

Brasília, 09 de fevereiro de 2021.

De: Wagner Advogados Associados
Para: Entidades sindicais assessoradas
Assunto: Decreto n. 10.620, de 05/02/2021

Senhores Diretores,

A presente correspondência destina-se à análise preliminar do Decreto n. 10.620, de 05/02/2021, que *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.*

A norma em questão, embora mantenha a anterior sistemática de centralização das atividades de concessão e manutenção de benefícios aos servidores pertencentes à Administração Pública Federal Direta no órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC (conforme anterior Decreto n. 9.498/2018, agora revogado), **inova ao prever que a centralização das atividades de concessão e manutenção de benefícios aos servidores das autarquias e fundações públicas federais ocorrerá no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS.**

Segundo o novo decreto, em relação às autarquias e fundações, os cronogramas do processo de centralização serão estabelecidos em atos do Presidente do INSS, sendo que, durante o processo de transição, as primeiras prestarão apoio técnico e operacional ao INSS. Por força dessa transferência de competências, os órgãos cujas atividades serão centralizadas deverão apresentar proposta de revisão de suas estruturas regimentais ou de seus estatutos.

O decreto prevê, ainda, que 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 (art. 5º).* Observa-se que o decreto anterior (n. 9.498/2018, que centralizava a concessão e manutenção de benefícios dos servidores da Administração Federal Direta no SIPEC) tinha previsão análoga, contudo, ressaltando expressamente que os servidores cuja lotação ou exercício poderia ser alterado seriam os *da área de gestão de pessoas.*

1

wagner.adv.br

Rua Alberto Pasqualini, 70, 13º andar | Santa Maria/RS | CEP: 97015-010 | Fone: (55) 3026-3206 | wagner@wagner.adv.br

Santa Maria . Aracaju . Belo Horizonte . Brasília . Campo Grande . Cuiabá . Curitiba . Florianópolis . Goiânia . João Pessoa . Macapá
Maceió . Manaus . Pelotas . Porto Alegre . Porto Velho . Recife . Rio Branco . Rio de Janeiro . Salvador . São Luís . São Paulo . Vitória

Por fim, há as previsões de que 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 (art. 8º) e de que 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 (art. 9º).

A partir da apertada síntese das alterações, perceba-se que a gestão do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais – RPPS passa a ser cindida: para os órgãos da Administração Federal direta, permanece com o SIPEC, enquanto para as autarquias e fundações, passa ao INSS.

Ora, é manifesta a inconstitucionalidade da previsão eis que, desde a edição da Emenda Constitucional n. 41/2003, há a vedação constitucional expressa à *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*. A redação do dispositivo foi modificada pela Emenda Constitucional n. 103/2019, sem alterações quanto à sua essência.

Embora o Decreto n. 10.620/2021 refira, em seu art. 1º, parágrafo único, que *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*, tal ressalva mostra apenas que não está promovendo a criação da entidade gestora única constitucionalmente determinada. **Contudo, a referência não tem o condão de elidir a aplicação da disposição constitucional, que é clara quanto à vedação de multiplicidade de entidades gestoras, justamente o que é proposto pelo decreto.**

Cabe destacar, nesse sentido, que o conceito de entidade gestora, segundo o próprio Governo Federal (site do Ministério da Economia, Secretaria Especial de Previdência e Trabalho¹), corresponde à *entidade ou órgão integrante da estrutura da administração pública de cada ente federativo que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do regime próprio, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios*.

Assim, não há dúvidas de que a outorga da concessão e manutenção, ao INSS, de benefícios relativos ao RPPS das autarquias e fundações implica a instituição de duplicidade de entidade gestora do regime próprio do ente federativo (União Federal).

¹ Disponível em <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/outros/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas>. Acesso em 08/02/2021.

Pertinente observar que a sistemática anteriormente vigente era a de gestão do regime pelo SIPEC, com a descentralização de atividades às autarquias e fundações públicas, cujos departamentos de pessoal se constituíam em órgão seccionais do sistema. Assim, em relação ao próprio quadro de pessoal, cada autarquia e fundação promovia a concessão e manutenção do pagamento de benefícios, fazendo os respectivos registros junto ao sistema central.

A descentralização das atividades, contudo, não implicava a cisão da unidade gestora do regime, visto que cada ente autônomo, ao analisar a situação **de seus próprios servidores**, reportava-se e estava vinculado ao sistema geral.

A situação, com o advento do novo decreto, muda substancialmente. Deixa de haver a prática descentralizada de atos, pelas autarquias e fundações, em relação a seus respectivos servidores, concentrando-se tal prática em autarquia única, qual seja, o INSS.

