

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A)
FEDERAL DA ___ VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA
DE JOINVILLE – SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SANTA
CATARINA**

RODRIGO MEYER BORNHOLDT, brasileiro, advogado, divorciado, portador do CPF n.º 694225249-20, e do RG n.º 1544665, endereço eletrônico rodrigo@bh.adv.br, residente e domiciliado na Estrada da Ilha, n.º 4.830, casa n.º 105, distrito de Pirabeiraba, município de Joinville, Estado de Santa Catarina, CEP 89.239-250 vem, por si e por seu advogado infra-assinado, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, propor

AÇÃO POPULAR,

perante a **UNIÃO**, pessoa jurídica de direito público, inscrita no CNPJ sob o n.º 26.994.558/0001-23, que poderá ser citada por intermédio da *Procuradoria Seccional da União em Joinville-SC*, com endereço eletrônico psu.jve@agu.gov.br, situada na rua Quinze de Novembro, n.º 780, 2º andar, bairro Centro, município de Joinville, Estado de Santa Catarina, na qualidade de pessoa jurídica em nome da qual foi praticado o ato impugnado e **ROGÉRIO SIMONETTI MARINHO**, brasileiro, Secretário Especial de Previdência e Trabalho do Ministério de Estado da Economia, portador do CPF n.º 413.011.294-53, com endereço profissional na Esplanada dos Ministérios, Bloco E, S/N, Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70067-901, na qualidade de autoridade praticante do ato impugnado, nos seguintes termos:

- I -

DA SITUAÇÃO FÁTICO-JURÍDICA

01. A presente ação trará como exemplo, aplicável porém a outros municípios catarinenses e brasileiros, a situação de Joinville. Segundo declarações do Prefeito Adriano Silva, em vídeo divulgado a toda a população joinvilense no final de março deste ano, o município de Joinville está impossibilitado de obter o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), pois ainda não promoveu sua reforma previdenciária, suposta exigência da Emenda Constitucional n.º 103/2019, que alterou diversos artigos da Constituição Federal.

02. A fim de compelir Estados e Municípios a promoverem suas respectivas reformas previdenciárias, o Ministério da Economia editou a Portaria SEPRT/ME n.º 1.348, de 3 de dezembro de 2019 (**doc. 01**), que fixou prazo até 31 de julho de 2020 para que elas ocorressem.

03. Até 31/12/2020, o Município de Joinville conseguia obter, no modo devido, o seu Certificado de Regularidade Previdenciária. Em 18/01/2021, expiraram os efeitos de seu último CRP e **o município está sem receber verbas que antes lhes eram regularmente transferidas.**

04. A atual inércia do Município tem-no impedido de obter a referida certidão. Entende o autor, numa análise perfunctória, traduzir-se isso em opção política (ainda que não adequada, nem desejável e em desacordo com o princípio da eficiência) da Administração Pública municipal. Contra tal inércia, não é possível agir judicialmente, no sentido de compelir o

Município a mover uma ação judicial. **É que, a despeito de inúmeras decisões reconhecendo a ilegalidade/inconstitucionalidade das disposições estabelecidas pela Portaria SEPRT/ME nº 1.348, de 3 de dezembro de 2019 e da legislação pertinente, especialmente quanto ao prazo estabelecido em seu art. 1º, não há efeito vinculante de tais decisões.** Portanto, em tal conduta inerte, continua o município de Joinville a pautar-se pelo princípio da legalidade, eis que leis e portarias gozam de presunção de legitimidade.

05. Entretanto, os efeitos da não obtenção do CRP são nocivos ao município de Joinville, bem como a tantos outros municípios que se encontram em situação análoga. Em outras palavras, como adiante se demonstrará, o ato da União fundado em normativa ilegal e inconstitucional causa prejuízos ao município de Joinville e a seus munícipes. Conforme resposta a pedido de informações feito pelo vereador Cassiano Ucker, milhões de reais deixaram de ser canalizados para o Município nos últimos meses.

06. Tudo isso ocorre em suposto atendimento, pela União, ao disposto no art. 7º da Lei n.º 9.717/98, que assim dispõe:

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos

ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

07. Entende o autor, como se demonstrará a seguir, ser a ação popular remédio legítimo e conveniente para estancar a conduta inconstitucional da União, no sentido de sancionar municípios cujos CRPs estão vencidos. É o que se demonstrará a seguir.

– II –

– DO DIREITO –

– DO CABIMENTO DA AÇÃO POPULAR –

– II.I –

– DA LEGITIMIDADE ATIVA –

08. O art. 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal e a Lei 4717/65 conferem ao cidadão a prerrogativa de ajuizar ação popular para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e

dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

09. Para tanto, o art. 1º, § 3º, da Lei n.º 4.717/65 exige a prova da qualidade de cidadão, que é feita por meio da apresentação do título eleitoral. Perceba-se que, com sua constitucionalização, a ação popular reforça suas características de concretização da participação popular e da democracia participativa. Trata-se, agora, de permitir aos cidadãos que também atuem em apoio às entidades federativas, que cristalizam o quadro de interesses e deveres dos cidadãos. Essa é a razão do cidadão poder ingressar com ação popular. Paulo Hamilton Siqueira Júnior nos lembra que:

“O exercício da cidadania configura-se como um dos desdobramentos do Estado Democrático e Social de Direito, constituindo princípio fundamental da República Federativa do Brasil”¹.

