toda a administração pública federal direta para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão com determinação de conclusão até 1º/02/2022.

Entretanto, sobreveio a Emenda Constitucional nº 103, de 12/11/2019, que, além de detalhar a determinação já existente na Carta Magna desde 2003, no sentido de determinar a unificação dos diversos regimes próprios previdenciários no âmbito da União, assim como a centralização desse sistema em um único órgão ou entidade, inovou trazendo a obrigatoriedade de que tais ações fossem normatizadas por meio de uma lei complementar federal. É o que se observa do texto atualmente vigente da norma constitucional:

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.

[...]

§ 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.** (grifo nosso)

[...]

§ 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:

[...]

**VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;** (grifo nosso)

Nesse contexto, após mais de um ano da Reforma Previdenciária, decidi o Poder Executivo Federal regulamentar algumas das alterações constitucionais quanto às aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais, por meio de Decreto – e não por Lei Complementar, como preconiza a Carta da República –, deixando, no entanto, diversas lacunas quanto à operacionalização dessas medidas.

Importa destacar que as determinações do Decreto 10.620, de 05/02/2021, impactarão sobremaneira a vida de milhares de servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas, especialmente os vinculados às autarquias e às fundações públicas federais, vez que determina a centralização das aposentadorias e pensões daqueles profissionais ao INSS, autarquia já notoriamente sobrecarregada por processos atinentes ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e que sequer possui competência administrativa fixada em normas ou regulamentos que autorizem a operacionalização dos benefícios previdenciários relacionados ao Regime Próprio de Previdência.

Nesse sentido, portanto, a presente ação civil pública, fundamentada no art. 1º, IV e VIII, da Lei 7.347/1985, se faz necessária para evitar danos aos servidores públicos federais vinculados ao Poder Executivo, especialmente à autarquia federal à

qual são vinculados os substituídos do Autor, pois a norma que se pretende seja declarada ilegal encontra-se eivada de vícios, como se passa a demonstrar.

#### **IV. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA. INCONSTITUCIONALIDADES E ILEGALIDADES DO DECRETO N.º 10.620/21.**

Ao se realizar uma leitura superficial no Decreto 10.620, de 05/02/2021, é possível perceber que se trata de uma norma que promove alterações significativas aos servidores públicos federais, em especial àqueles que integram a administração pública indireta, ou seja, aos que são lotados nas fundações públicas e nas autarquias federais.

No entanto, para além do impacto observado, uma leitura mais acurada permite apontar inúmeros vícios constantes do instrumento normativo em questão, o qual extrapolou os limites de regulamentação previstos em sede constitucional e buscou, desde logo, promover alteração que sequer restou definida na competente lei complementar prevista no § 20, do art. 40, da Constituição Federal.

##### **IV.1 Inconstitucionalidade formal da norma administrativa. Necessária declaração incidental de inconstitucionalidade.**

O Decreto nº 10.620/2021 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” e, para tanto, revoga o Decreto nº 9.498, de 10/09/2018, que, com ementa aparentemente semelhante, também dispunha sobre a competência para a concessão e a manutenção de aposentadorias e de pensões do regime próprio de previdência social, no entanto, apenas dos órgãos integrantes da administração pública federal **direta**.

Em ambos os decretos, foi utilizado o art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal como fundamento para suposta autorização de Decreto autônomo, conforme se nota:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:  
[...]  
VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

Não obstante, há um fator que diferencia completamente os dois instrumentos: o Decreto nº 9.498/2018 fora publicado antes da Emenda Constitucional nº 103/2019, que trouxe a necessidade de aprovação de lei complementar federal para dispor sobre a matéria tratada em ambos os decretos.

Já o de nº 10.620/2021 viola a reserva legal atinente à matéria, visto que não há mera regulamentação dentro dos limites constitucionais concedidos ao Presidente, para tratar da organização e do funcionamento da administração pública federal. Como se nota, o Decreto mais atual busca efetivamente regulamentar, por via transversa e de modo transitório, matéria constitucional de extrema relevância para todos aqueles que se encontram, hoje, vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

Cabe observar, para melhor enquadramento do debate, o disposto no art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal, que estabelecem que as normas gerais de organização, funcionamento e gestão dos regimes próprios serão fixadas em lei complementar, assim como a estruturação da unidade gestora do RPPS.

