



## **Nota Técnica nº 04/2021** **(Florianópolis, 18 de fevereiro de 2021)**

*Decreto nº 10.620, de 2021. Atribuição da competência para a concessão e manutenção de aposentadorias e pensões, a cargo do RPPS - Regime Próprio de Previdência Social da União ao INSS – Instituto Nacional do Seguro Social. Inconstitucionalidades.*

### **1. Introdução**

No último dia 5 de fevereiro o Sr. Presidente da República fez publicar o Decreto nº 10.620, 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.*

Embora o referido Decreto explicita, logo em seu art. 1º, Inciso I, que o seu texto não se destina à definição sobre qual órgão ou entidade assumirá a responsabilidade pela gestão unificada do regime próprio de previdência social da União (conforme previsto nos §§ 20 e 22, VII, do art. 40, da Carta da República, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019, e no art. 9º, § 60, da própria Emenda), veremos mais à frente que os seus termos - sobretudo quando colocados lado a lado com outras iniciativas governamentais relacionadas aos servidores da União, suas autarquias e fundações -, permitem concluir que se trata, sim, de importante instrumento de consolidação de uma decisão política que a nosso ver é clara (ainda que não anunciada publicamente), qual seja de concentrar no INSS a gestão do citado regime próprio de previdência, atribuindo-lhe, já ou em curto espaço de tempo, o caráter de entidade gestora única, o que viria viabilizar a futura extinção do RPPS e sua absorção pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS)<sup>1</sup>, administrado pelo INSS, aumentando assim o interesse do "mercado" na privatização ou na adoção de um " modelo de capitalização", tão defendido pelo Ministro da Economia.

Pois bem, feito este preâmbulo, vejamos as diversas questões políticas e de direito que envolvem a publicação do Decreto em pauta.

### **2. A existência dos regimes próprios de previdência social e o interesse governamental na privatização da previdência.**

Conforme todos sabemos, desde a Emenda Constitucional nº 20, de 1998, diversas têm sido as modificações constitucionais levadas a termo com o objetivo de aproximar as regras previdenciárias aplicáveis aos servidores

<sup>1</sup> Possibilidade prevista no art. 34, da EC nº 103, de 2019;

estatutários daquelas aplicáveis aos trabalhadores do setor privado, ainda que os primeiros permaneçam albergados sob regimes previdenciários apartados, chamados de "Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS", e os segundos vinculados ao "Regime Geral de Previdência Social – RGPS", este administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

A essas diversas modificações constitucionais vieram se somar, em novembro de 2019, os dispositivos contidos na já referida EC nº 103, que a nosso sentir precisam ser conhecidas antes de qualquer análise mais detalhada do Decreto que constitui o objeto da presente Nota. Vejamos estes dispositivos, então:

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.

(...)

§ 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:

I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;

(...)

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

E agora o que preveem os artigos 9º, § 6º, e 34, da EC nº 103, de 2019:

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.

(...)

§ 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.

Art. 34. Na hipótese de extinção por lei de regime previdenciário e migração dos respectivos segurados para o Regime Geral de Previdência Social, serão observados, até que lei federal disponha sobre a matéria, os seguintes requisitos pelo ente federativo:

I - assunção integral da responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a vigência do regime extinto, bem como daqueles cujos requisitos já tenham sido implementados antes da sua extinção;

II - previsão de mecanismo de ressarcimento ou de complementação de benefícios aos que tenham contribuído acima do limite máximo do Regime Geral de Previdência Social;

III - vinculação das reservas existentes no momento da extinção, exclusivamente:

a) ao pagamento dos benefícios concedidos e a conceder, ao ressarcimento de contribuições ou à complementação de benefícios, na forma dos incisos I e II; e b) à compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social.

Parágrafo único. A existência de **superavit** atuarial não constitui óbice à extinção de regime próprio de previdência social e à consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social.