10. Assim, com a juntada do título eleitoral (**doc. 02**), resta comprovada a legitimidade do Autor para a propositura da presente ação.

– II.II –

– DA COMPETÊNCIA –

11. Nos termos do art. 51, parágrafo único, do Código de Processo Civil, se a União for a demandada, a ação poderá ser proposta no foro de domicílio do autor, no de ocorrência do ato ou fato que originou a demanda, no de

¹ SIQUEIRA JR., Paulo Hamilton. **Direito Processual Constitucional**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p 545.

situação da coisa ou no Distrito Federal. Nesse sentido a jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO POPULAR AJUIZADA EM FACE DA UNIÃO. LEI 4.717/65. POSSIBILIDADE DE PROPOSITURA DA AÇÃO NO FORO DO DOMICÍLIO DO AUTOR. APLICAÇÃO DOS ARTS. 99, I, DO CPC, E 109, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Não havendo dúvidas quanto à competência da Justiça Federal para processar e julgar a ação popular proposta em face da União, cabe, no presente conflito, determinar o foro competente para tanto: se o de Brasília (local em que se consumou o ato danoso), ou do Rio de Janeiro (domicílio do autor). 2. A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu art. 5º, LXXIII, que "qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência". Tal ação é regulada pela Lei 4.717/65, recepcionada pela Carta Magna. 3. O art. 5º da referida norma legal determina que a competência para processamento e julgamento da ação popular será aferida considerando-se a origem do ato impugnado. Assim, caberá à Justiça Federal apreciar a controvérsia se houver interesse da União, e à Justiça Estadual se o interesse for dos Estados ou dos Municípios. A citada Lei 4.717/65, entretanto, em nenhum momento fixa o foro em que a ação popular deve ser ajuizada, dispondo, apenas, em seu art. 22, serem aplicáveis as regras do Código de Processo Civil, naquilo em que não contrariem os dispositivos da Lei, nem a natureza específica da ação. Portanto, para se fixar o foro competente para apreciar a ação em comento, mostra-se necessário considerar o objetivo

maior da ação popular, isto é, o que esse instrumento previsto na Carta Magna, e colocado à disposição do cidadão, visa proporcionar. 4. Segundo a doutrina, o direito do cidadão de promover a ação popular constitui um direito político fundamental, da mesma natureza de outros direitos políticos previstos na Constituição Federal. Caracteriza, a ação popular, um instrumento que garante à coletividade a oportunidade de fiscalizar os atos praticados pelos governantes, de modo a poder impugnar qualquer medida tomada que cause danos à sociedade como um todo, ou seja, visa a proteger direitos transindividuais. Não pode, por conseguinte, o exercício desse direito sofrer restrições, isto é, não se pode admitir a criação de entraves que venham a inibir a atuação do cidadão na proteção de interesses que dizem respeito a toda a coletividade. 5. Assim, tem-se por desarrazoado determinar-se como foro competente para julgamento da ação popular, na presente hipótese, o do local em que se consumou o ato, ou seja, o de Brasília. Isso porque tal entendimento dificultaria a atuação do autor, que tem domicílio no Rio de Janeiro. 6. Considerando a necessidade de assegurar o cumprimento do preceito constitucional que garante a todo cidadão a defesa de interesses coletivos (art. 5º, LXXIII), devem ser empregadas as regras de competência constantes do Código de Processo Civil - cuja aplicação está prevista na Lei 4.717/65 -, haja vista serem as que melhor atendem a esse propósito. 7. Nos termos do inciso I do art. 99 do CPC, para as causas em que a União for ré, é competente o foro da Capital do Estado. Esse dispositivo, todavia, deve ser interpretado em conformidade com o § 2º do art. 109 da Constituição Federal, de modo que, em tal caso, "poderá o autor propor a ação no foro de seu domicílio, no foro do local do ato ou fato, no foro da situação do bem ou no foro do Distrito Federal" (PIZZOL, Patrícia Miranda. "Código de Processo Civil Interpretado", Coordenador Antônio Carlos Marcato, São Paulo: Editora Atlas, 2004, p. 269). Trata-se, assim, de competência concorrente, ou seja, a ação pode ser

ajuizada em quaisquer desses foros. 8. Na hipótese dos autos, portanto, em que a ação popular foi proposta contra a União, não há falar em incompetência, seja relativa, seja absoluta, do Juízo Federal do domicílio do demandante. 9. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo da 10ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro, o suscitado

(STJ - CC: 47950 DF 2005/0012568-2, Relator: Ministra DENISE ARRUDA, Data de Julgamento: 11/04/2007, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJ 07.05.2007 p. 252)

– II.III –

– DA ILEGALIDADE E DA INCONSTITUCIONALIDADE DA
PORTARIA SEPRT/ME n.º 1.348/2019 –

12. Após a promulgação da Emenda Constitucional n.º 103/2019, a chamada Reforma da Previdência, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia (SEPRT/ME), publicou no Diário Oficial da União a Portaria n.º 1.348/2019, estabelecendo diretrizes sobre parâmetros e prazos para atendimento das disposições em comento, **ainda que o próprio dispositivo constitucional tenha estabelecido que a regulamentação devesse ser feita por meio de Lei Complementar, conforme disposto no art. 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019.**

13. Nesse sentido, a Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, em evidente extrapolação do poder regulamentar, definiu o prazo de 31 de julho de 2020 para a adequação dos Regimes Próprios da Previdência Social de Estados, Distrito Federal e Municípios às regras estabelecidas pela EC n.º 103/2019.