Art. 40. [...]

§ 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.** (grifo nosso)

[...]

§ 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:

[...]

VII - **estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;** (grifo nosso)

Embora o art. 1º do Decreto ora questionado expresse que a norma não dispõe sobre a unidade gestora de que trata o art. 40, § 20, da Constituição Federal, o que se observa de modo muito claro é que, em todo o texto da norma, o que se está a

regulamentar são justamente as atividades de centralização propostas em sede constitucional e que deveriam, primeiramente, ter sido objeto de legislação de natureza complementar.

O art. 3º, do Decreto mencionado, é claro ao estabelecer uma preliminar centralização, ainda que de natureza transitória, das concessões e das manutenções de aposentadoria dos servidores vinculados aos órgãos da administração direta e indireta, respectivamente, no órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e no Instituto Nacional do Seguro Social.

O fato de a norma não nominar o SIPEC ou o INSS como órgãos gestores do sistema próprio de previdência não altera o fato de que, em verdade, o Decreto busca justamente promover ambos os órgãos mencionados como uma espécie de “candidatos” a se tornar a futura entidade gestora prevista na Constituição Federal, concedendo-lhes, desde logo, a competência para centralizar as atividades relacionadas à concessão e à manutenção de regimes próprios de previdência. Na prática, portanto, é como se a centralização já estivesse em curso, antes mesmo de haver qualquer Lei Complementar que trate do tema.

Cabe destacar que a edição do Decreto nº. 10.620/21 decorreu de um grupo de trabalho, constituído pela Portaria nº 562, de 14/10/2019, do Ministério da Economia, que iniciou os seus trabalhos antes mesmo da promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019 e cujo resultado foi apresentado por meio da Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME, assinada em 07/07/2020.

Naquela Nota, muito embora a Lei Fundamental determine que a matéria deva ser regulada por meio de lei complementar, é possível observar que os especialistas do Ministério da Economia afirmam terem promovido a elaboração de minuta de decreto que se alinha ao que disposto na Emenda Constitucional nº 103/2019, conforme transcrito a seguir:

8. Ainda como um dos produtos dos trabalhos desenvolvidos, foi elaborada Minuta de Decreto, com o objetivo de ajustar o prazo final para centralização das aposentadorias e pensões do Poder Executivo até o dia 12/11/2021, alinhado à determinação da Emenda Constitucional nº 103/2019, com inclusão da Administração Indireta.

Em nenhum momento, na referida Nota Técnica, aqueles profissionais sugerem a elaboração de minuta para que o Poder Executivo encaminhe, nos moldes do



art. 61 c/c art. 64, CF, projeto de lei complementar, para que, finalmente, pudesse a regulamentação proposta estar totalmente alinhada às disposições constitucionais.

É no mínimo curioso, portanto, que poucos meses após a sugestão de uma minuta de Decreto por parte da área técnica do Ministério da Economia, exsurja um Decreto assinado pelo Presidente da República acerca da mesma temática, seguindo até mesmo as conclusões de mérito apontadas pelo Grupo de Trabalho, como se nota:

13. Ante o exposto, esta Secretária de Gestão e Desempenho de Pessoal, com base nos resultados apresentados e nas políticas de gestão adotadas por esta Pasta Ministerial, **entende que a proposta de incorporação das atividades associadas à concessão e manutenção de benefícios do RPPS da União ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – é a proposta que se apresenta mais adequada, considerando o contexto no qual se insere atualmente a Administração Pública Federal.**

É evidente, em verdade, que o Decreto ora questionado tem a finalidade de promover uma antecipação à regulamentação prevista para a Lei Complementar, promovendo uma prévia centralização das concessões e das manutenções das aposentadorias e benefícios previdenciários dos servidores públicos a duas entidades diferenciadas. Há, portanto, evidente inconstitucionalidade na norma administrativa ora questionada, que usurpa a competência constitucional destinada à legislação complementar, ainda que para regulamentação de caráter transitório.