Não bastasse a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.620/2021, incorre ele em incongruências com a legislação federal em vigor:

a) com a Lei n. 9.717/98 (art. 1º, VI), segundo a qual os RPPS possibilitarão a *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*, e com a Lei n. 10.887/2004 (art. 9º), que prevê que a *unidade gestora do RPPS contará com colegiado, com participação paritária de representantes e de servidores dos Poderes da União, cabendo-lhes acompanhar e fiscalizar sua administração*, aspectos que não estão contemplados na atual estrutura regimental do INSS (Decreto n. 9.746/2009);

b) com a Lei n. 9.717/98 (em seus arts. 8º e 8º-A), no ponto em que esta dispõe sobre a responsabilidade dos dirigentes da unidade gestora do RPPS e dos membros de seus conselhos por infrações ao disposto naquela lei, bem como pelas ações de investimento e aplicação dos recursos previdenciários, devendo arcar com o ressarcimento dos prejuízos decorrentes de aplicação em desacordo com a legislação vigente a que tiverem dado causa.

No tocante ao segundo item, a perplexidade advinda da nova sistemática está ligada à incerteza quanto à própria gestão dos recursos previdenciários e à competência para aplicação dos valores (não se sabe se passará ao INSS), bem como quanto à necessária separação dos recursos daqueles atinentes ao RGPS, além da forma de destinação das contribuições recolhidas ao patrimônio da União que custeiam a concessão dos benefícios aos servidores. Vislumbra-se, de forma preliminar, a possibilidade de infração a uma série de normas de natureza fiscal e orçamentária, a ser melhor avaliada.

Veja-se que o Decreto n. 10.620/2021 não regulamenta

tais questões, de suma relevância, deixando-as ao alvedrio do Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, a quem atribui a edição dos atos complementares necessários à execução da centralização.

No ponto, pode-se aventar, desde já e de modo exemplificativo, a infração às seguintes normas que regem o orçamento federal:

a) desacordo com a previsão constitucional de competência da União para legislar sobre orçamento (art. 24 da CF) e do Congresso Nacional para dispor sobre as matérias de competência da União, em especial sobre plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (art. 48, II da CF), matéria, aliás, que sequer pode ser delegada (art. 68, § 1º, III da CF);

b) desacordo com as leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento anual, ao versarem sobre a destinação de recursos.

De outra parte, a nova configuração trazida pelo decreto afronta a própria autonomia administrativa, financeira e patrimonial assegurada a autarquias e fundações, seja por força de norma constitucional (da qual é exemplo o art. 207, que versa sobre as universidades), seja por força de norma infraconstitucional (ilustrativamente, a assegurada pela Lei n. 11.892/2008 aos Institutos Federais de Educação).

Tal afronta se delinea a partir da usurpação das competências administrativas e orçamentárias vinculadas à concessão de benefícios, bem como da imposição do decreto no sentido de que tais entes deverão apresentar proposta de revisão de suas estruturas regimentais ou de seus estatutos.

Por último, pertinente observar, em relação à previsão específica do decreto no sentido de que *o Ministério da Economia poderá determinar a alteração da lotação ou do exercício de servidor ou de empregado para atender ao disposto neste Decreto*, que a interpretação sistemática da norma permite concluir que a movimentação apenas seria possível no que diz com servidores que desenvolvam ou possam desenvolver suas atividades na área de gestão de pessoal e concessão de benefícios previdenciários, os quais poderiam ser designados para desempenhar suas atividades tanto junto ao SIPEC, quanto ao INSS.

Não haveria, assim, uma ampla autorização para que qualquer servidor possa ser movimentado em razão das previsões do decreto. Contudo, a falta de especificidade (ao contrário do decreto anterior que, como dito, limitava a possibilidade de movimentação aos servidores que trabalham na área de gestão de pessoas) gera insegurança quanto aos limites de aplicação da norma.

Em conclusão à análise preliminar do decreto em questão, além das inconstitucionalidades e ilegalidades aventadas, há que se destacar a insegurança jurídica por ele gerada. A vagueza da norma e a delegação

da sua regulamentação à esfera administrativa dão margem à incerteza quanto aos reais contornos do que será efetivado, com potencial ainda maior de prejuízo aos servidores públicos atingidos – que se soma ao já decorrente das previsões expressas da norma.

Sendo o que tínhamos para o momento, despedimo-nos, colocando-nos à disposição para esclarecimentos que se fizerem necessários.

Atenciosamente,

José Luís Wagner
OAB/DFn. 17.183

Valmir Floriano Vieira de Andrade
OAB/DFn. 26.778

Luciana Inês Rambo
OAB/RS n. 52.887