14. A Lei Federal n.º 9.717 de 1998, alterada pela Lei Federal n.º 13.846 de 2019, a cuja menção faz a Portaria, afirma que a União, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia emitirá o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP para os entes federados atestando o atendimento dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciário:

“Art. 9º **Compete à União**, por intermédio da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, em relação aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários: (...)

IV — a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), que atestará, para os fins do disposto no artigo 7º desta lei, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos regimes próprios de previdência social e aos seus fundos previdenciários”.

15. Dessa forma, o prazo (31 de julho de 2020) estabelecido em norma meramente regulamentar coloca em risco a possibilidade de regularidade administrativa dos entes federados.

16. A Portaria MPS n.º 204/2008 (**doc. 03**), por sua vez, dispõe em seu artigo 4º que o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP é necessário para, entre outros, a realização de transferências voluntárias de recursos pela União, celebração de contratos, convênios ou ajustes e, ainda, o recebimento de empréstimos e financiamentos e a liberação de recursos desses por instituições financeiras federais:

“Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:

I — realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

II — celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;

III — liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e

IV – pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social – RGPS, em razão do disposto na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999”.

17. Verifica-se, portanto, que a Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019 efetivamente estabelece a obrigação para os Estados, Municípios e Distrito Federal de editar norma para adequar a alíquota de contribuição dos seus servidores não inferior à alíquota dos servidores federais, até o prazo final no dia 31.07.2020, sob pena de verem suspensos os repasses e empréstimos feitos por meio da União – um cenário catastrófico para os Estados e Municípios, tendo em vista a devastadora pandemia de COVID-19, que vem demandando recursos e gastos extraordinários dos Executivos estaduais e municipais para salvar as vidas de milhares de brasileiros.

18. Verifica-se, portanto, que a Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, considera como incapazes de obter o CRP os municípios que não atendam aos requisitos e determinações ali previstos. Na prática, as disposições vão muito além do estabelecimento de normas gerais de direito previdenciário, prevendo a possibilidade de sanções aos municípios não condizentes com o pacto federativo implementado pela Constituição Federal de 1988.

19. Bem de ver, entretanto, que o art. 9º da Emenda Constitucional n.º 103/2019 fixou prazo diverso para a adequação federativa:

Art. 9º Até que entre em vigor lei complementar que discipline o § 22 do art. 40 da Constituição Federal, aplicam-se aos regimes próprios de previdência social o disposto na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, e o disposto neste artigo.

§ 1º O equilíbrio financeiro e atuarial do regime próprio de previdência social deverá ser comprovado por meio de garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das despesas projetadas, apuradas atuarialmente, que, juntamente com os bens, direitos e ativos vinculados, comparados às obrigações assumidas, evidenciem a solvência e a liquidez do plano de benefícios.

§ 2º O rol de benefícios dos regimes próprios de previdência social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.

§ 3º Os afastamentos por incapacidade temporária para o trabalho e o salário-maternidade serão pagos diretamente pelo ente federativo e não correrão à conta do regime próprio de previdência social ao qual o servidor se vincula.

§ 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão estabelecer alíquota inferior à da contribuição dos servidores da União, exceto se demonstrado que o respectivo regime próprio de previdência social não possui **déficit** atuarial a ser equacionado, hipótese em que a alíquota não poderá ser inferior às alíquotas aplicáveis ao Regime Geral de Previdência Social.

§ 5º Para fins do disposto no § 4º, não será considerada como ausência de **déficit** a implementação de segregação da massa de segurados ou a previsão em lei de plano de equacionamento de déficit.

§ 6º A instituição do regime de previdência complementar na forma dos §§ 14 a 16 do art. 40 da

Constituição Federal e a adequação do órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social ao § 20 do art. 40 da Constituição Federal deverão ocorrer no prazo máximo de 2 (dois) anos da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional.

§ 7º Os recursos de regime próprio de previdência social poderão ser aplicados na concessão de empréstimos a seus segurados, na modalidade de consignados, observada regulamentação específica estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.

§ 8º Por meio de lei, poderá ser instituída contribuição extraordinária pelo prazo máximo de 20 (vinte) anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.

§ 9º O parcelamento ou a moratória de débitos dos entes federativos com seus regimes próprios de previdência social fica limitado ao prazo a que se refere o § 11 do art. 195 da Constituição.