Há, aqui, perigo relevante caso mantido o regulamento, ante o fato de que o Decreto é passível de execução imediata, com capacidade de gerar danos efetivos a toda a estrutura do regime próprio de previdência, em especial das autarquias federais e das fundações públicas. Ademais, é evidente que o Decreto aponta para uma movimentação de recursos públicos de forma imediata para o atendimento de um interesse que não encontra respaldo em lei ou mesmo na Constituição, mas unicamente no interesse imediato do Poder Executivo Federal.

Logo, observa-se que o Decreto em questão apresenta patente inconstitucionalidade formal, tendo regulamentado matéria com reserva legal, de modo que buscou usurpar a competência do Poder Legislativo, sem permitir – ou, pior, buscando influenciar previamente – o necessário debate parlamentar, até mesmo em razão da complexidade da matéria.

Há de ser reconhecida e declarada, portanto, a inconstitucionalidade incidental da íntegra do Decreto mencionado ou, minimamente, do disposto no seu art. 3º, eis que tal dispositivo busca promover, ainda que sob a justificativa de transitoriedade, a solução de centralização prevista no art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal, a qual é expressamente destinada, em sede constitucional, à regulamentação por meio de Lei Complementar.

#### **IV. 2 Inconstitucionalidade material. Previsão transitória de centralização em duas entidades gestoras diferenciadas. Expressa vedação constitucional.**

O art. 3º, do Decreto 10.620/2021, estabelece uma partição de competências, quando da centralização das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões.

Embora os servidores públicos federais integrem o mesmo regime jurídico, o regulamento determina que as aposentadorias e pensões atinentes àqueles vinculados à administração pública direta serão geridas pelo órgão central do SIPEC, enquanto as das autarquias e fundações públicas deverão ser centralizadas no INSS.

Tal disposição encontra-se, inicialmente, em flagrante violação ao disposto no art. 40, § 20, da Constituição Federal, que assim dispõe:

§ 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. (grifo nosso)

Ora, a disposição constitucional é clara no sentido de que, num mesmo regime próprio de previdência social, não é possível a existência de mais de um órgão ou entidade gestor – por óbvio, nem mesmo a título transitório. O Decreto afronta claramente, portanto, a regra prevista no mencionado dispositivo constitucional, eis que coexistem, neste exato momento, no mínimo duas unidades gestoras responsáveis pela análise das concessões e das manutenções de aposentadorias dos servidores públicos federais.

O que se mostra mais grave, ainda, é que a sugestão realizada por meio do Decreto ora questionado incursiona diretamente na autonomia administrativa conferida às instituições federais de ensino superior, eis que desloca uma competência atualmente incorporada àquelas instituições para o Instituto Nacional do Seguro Social, sem que haja qualquer decisão das universidades nesse sentido.

Não é demais lembrar, portanto, que o art. 207, da Constituição Federal, prevê expressamente:

Art. 207. **As universidades gozam de autonomia** didático-científica, **administrativa** e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

A autonomia administrativa conferida às universidades também lhes confere a possibilidade de definir como se dará a implementação das aposentadorias dos docentes a ela vinculados, especialmente porque não há, no ordenamento jurídico qualquer legislação que tenha determinado a impossibilidade de apreciação dos benefícios previdenciários pelos órgãos descentralizados de tais instituições.

O Decreto questionado, sobrepondo-se a qualquer norma existente, incursiona até mesmo no âmbito da autonomia administrativa universitária para determinar que, a partir de agora, a concessão e a manutenção de aposentadoria dos seus servidores ocorrerão por meio do Instituto Nacional do Seguro Social, em franca violação ao art. 207, da Constituição Federal.

Nesse ponto, de forma mais específica, há não só a retirada de competência dos atos relacionados à aposentadoria das atribuições dos Reitores das Universidades Federais, mas há também a previsão regulamentar de “alteração da lotação ou do exercício de servidor” para que sejam atendidas as finalidades do Decreto, de modo que a norma busca até mesmo interferir na gestão de pessoal das universidades. É, em síntese, uma miríade de violações que encontram como barreira constitucional justamente a autonomia universitária, a apontar para a impossibilidade de manutenção dos efeitos do Decreto no ordenamento jurídico, da forma como se encontra editado.