Pois bem, a leitura atenta dos dispositivos acima nos permite extrair as seguintes determinações constitucionais em vigor:

a) A princípio a previdência social dos servidores públicos estatutários (detentores de cargos públicos) **será organizada em regime próprio, apartado do RGPS**, observado caráter contributivo e solidário (art. 40, caput);

b) Cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) **poderá estruturar um único regime próprio de previdência**, albergando todos os poderes, órgãos e entidades autárquicos e fundacionais (art. 40, § 20, primeira parte);

c) Cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) deverá definir **um único órgão ou entidade responsável pela gestão** do respectivo regime próprio de previdência (art. 40, § 20, primeira parte, e § 22, parte final e Incisos I e II, da Constituição Federal, c/c o art. 9º, § 6º, da EC nº 103, de 2019);

d) As normas gerais de organização, funcionamento e gestão dos regimes próprios **serão fixadas em lei complementar** (art. 40, § 22, primeira parte);

e) Os regimes próprios de previdência **poderão ser extintos** por lei, a partir de critérios a serem fixados em lei complementar, **que também estabeleceria a forma de migração dos beneficiários para o RGPS** (art. 40, § 22, I, da CF, c/c o art. 34, da EC nº 103/2019);

Em outras palavras, a Constituição vigente já prevê ao menos 2 (duas) alternativas no que diz com a organização e funcionamento dos regimes previdenciários dos servidores públicos estatutários, quais sejam: a) manter estes regimes em apartado do RGPS, mediante a definição de uma entidade gestora única em cada ente federativo (que pode ser o próprio INSS ou outra); ou, b) extinguir o respectivo regime próprio, hipótese em que uma futura lei complementar viria definir os critérios para a sua migração para o RGPS, administrado pelo INSS.

Vejamos então o que define o art. 2º, I e II, do Decreto nº 10.620, de 2021:

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

- I - centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões, nos termos do disposto neste Decreto; e
- II - facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição.

Como se vê, uma leitura superficial do Decreto em tela permitiria concluir que o Governo Federal parece ter optado pelo cumprimento do que prevê o § 20, do art. 40, da Constituição, expedindo Decreto com o objetivo de promover a gradual centralização das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões no SIPEC e no INSS, o que viria facilitar a ulterior transferência do RPPS da União à gestão por um único órgão ou entidade, a ser definido.

Nada impede, entretanto, que o passo subsequente venha a ser a extinção do RPPS, com sua absorção pelo RGPS, assim como é perfeitamente possível cogitar da eventual apresentação futura (pelo Governo) de proposta de emenda constitucional visando promover a privatização pura e simples da previdência, ou a adoção do sistema de capitalização, forma disfarçada da primeira.

### **3. O Decreto nº 10.620, de 2021, esconde o real interesse governamental na privatização da previdência pública**

Conforme todos sabemos, persiste o interesse governamental – capitaneado pelo sistema financeiro –, na adoção de um modelo previdenciário fundado na capitalização, nos moldes do que foi imposto ao povo chileno durante a ditadura de Pinochet, conforme já havia sido proposto no texto da Proposta de Emenda Constitucional – PEC nº 6, de 2019, mas que ao final acabou não incorporada ao texto da EC nº 103, do mesmo ano.

Esse interesse, por evidente, será ainda maior se além dos trabalhadores vinculados ao RGPS/INSS, que observam “teto” de R\$ 6.433,57 (seis mil quatrocentos e trinta e três reais e cinquenta e sete centavos), estivermos falando também dos servidores públicos estatutários, que carregam consigo não só a estabilidade no cargo (e com ela a estabilidade contributiva), mas também faixas de remuneração muitas vezes mais elevadas do que o “teto” do RGPS.

Queremos afirmar com isso que o interesse na privatização da previdência pública brasileira será maior quanto maior for a quantidade de remunerações mais atrativas, abarcadas pelo projeto, donde se há de concluir que o Governo Federal não hesitará em adotar iniciativas que visem, ao fim e ao cabo, aglutinar aposentadorias vinculadas a regimes próprios e ao RGPS num só lugar.