20. Causa espécie que a Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, operando nos domínios infralegais, tenha estabelecido a previsão indireta de sanções administrativas aos entes federados, **na hipótese de inobservância, de prazo muito mais exíguo do que aquele contemplado pelo legislador constituinte.**

21. A leitura do texto constitucional parece tornar estreme de dúvida que os entes federativos dispõem de autonomia, no prazo constitucional de dois anos, para que promovam as adaptações necessárias à Reforma da Previdência, ressoando **atentatório à legalidade** - quando não comprometedor da própria constitucionalidade do ato normativo - o estabelecimento de previsão sancionatória que objetive, por vias oblíquas, abreviar o biênio.

22. A propósito, salvo a necessidade de instalação de um regime de previdência complementar, não houve outras obrigações aos municípios em caso de manutenção do equilíbrio atuarial. Nem sequer a alíquota previdenciária mínima ali sugerida é imposta.

23. Ora, se a única imposição constitucional pode ser cumprida em dois anos, findando apenas em dezembro de 2021, **por que se deveria admitir que as outras reformas devam ser realizadas em período anterior, sob pena de imposição de sanções?**

24. É importante ressaltar que se é vedado às Leis federais a usurpação de competências atribuídas aos entes federados constitucionalmente, muito menos pode uma simples Portaria se contrapor ao mandamento constitucional de um pacto federativo sólido. Se não cabe à União a definição das alíquotas de contribuição devida ao RPPS dos Estados e Municípios, é risível que um órgão interno do Ministério da Economia, qual seja, a Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, possa violar determinações legais e o princípio da autonomia dos entes federados para ditar aos Estados e Municípios quais as alíquotas, como elas devem ser implementadas e **quando elas devem ser implementadas**, instaurando parâmetros de controle que nem sequer estiveram dispostos no texto original da emenda.

25. Sobre o tema, já decidiram os Tribunais pátrios:

AGRAVO DE INSTRUMENTO.
ADMINISTRATIVO. CERTIFICADO DE
REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA. 1. **Caso em**

que é mantida a decisão recorrida, que deferiu em parte o pedido de tutela de urgência para que a União se abstenha de julgar irregular a situação do **MUNICÍPIO DE CURITIBA/PR, para fins de Certificado de Regularidade Previdenciária**, por não comprovar a vigência de norma dispendo sobre a transferência do RPPS para o ente federativo da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios de incapacidade temporária para o trabalho, salário-maternidade, salário-família e auxílio-reclusão, para atendimento ao disposto no § 3º do art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, até 31 de dezembro de 2020, inclusive, pois: a) **a decisão não privilegia interesse particular, na medida em que busca salvaguardar interesse de outro ente federativo, que defende que a não suspensão do prazo previsto na Portaria SEPRT/ME nº 1.348/2019 fará com que o Município de Curitiba, de imediato, remaneje do seu Orçamento o valor aproximado de R\$ 35 milhões para pagamento dos benefícios estatutários, em absoluto prejuízo, neste momento, de combate da Pandemia de Corona Vírus;** b) está em vigor a Portaria nº 18.084, de 29 de julho de 2020, a qual altera o prazo para comprovação à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do cumprimento de parâmetros gerais relativos aos Regimes Próprios de Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; c) **o artigo 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, permitiu que todas as adaptações às novas regras previdenciárias fossem feitas durante dois anos;** e d) a União, além de ir de encontro a norma constitucional por meio de regulamentação infralegal, fere a autonomia municipal da parte autora, no que se refere à auto-organização política e administrativa daquele ente, para adequação do seu RPPS ao novel sistema constitucional introduzido pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

2. Agravo de instrumento desprovido.

(TRF-4 - AG: 50413174020204040000 5041317-40.2020.4.04.0000, Relator: MARCOS JOSEGREI DA SILVA, Data de Julgamento: 25/11/2020, QUARTA TURMA) (grifos nossos)

PROCESSO Nº: 0800535-30.2020.4.05.8305 - APELAÇÃO CÍVEL APELANTE: MUNICIPIO DE JUCATI ADVOGADO: Pedro Melchior De Melo Barros APELADO: UNIÃO FEDERAL RELATOR (A): Desembargador (a) Federal Francisco Roberto Machado - 1ª Turma JUIZ PROLATOR DA SENTENÇA (1º GRAU): Juiz (a) Federal Caio Diniz Fonseca EMENTA: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. PRAZO PARA ADEQUAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL ÀS REGRAS DO ART. 9º DA EC 103/2019. PORTARIAS 1.348/2019 E 18.084/2020 DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. PODER REGULAMENTAR. EXTRAPOLAÇÃO. 1. Trata-se de apelação interposta pelo Município de Jucati contra sentença proferida pelo Juízo da 23ª Vara Federal da Seção Judiciária de Pernambuco, que julgou improcedente pedido que objetivava que a União se abstivesse de aplicar penalidades em razão da não observância do prazo estabelecido para adoção das medidas previstas no artigo 1.º da Portaria ME/SEPT 1348 de 03/12/2019, com as alterações da Portaria 18.084 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. 2. No que se refere à preliminar de falta de interesse de agir, suscitada nas contrarrazões, deve ser afastada, uma vez que, embora a União alegue que o Município de Jucati já possui Certificado de Regularidade Previdenciária, o pedido formulado nos autos não se limita à emissão do CRP, referindo-se também à impossibilidade de imposição de sanções em decorrência de inobservância do prazo estabelecido na Portaria ME/SEPT 1348/2019, alterada pela Portaria 18.084 da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. 3. De acordo com a Portaria ME/SEPT