Há de ser declarada, portanto, a inconstitucionalidade incidental da íntegra do Decreto nº. 10.620, de 05 de fevereiro de 2021, tendo em vista a evidente violação à autonomia universitária e, ainda, a disposição constitucional do art. 40, § 2º, tendo em vista que o Decreto autoriza a coexistência de duas entidades gestoras do mesmo regime próprio de previdência social, em flagrante violação ao texto da Carta Magna.

#### **IV. 3 Ilegalidades que ensejam a nulidade do Decreto. Violação a inúmeras legislações. Ausência de razoabilidade ou proporcionalidade na medida de centralização pretendida.**

As afrontas diretas à Constituição Federal já seriam suficientes para que o Decreto nº 10.620/2021 fosse retirado do ordenamento jurídico. Há, porém, alguns outros vícios de legalidade que reforçam a completa irregularidade do Decreto em questão, que merecem uma atenção especial, a fim de apontar para a necessária decretação de nulidade da norma administrativa.

Nesse sentido, inicialmente, há de se demonstrar que a transferência de atribuições relacionadas ao Regime Próprio de Previdência Social para o Instituto Nacional do Seguro Social não encontra qualquer amparo na legislação, de modo que configura efetiva inovação no ordenamento jurídico nacional.

O Instituto Nacional do Seguro Social é, desde a sua origem, o órgão responsável pela gestão do Regime Geral de Previdência Social, que não guarda qualquer relação direta com Regime Próprio aplicado aos servidores da administração pública federal. Não há, nem mesmo nas normas regulamentadoras do INSS, sequer a previsão de que a instituição possa, de forma imediata, promover a gestão da previdência de servidores públicos federais, o que aponta para uma inovação do Decreto nº. 10.620/21.

Há que se observar, então, que a norma regulamentadora, nos estritos termos do art. 84, não promove mera disposição sobre organização e funcionamento da administração federal, mas busca promover alteração nas atribuições da autarquia federal que fica a cargo, exclusivamente da gestão previdenciária do Regime Geral.

Por meio do Decreto, portanto, o Poder Executivo busca forçar a aplicabilidade da conclusão do Grupo de Trabalho formado junto ao Ministério da

Economia, buscando posicionar o INSS como potencial órgão ou entidade gestora também do regime próprio de previdência, sem que haja qualquer fundamentação legal que autorize tal movimentação de atribuições.

Aliás, no caso das universidades e institutos federais de ensino, enquanto autarquias federais, o Decreto acaba por violar frontalmente o disposto no art. 54, da Lei nº. 9.394/96, bem como no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 11.892/08 que assim dispõe:

Art. 54. As universidades mantidas pelo Poder Público gozarão, na forma da lei, de estatuto jurídico especial para atender às peculiaridades de sua estrutura, organização e financiamento pelo Poder Público, assim como dos seus planos de carreira e do regime jurídico do seu pessoal.

§ 1º No exercício da sua autonomia, além das atribuições asseguradas pelo artigo anterior, as universidades públicas poderão:

**I - propor o seu quadro de pessoal docente, técnico e administrativo, assim como um plano de cargos e salários, atendidas as normas gerais pertinentes e os recursos disponíveis;**

**II - elaborar o regulamento de seu pessoal em conformidade com as normas gerais concernentes;**

III - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, de acordo com os recursos alocados pelo respectivo Poder mantenedor;

IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;

V - adotar regime financeiro e contábil que atenda às suas peculiaridades de organização e funcionamento;

VI - realizar operações de crédito ou de financiamento, com aprovação do Poder competente, para aquisição de bens imóveis, instalações e equipamentos;

VII - efetuar transferências, quitações e tomar outras providências de ordem orçamentária, financeira e patrimonial necessárias ao seu bom desempenho.

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais;

V - Colégio Pedro II.

**Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.**

É da própria instituição federal de ensino, em atenção à autonomia universitária, a definição quanto às concessões e manutenções das aposentadorias dos servidores a ela vinculados, em especial os docentes. Descabe ao Poder Executivo, portanto, por meio de Decreto, promover a alteração até mesmo das atribuições das universidades públicas, numa busca desenfreada pelo atendimento de um prazo constitucional que deveria ser cumprido pela legislação complementar, mas nunca por um decreto regulamentador.