1.348/2019, os Estados e Municípios deveriam comprovar, até 31 de julho de 2020 (prazo que foi estendido até 30 de setembro de 2020), junto à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho, dentre outras providências, a vigência de lei que evidenciasse a adequação das alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no art. 9º, § 4º, da EC nº 103/2019, nos arts. 2º e 3º da Lei nº 9.717/98, e no art. 5º, XIV, da Portaria MPS nº 204/2008. 4. **Ressalte-se que a EC 103 não fixou qualquer prazo para que os Estados e Municípios ajustassem as alíquotas das contribuições devidas ao RPPS a fim de atender o disposto no § 4º de seu art. 9º, não se mostrando legítimo que a União venha a fazê-lo por meio de ato normativo infralegal, exorbitando de sua competência regulamentar.** 5. **O regulamento exorbitou os limites da regulamentação, criando obrigação nova ao estipular prazo não previsto pela EC. nº 103/2019, o que viola a autonomia do ente federado, uma vez que impõe exigência de edição de legislação no prazo que específica.** 6. No que se refere à possibilidade de imposição das penalidades previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/98, o Pleno do STF, ao apreciar o ACO 830, rel. Min. Marco Aurélio, DJe 11.4.2008, adotou o entendimento de que, ao editar o art. 7º da Lei n.º 9.717/1998, a União extrapolou os limites da competência legislativa em matéria previdenciária, quando estabeleceu sanções à hipótese de descumprimento do referido diploma legal e atribuiu ao Ministério da Previdência e Assistência Social atividades administrativas em órgãos da Previdência Social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 7º da Lei nº 9.717/1998, afastou-se as sanções dele decorrentes. 7. Precedentes deste Tribunal: PJE 08121076620204050000, Agravo de Instrumento, Desembargador Federal Alexandre Luna Freire, 1ª Turma, j. 04/02/2021; PJE 08124437020204050000, Agravo de Instrumento, Desembargador Federal Paulo

Machado Cordeiro, 2ª Turma, j. 02/03/2021; PJE 08112250720204050000, Agravo de Instrumento, Desembargador Federal Frederico Wildson da Silva Dantas (Convocado), 4ª Turma, j. 26/01/2021; PJE 08002728920204058307, Apelação/Remessa Necessária, Desembargador Federal Manoel de Oliveira Erhardt, 4ª Turma, j. 01/12/2020. 8. **Apelação provida, para determinar que a União se abstenha de aplicar as penalidades em desfavor do município autor, em razão da não observância do prazo estabelecido para adoção das medidas previstas no artigo 1.º da Portaria ME/SEPT 1.348/2019.** Condenação da União ao pagamento de honorários advocatícios fixados em 10% sobre o valor atualizado da causa (art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC).

(TRF-5 - Ap: 08005353020204058305, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL FRANCISCO ROBERTO MACHADO, Data de Julgamento: 08/04/2021, 1ª TURMA) (grifos nossos)

PJE 0812443-70.2020.4.05.0000- AGRAVO DE INSTRUMENTO. EMENTA: ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRAZOS PARA ADEQUAÇÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL ÀS REGRAS INSTITUÍDAS PELO ART. 9º DA EC 103/2019. PORTARIAS 1.348/2019 E 18.084/2020 DO MINISTÉRIO DA ECONOMIA. EXTRAPOLAÇÃO DO PODER REGULAMENTAR DO EXECUTIVO. 1. Agravo de instrumento interposto pela União contra decisão proferida pelo Juízo Federal da 20ª Vara Federal da SJPE, nos autos da ação ordinária 0800334-41.2020.4.05.8304, ajuizada pelo Município de Cabrobó-PE, que deferiu o pedido de tutela antecipada, para suspender, em relação ao Município de Cabrobó-PE, os efeitos do art. 1º da Portaria ME/SEPT 1.348/2019 (com as alterações

promovidas pela Portaria ME/SEPT 18.084/2020) no tocante aos prazos para adequação do regime próprio de previdência municipal às regras instituídas pelo art. 9º da EC 103/2019, bem como para determinar que a União abstenha-se de aplicar qualquer penalidade decorrente do descumprimento de tais lapsos. 2. A recorrente alega, em síntese, que: a) da leitura da procuração de id. 4058304.15738056, observa-se que o Município autor não se encontra representado nos autos pelo seu Prefeito ou Procurador, razão pela qual se conclui pela irregularidade de representação da parte autora, devendo o feito ser extinto (art. 485, IV, do NCPC), sendo certo, por outro lado, que o contrato celebrado entre o Município agravado e os advogados constantes do instrumento procuratório seria nulo, em razão de não terem sido observados os ditames da Lei 8.666/1993, notadamente quanto à dispensa ou inexigibilidade de licitação; b) consoante manifestação da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, veiculada por meio da Nota SEI 100/2020/SEINT/COINT/CGNAL/SRPPS/SPREV/SE PRT-ME e documentos anexos aos autos, ao tempo do ajuizamento da ação, em 30/08/2020, já existia CRP (Certificado de Regularidade Previdenciária) vigente e válido em favor da edilidade, não configurado o interesse de agir para a lide originária; c) em cumprimento ao artigo 9º, § 3º e 4º, da EC 103/2019, a Portaria 1.348/2019 dispôs sobre parâmetros e prazos para demonstração do atendimento das disposições desse artigo pelos Estados, Distrito Federal e Municípios; d) até 31/07/2020, os entes deverão adequar suas alíquotas de contribuição ordinária devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da referida Emenda, sendo referido dispositivo constitucional configurado como norma de eficácia plena e aplicabilidade imediata, logo, a legislação dos entes federados incompatível com os preceitos gerais constantes do artigo 9º não é recepcionada por essa Emenda Constitucional e perde a sua vigência, mesmo que não haja preceito

revogatório expresso; e) nesse contexto, a Portaria 348/2018 estabeleceu prazo para que os entes subnacionais comprovem à SEPRT/ME a edição de norma que evidencie a adequação das alíquotas de contribuição devida ao RPPS, para atendimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Emenda Constitucional 103, de 2019, de forma que a não observância do prazo fixado será considerada descumprimento do inciso VI do art. 5º da Portaria 204, de 10/07/2008, que dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP; f) as quinze exigências do CAUC, entre as quais o CRP, além de quaisquer outras descritas em leis, portarias, decretos ou atos, listadas ou não na Portaria Interministerial 424/2016, foram dispensadas como pré-requisito para o recebimento de transferências voluntárias e contratações de operações de crédito, de forma que inexistente o risco de dano alegado pelo Município autor, eis que, ainda que lhe seja negado o CRP, nenhum efeito traria, na conjuntura jurídica atual, para que seja beneficiário de transferências voluntárias ou para que obtenha empréstimo ou financiamento junto a instituições bancárias.

3. **De início, observa-se que a EC 103 não fixou qualquer prazo para que os Estados e Municípios ajustassem as alíquotas das contribuições devidas ao RPPS a fim de atender o disposto no § 4º de seu art. 9º, não se mostrando, dessa forma, legítimo que a União venha a fazê-lo lançando mão de ato normativo infralegal, exorbitando de sua competência regulamentar.** Precedente: TRF5, 4ª T., PJE 0800536-15.2020.4.05.8305, rel. Des. Federal Manoel de Oliveira Erhardt, data de assinatura: 16/12/2020.

4. Afora essa circunstância, ainda que fosse cabível a regulamentação da matéria através do instrumento utilizado pela União, é bastante duvidosa a razoabilidade do prazo estabelecido, levando-se em consideração que a fixação de tais alíquotas devem obedecer ao regular processo legislativo municipal ou estadual.

5. A seu turno, registre-se que não há óbice

em se tomar a fundamentação deduzida na decisão agravada como razões de decidir. A fundamentação per relationem, a propósito, não importa em ofensa ao ditame inserto no artigo 93, inciso IX, da Constituição da República, consoante jurisprudência sedimentada no Supremo Tribunal Federal. 6. **"Da leitura das Portarias impugnadas, percebe-se claramente que o agente regulador pretendeu compelir os entes federativos a editarem normas ao impor obrigação de comprovar à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho a vigência de lei e de norma, até o dia 30/09/2020. No entanto, tendo em vista que a própria Emenda Constitucional que instituiu a obrigatoriedade de promover as referidas alterações não estabeleceu um prazo para que os entes federativos efetuassem as mudanças, não caberia ao Executivo, no exercício do poder regulamentar, fazê-lo".** 7. **"O pacto federativo está calcado na autonomia legislativa dos entes que o compõem, no âmbito de suas competências, e, embora tal autonomia esbarre em certos limites, ela não permite que um dos componentes possua tal ingerência sobre os outros, a ponto de deter o poder de compeli-lo a exercer seu poder-dever de legislar, mormente mediante a edição de portarias (ato infralegal). Dessa forma, em uma análise prefacial da matéria em deslinde, denota-se que as Portarias em comento desbordaram a atividade regulamentar".** 8. Quanto ao instrumento procuratório trazido aos autos pelo Município agravado, é possível observar que esse traz em seu corpo a menção expressa que a edilidade está representada por seu Prefeito, o senhor Marcilio Rodrigues Cavalcanti, que assina o documento ao final (id. 4058304.15738056). 9. No tocante à alegação de que o contrato celebrado entre o Município agravado e os advogados constantes do instrumento procuratório seria nulo, em razão de não terem sido observados os ditames da Lei 8.666/1993, notadamente quanto à dispensa ou inexigibilidade de licitação, esta Segunda