Tal solução, aliás, afronta contra os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, diretamente aplicáveis no âmbito da Administração Pública, diante notadamente do fato de que eventual centralização, por meio de um Decreto que apenas promove uma regulamentação geral e deixa inúmeros espaços de regulamentação posterior, promoverá efetivo prejuízo ao exercício dos direitos previdenciários de todos aqueles que se encontram vinculados às autarquias federais e às fundações pública.

Isso porque a administração pública federal congrega muitas carreiras, com diversas particularidades e regramentos diferenciados. Há, ainda, servidores que possuem direito à paridade dos proventos frente à remuneração dos servidores em atividade, situação que, atualmente, costuma ser analisada por profissionais dos órgãos de origem do servidor, o que garante uma maior capacitação técnica para aplicação das soluções previdenciárias.

Com isso, os servidores conseguem ter os seus processos administrativos de aposentadoria atendidos dentro de um prazo razoável, sendo facilmente aplicáveis todas as regras de cálculo e de paridade eventualmente incidentes em cada caso.

De outro lado, em que pese o INSS ter apresentado, ao grupo de trabalho já mencionado, proposta para atender à demanda dos servidores públicos vinculados à União, é público e notório que aquela autarquia possui sobrecarga de trabalho e demanda reprimida, especialmente depois da pandemia provocada pelo Sars-Cov-2, não

contando com estrutura que permita dar vazão à quantidade de processos sob a sua responsabilidade.

Os trabalhadores vinculados ao RGPS e aqueles que necessitam de benefícios concedidos pelo INSS enfrentam prazos que afrontam a dignidade humana<sup>1</sup> e, certamente, a situação apenas ficará mais grave com a eventual centralização da concessão e da manutenção de aposentadorias do regime próprio junto àquela autarquia previdenciária.

Inicialmente, pela regra do art. 3º daquele instrumento normativo, o INSS receberá tão somente os servidores vinculados a autarquias e fundações públicas federais. Devido à ausência de capacidade em absorver uma quantidade expressiva de aposentadorias e pensões, e levando em conta a necessidade de lidar com diversas carreiras e regras a partir dessa centralização, os servidores estatutários vinculados àquelas entidades poderão ser gravemente prejudicados, ressaltando-se, assim, a desigualdade de tratamento que será dada a servidores de um mesmo tipo de regime jurídico – afinal, para os servidores da administração direta, será mantida a centralização no órgão atual.

Sabe-se que os regimes previdenciários distintos deverão passar por um processo de unificação, para atender à determinação constitucional. No entanto, a edição do Decreto simplificou de forma excessiva o debate e as propostas de ajustes a tantas variáveis, privando o Poder Legislativo de exercer competência própria, afrontando diretamente o princípio constitucional da igualdade, vez que os servidores de um mesmo regime jurídico terão seus processos analisados e atendidos em prazos muito distintos.

Para além disso, o que se observa é um efetivo potencial de gastos públicos relevantes com o esforço de centralização numa entidade gestora que sequer se sabe se será a efetiva responsável no futuro. Serão, portanto, meses de trabalho para promover tal centralização, sem que sequer haja uma previsão de norma para regulamentar as disposições constitucionais, no formato previsto na Carta Magna.

---

1 <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/02/fila-do-inss-recua-mas-ainda-supera-17-milhao-de-pedidos.shtml>; <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/01/31/militares-aposentados-fila-do-inss.htm>.

O que o Decreto promove, então, é a regulamentação de fato de algo que sequer existe no âmbito jurídico, a implicar inúmeras complicações de caráter prático que são capazes de promover alteração relevante no regime previdenciário daqueles servidores vinculados às autarquias federais e às fundações públicas.

Além disso, há que se observar também um elemento prático fundamental, relacionado aos regimes próprios de previdência. A Lei nº 9.717/88, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos pertencentes a todos os entes federados, assim disciplina:

Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

(...)