Turma, em sua composição ampliada, já firmou o entendimento de que se existiu licitação, ou não, se houve observância aos procedimentos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem assim se estão presentes no instrumento de ajuste as cláusulas obrigatórias à luz da Lei 8.666/1993, são questões específicas e que ultrapassam os limites de atuação da União, não sendo, pois, aptas a ensejar ou configurar o seu necessário interesse (art. 17, do CPC) a alicerçar a nulidade requestada. Raciocínio inverso levaria à conclusão absurda de que seria aceitável a intervenção da União para definir as regras na contratação, pelo ente municipal, de escritório de advogados com o fito de litigar contra a própria União. Precedente: TRF5, 2ª T., PJE 0800244-40.2018.4.05.8001, rel. Des. Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, assinado em 05/03/2020. 10. Agravo de instrumento desprovido. sam

(TRF-5 - AI: 08124437020204050000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO MACHADO CORDEIRO, Data de Julgamento: 02/03/2021, 2ª TURMA) (grifos nossos)

26. Portanto, Excelência, o abreviamento do tempo para a realização de adequações, com a imposição de sanções aos Municípios pela União, funda-se em dispositivo ilegal e inconstitucional, devendo ser sustado a partir do presente remédio constitucional, que é a ação popular.

– II.IV –

– DA LESIVIDADE –

27. Dispõe a Lei n.º 4.717/65:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

28. Como referido, a Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, supostamente estribada na Lei n.º 9.717/98 (especialmente em seu art. 7º), impede o Município de obter novamente a CRP pela via administrativa.

29. Dentre outros prejuízos, a impossibilidade do Município pleitear financiamentos do Governo Federal significa a impossibilidade de exercer, em sua plenitude, direitos de valor econômico, que acarretarão em benefícios concretos para os municípios.

30. Além disso, a extinção da CRP impede o recebimento, pelo município, de transferências voluntárias de recursos pela União, impedindo-o, ainda, de celebrar acordos, contratos e convênios, indiscutíveis direitos de valor econômico. **Conforme demonstra o “Memorando SEI n.º 8721861/2021 SAP.UPL”, da Prefeitura de Joinville/SC (doc. 04), o Município já**

deixou de receber milhões de reais provenientes de termos de convênio, contratos de financiamentos e contratos de repasse. Só para a ampliação da Unidade de Atenção Especializada em Saúde (Prédio de Apoio ao Hospital Municipal São José), o Município deixou de receber R\$ 2.462.492,51!

31. Tolhe-se, pois, a liberdade do município de agir na plenitude de seus direitos, contratando e firmando convênios com a União, ou buscando empréstimos e financiamentos dos órgãos oficiais. E, pior, de receber aquilo que já estava devidamente contratado.

32. Em um contexto de pandemia e queda na arrecadação fiscal, é simplesmente estarrecedor impedir a transferência de valores voluntários, isto é, a entrega de recursos correntes ou de capital de um ente da Federação para outro, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

33. Frise-se que transferências voluntárias são normalmente condicionais, pois exigem contrapartida dos municípios, que também precisam cumprir com algum requisito legal e formalizar essa transferência via contrato ou algum tipo de convênio com esses outros entes da federação. **Ora, ofende a moralidade administrativa a exigência de contrapartida ilegal e inconstitucional, isto é, contrapartidas antes do prazo devido.**

34. Em outras palavras, Excelência, se aceitos os termos da Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, o município estará impossibilitado de exercer

seus direitos de acesso a empréstimos e financiamentos e de receber as transferências voluntárias da União. Restará também impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União. Finalmente, restará impedido receber recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

35. Ora, o município precisa de recursos para cumprir suas responsabilidades previstas na Constituição Federal. Qualquer ato que cerceie o direito subjetivo de exercer a sua capacidade de autoadministração² importa na violação de direitos econômicos do município. A lesividade é patente. **E isso acarreta na lesividade a direitos difusos dos munícipes! Afinal, o município nada mais é, em tal contexto, do que a institucionalização de direitos dos seus cidadãos e cidadãos.**

36. É importante notar que tanto a literalidade como a teleologia dos art. 1º, *caput*, e seu § 1º falam em favor da possibilidade de ajuizamento de ação popular, a fim de sustar dispositivos de Lei e de Portaria inconstitucionais, ensejadores de atos, por parte da União, lesivos a direitos de valor econômico dos municípios.

37. Com efeito, a ausência de repasses de créditos aos Municípios (e especificamente ao de Joinville), a partir de legislação e regulamentação

² Capacidade de gerir negócios próprios, pela ação administrativa do prefeito, com base nas competências administrativas, legislativas e tributárias, previstas na CF.

inconstitucionais, implica na violação a seus direitos de valor econômico. Trata-se, indubitavelmente, de ato que gera lesividade aos municípios, impedindo-os de bem desempenharem as suas funções. Há aqui violação à capacidade de autoadministração.

38. Perceba-se ainda que, em tal contexto, resta atendido o binômio ilegalidade (no sentido amplo de inconstitucionalidade, de desconformidade à ordem jurídica) e lesividade dos atos da União, parâmetros exigidos pela maior parte da jurisprudência referente à ação popular.

39. Frise-se que o conceito de lesividade é amplo. Hely Lopes Meirelles esclarece que “**lesivo é todo ato ou omissão administrativa que desfalca o erário ou prejudica a Administração**”³.