**VI - pleno acesso dos segurados às informações relativas à gestão do regime e participação de representantes dos servidores públicos e dos militares, ativos e inativos, nos colegiados e instâncias de decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação;**

Tal característica de participação e paridade de representação foi regularmente reproduzida no âmbito da 10.887/04, ao tratar especialmente da unidade gestora do regime próprio de previdência de que trata o art. 40, § 20, da Constituição Federal:

Art. 9º A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no art. 40, § 20, da Constituição Federal:

**I - contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração, na forma do regulamento;**

II - procederá, no mínimo a cada 5 (cinco) anos, a recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime;

III - disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do respectivo regime, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Por disposição legal, portanto, os servidores possuem direito ao acesso e à participação, por meio de representantes, nos colegiados e instâncias decisórias do



sistema gestor do RPPS. Contudo, essa é uma regra inexistente no INSS, já que aquela autarquia não possui qualquer relação com o regime próprio de previdência social.

O Decreto, ao promover a centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias do regime próprio dos servidores de autarquias federais e de fundações públicas, acaba por ferir mais um direito dos servidores públicos federais. Isso porque, nesse período em que ocorre uma suposta transição, os servidores estarão submetidos a uma entidade gestora que não conta com a sua participação paritária, em evidente violação do disposto na Lei nº. 9.717/88.

O que é mais grave é que a Lei nº. 10.887/04 foi clara ao estabelecer a obrigatoriedade anteriormente prevista na Lei nº. 9.717/88 em caso de criação da unidade gestora centralizada. Mesmo assim, o Poder Executivo simplesmente decidiu pela centralização junto ao INSS, mas não fez sequer uma menção à necessidade de participação paritária dos servidores na sua nova entidade gestora.

Fato é que, da análise de todos os aspectos do decreto ora combatido, o que se observa é que a norma de regulamentação extrapolou todos os limites possíveis, não só ao regulamentar matéria prevista como reservada à lei complementar, mas também ao promover alterações que conflitam diretamente com dispositivos constitucionais, com disposições legais, com outras normas administrativas e com princípios que devem reger o agir administrativo.

Surgem, então, questionamentos quanto a qual seria o efetivo interesse da norma em questão, ao buscar adiantar uma solução legislativa que sequer está em debate. É minimamente curioso que, em meio a um período de efetiva diminuição da força de trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social e no qual a autarquia enfrenta relevantes dificuldades para cumprir os prazos mínimos de concessão dos benefícios previdenciários, o Executivo busque justamente aumentar a quantidade e a complexidade do trabalho dos servidores a ela vinculados, como que se interessada em fomentar o caos no regime previdenciário nacional.

O que se observa é, portanto, que o Decreto em questão promove, ao menos da forma como ora regulamentado, prejuízo direto a todos aqueles servidores vinculados às autarquias federais e às fundações públicas, com possibilidade de gerar atrasos nas concessões de benefícios previdenciários e entraves na implementação de reajustes concedidos aos proventos daqueles aposentados que contam com a paridade.

Há, no Decreto, a mera intenção de se substituir à lei complementar exigida pela Constituição Federal, deixando para eventuais novos regulamentos a complementação de todos os requisitos que também são reservados a tal legislação.

Não há cenário, portanto, no qual possa se compreender pela regularidade do Decreto nº. 10.620/21, motivo pelo qual, diante das inúmeras violações às normas infraconstitucionais apontadas, há de ser decretada a nulidade da norma administrativa, a fim de que deixe de produzir quaisquer efeitos no ordenamento jurídico, até que venha a ser previamente editada a lei complementar que o Decreto busca substituir.

## **V. DA TUTELA DE URGÊNCIA**

De acordo com o disposto no art. 300 e seguintes, do Código de Processo Civil, é cabível a concessão de tutela de urgência quando identificadas a probabilidade do direito e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo. No caso dos autos, tal medida é fundamental para regular garantia dos direitos dos substituídos pelo **Sindicato Autor**, os quais estão sob regulamentação dúbia dos seus direitos previdenciários.

Afinal, em função do que já exposto, a manutenção do Decreto nº 10.621/2021 na ordem jurídica se mostra nociva aos servidores públicos estatutários, mas também à administração pública como um todo.

Inicialmente, como se nota, o Decreto padece de vícios de constitucionalidade formal e informal, tendo sido editado como efetiva tentativa de usurpação da competência do Poder Legislativo. A norma administrativa, ademais, viola também inúmeros dispositivos de lei federal e princípios da administração, sendo certo que tem o potencial de causar prejuízo relevante aos servidores de autarquias e fundações públicas que passarão a ter seus regimes previdenciários geridos por entidade alternativa, em flagrante violação constitucional.

Além disso, o prazo para finalizar a implementação da unidade gestora se encerrará dois anos após a promulgação da Emenda Constitucional nº 103/2019, por força do seu art. 9º, § 6º. Em função disso e tendo vista o teor do Decreto nº. 10.620/21, medidas administrativas já podem estar em curso, nos diversos órgãos envolvidos, com vistas ao cumprimento das disposições ali estabelecidas.

Essa movimentação da máquina pública envolve, fatalmente, gestão de pessoas, desenvolvimento de sistemas informatizados, reorganização de ambientes de trabalho e treinamentos, o que tem o potencial de gerar altos custos à administração pública com o objetivo de promover uma centralização em unidade gestora que sequer chegou a ser prevista na lei complementar exigida pela Constituição Federal.

Ainda, será muito mais difícil e oneroso promover um movimento de retorno dos processos eventualmente migrados para o INSS às suas entidades e órgãos de origem, assim como desfazer reestruturações organizacionais, caso o Decreto continue a produzir efeitos. Logo, patente o risco ao resultado útil do processo e o perigo de dano à coletividade de servidores públicos, assim como ao patrimônio público, de modo que atendidos os requisitos previstos no art. 300, do Código de Processo Civil.

Quanto à probabilidade do direito, entende-se que foi demonstrada de forma exaustiva, ante a violação a tantos dispositivos constitucionais e legais, a evidente irregularidade do Decreto nº. 10.620/21, de modo que necessário que sejam suspensos os seus efeitos, minimamente até que sobrevenha a lei complementar prevista no art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal.

Por fim, cabe apontar que eventual tutela de urgência deferida nestes autos pode ser facilmente revertida em momento posterior, sem que haja quaisquer prejuízos advindos da suspensão temporária da norma, especialmente diante do fato de que o Decreto trata de um procedimento de centralização que sequer conta com autorização legislativa.

Logo, reunidos os pressupostos art. 300, CPC, faz-se necessária a **concessão da tutela provisória de urgência, para suspender os efeitos do Decreto nº 10.620, de 05/02/2021, com vistas à proteção do interesse coletivo, especificamente dos docentes representados pelo Sindicato Autor, e à proteção ao patrimônio público.**

## **VI. DOS PEDIDOS**

Ante todo o exposto, requer o Sindicato Autor:

- a) Seja concedida a tutela provisória de urgência cautelar de caráter antecedente, a fim de que se determine a suspensão dos efeitos

do Decreto nº 10.620, de 05/02/2021, a fim de que deixe de produzir efeitos imediatos no ordenamento jurídico, especialmente ante a sua evidente inconstitucionalidade e ilegalidade;

**b)** Seja promovida a citação da Ré para responder à presente ação, por meio de seus representantes legais;

**c)** a intimação do Ministério Público Federal para atuar como *custus legis*, nos termos do § 1º, do art. 5º, da Lei nº 7.347, de 24/07/1985;

**d)** Ao final, seja julgada procedente a presente ação civil pública para declarar a inconstitucionalidade incidental do Decreto nº 10.620, de 05/02/2021, especialmente em face do disposto no art. 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal, determinando-se a impossibilidade de aplicação de quaisquer dos seus efeitos no ordenamento jurídico, com eficácia *erga omnes*, nos moldes do art. 16, da Lei nº. 7.347/85;

**e)** Ao final, alternativa ou cumulativamente, seja julgada procedente a presente ação civil pública para declarar a nulidade do Decreto nº 10.620, de 05/02/2021, pois presente violação a dispositivos de lei, especialmente ao art. 1º da Lei 9.717, de 27/11/1998, art. 9º, da Lei nº. 10.887/04, e aos art. 54 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996, determinando-se a impossibilidade de aplicação de quaisquer dos seus efeitos no ordenamento jurídico;

**f)** a produção de provas por todos os meios admitidos em direito, em especial pelas provas documentais juntadas e outras que vierem a ser produzidas no curso processual.

Dá-se à presente causa o valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para efeitos meramente fiscais.

Termos em que pede deferimento.

**Cidade, data.**

**Advogado**

**OAB / UF**