– II.V –

– DA VIOLAÇÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO
FUNDAMENTO AUTÔNOMO PARA A AÇÃO POPULAR –

40. Faz-se importante ressaltar que ato lesivo não é somente aquele que causa prejuízo ao patrimônio público, mas todo aquele que ofende os princípios da Administração Pública. Desse modo, podemos concluir que, para se atacar um ato lesivo, não é necessária a comprovação de perda monetária, sendo suficiente a simples ofensa a um dos princípios que regem a coisa pública.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança, ação popular**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003 pp. 124-125.

41. A Constituição Federal não só menciona a moralidade como um dos princípios da Administração Pública no *caput* de seu art. 37, como também oferece instrumentos para reparar os prejuízos causados pela sua inobservância.

42. Tamanha é a importância que a moralidade possui para o nosso ordenamento que através de um desses instrumentos, a ação popular, qualquer cidadão pode exercer o controle de legalidade dos atos administrativos com o intuito de evitar ou reparar, entre outras, a lesão à moralidade administrativa.

43. Sobre o tema, Maria Sylvia Zanella di Pietro apresenta lições de grande valia:

“Hoje a ideia se reforça pela norma do artigo 37, *caput*, da Constituição, que inclui a Moralidade como um dos princípios a que a Administração Pública está sujeita. Tornar-se-ia letra morta o dispositivo se a prática de ato imoral não gerasse a nulidade do ato da Administração. Além disso, o próprio dispositivo concernente à Ação Popular permite concluir que a imoralidade se constitui em fundamento autônomo para a propositura da Ação Popular, independentemente da demonstração de ilegalidade, ao permitir que ela tenha por objeto anular ato lesivo à Moralidade Administrativa.”⁴

44. Nesse contexto, o Executivo Federal, ao cercear a capacidade de autoadministração dos municípios que não efetuarem a reforma previdenciária, afetará gravemente não só os municípios, **mas também os**

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 124.

munícipes, o que atenta contra o dever de observância da moralidade pública. A imoralidade administrativa resta cristalizada na ilegalidade e inconstitucionalidade da Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, já reconhecida pelos Tribunais pátrios.

– III –

DA TUTELA DE URGÊNCIA

45. O CRP do Município de Joinville expirou em 18 de fevereiro do corrente ano (*vide*: doc. 04, em que há a confissão de inexistência do CRP). Como já referido, Joinville e outros municípios com o CRP vencido estão impossibilitados de exercer inúmeros direitos em face da União Federal. Desse modo, o ato da União de retenção de valores devidos gera significativos prejuízos aos cidadãos de Joinville e aos de outros municípios em situação análoga.

46. Nesse cenário, pugna o autor pela concessão da tutela cautelar de urgência, com fulcro no art. 300, do Código de Processo Civil, vez que, conforme será demonstrado, restam preenchidos os pressupostos autorizadores da medida.

47. No caso em tela, a probabilidade do direito decorre diretamente da argumentação apresentada, havendo já inúmeras decisões considerando ilegal a imposição de sanções pela União. Impor, por Portaria, prazo a Estados e municípios para que realizem suas reformas, atendendo ainda a condições não exigidas pela Constituição, é medida que ignora o

federalismo brasileiro, remontando a práticas de estados unitários e autoritários.

48. O perigo ao resultado útil do processo decorre, por seu turno, da impossibilidade do Município de Joinville, bem como de tantos outros municípios da região e desse imenso Brasil, exercerem seus direitos de obtenção de crédito e de recebimento de transferências voluntárias de recursos, o que poderá gerar o colapso na prestação de serviços públicos relevantes, especialmente em tempos de pandemia.

49. Destarte, imperativa a concessão da tutela de urgência.

– IV –

DO PEDIDO

50. Ante o exposto, requer:

(i) em **tutela cautelar de urgência**, a suspensão dos efeitos da Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, bem como do art. 7º, da Lei 9.717/1998, impedindo os municípios, e em especial o município de Joinville, de sofrerem sanções por não possuírem o CRP;

(ii) a citação da União Federal e da autoridade responsável para, querendo, no prazo legal, contestar a presente ação;

(iii) a intimação do Ministério Público, em respeito ao art. 6º, § 4º da Lei n.º 4.717/65, para que acompanhe a ação;

(iv) ao final, a procedência da presente ação popular, com a consequente anulação da Portaria SEPRT/ME n.º 1.348/2019, declarando lesivos os atos de suspensão de transferência de recursos aos municípios que não dispõem da CRP, em especial quanto ao município de Joinville/SC;

(v) a produção de todas as provas admissíveis, em especial prova documental, prova pericial, testemunhal e outras que eventualmente se entenda necessárias;

(vi) a condenação da União ao pagamento de honorários advocatícios e despesas processuais, conforme previsto no Código de Processo Civil e na Lei n.º 4.717/65.

(vii) que todas as intimações sejam realizadas em nome de Rodrigo Meyer Bornholdt, inscrito na OAB/SC sob o n.º 10.292, sob pena de nulidade dos atos praticados.

Dá à causa o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais).

Nesses termos, pede deferimento.

Joinville/SC, 29 de abril de 2020.

Rodrigo Meyer Bornholdt
OAB/SC 10.292

Nestor Castilho Gomes
OAB/SC 21.175