Logo, quando analisamos uma norma como o Decreto nº 10.620, de 2021, devemos fazê-lo não só a partir da literalidade dos seus dispositivos, mas sobretudo tendo em conta aquilo que pode ser (nós dizemos: deve ser) o seu real objetivo, procurando verificar se ele caminha (ou não) no sentido da viabilização daquilo que o Governo Federal não esconde ser o seu interesse maior, qual seja a privatização da previdência pública.

Nesse sentido é de concluir que o Decreto nº 10.620, de 2021, vem pavimentar o caminho da privatização da Previdência Social brasileira. Uma vez que promove:

a) a segregação dos atuais servidores aposentados e pensionistas dos seus órgãos ou entidades de origem, facilitando a adoção de futuras medidas governamentais que desrespeitem a garantia de paridade em relação aos servidores em atividade que lá permanecem;

b) a definição do INSS como entidade gestora única do regime próprio de previdência dos servidores da União, suas autarquias e fundações públicas, com a transferência, para a referida autarquia, de todas as responsabilidades relativas não só à gestão desse regime próprio, mas também à manutenção de cerca de 660 mil aposentadorias de servidores federais, e à concessão de novas aposentadorias desses servidores, cumprindo assim o prazo definido pelo art. 9º, § 6º, da EC nº 103, de 2019, que expira em 12 de novembro próximo;

c) a construção das bases para a (futura) extinção do regime previdenciário próprio dos servidores da União, suas autarquias e fundações públicas, com a sua correspondente incorporação ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS), administrado pelo INSS, conforme autorizam os §§ 20 e 22, do art. 40, da Constituição, e o art. 34, da EC nº 103/2019, o que aumentaria o interesse do setor financeiro na privatização da previdência; e, por fim,

d) a (futura) substituição da previdência pública brasileira, de caráter solidário, por um sistema previdenciário de capitalização, marcado pela formação de poupança individual e entregue à gestão pelo sistema financeiro, que já fora tentado pelo Governo Bolsonaro quando da Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019, alcançando assim a privatização da Previdência Pública, o que tornará esse importante sistema de proteção social gravemente dependente do resultado econômico dos investimentos feitos ao longo do período contributivo, tudo nos moldes do que foi imposto ao Chile durante a ditadura de Pinochet, e que após 4 décadas levou aquele País à incômoda condição de líder, na América Latina, no número de suicídios entre idosos, que ao verem passar o tempo se veem desprovidos de qualquer tipo de cobertura previdenciária.

Par e passo com as medidas acima, temos ainda a chamada "reforma administrativa", objeto da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020, que aguarda tramitação no Congresso Nacional, e cujo texto está em perfeita sintonia com o processo acima descrito, na medida em que visa, dentre outras coisas, acabar com o atual regime jurídico único dos servidores federais, de natureza estatutária, ao menos para expressiva parcela dos atuais servidores, instituindo outro regime (provavelmente de natureza celetista), o que geraria a automática vinculação desses e de milhares de novos servidores públicos ao Regime Geral de Previdência Social (INSS).

## **4. O Decreto nº 10.620, de 2021, abre espaço para o desrespeito ainda maior ao princípio da paridade entre ativos, aposentados e pensionistas**

Além da gravidade da situação pintada nos itens anteriores, somos do entendimento de que ao desvincular os servidores aposentados e pensionistas da folha de pagamento das autarquias e fundações, a que estão hoje vinculados, e remeter essas aposentadorias à gestão do INSS (o que mais à frente ocorrerá também com os servidores da administração direta), se terá criado uma dificuldade burocrática adicional para o respeito ao princípio da paridade, que hoje ainda beneficia expressiva parcela dessas aposentadorias.

Explicamos!

No âmbito da Previdência Social (RGPS/INSS), a revisão de processos de aposentadoria é ato específico e individual, voltado à eventual correção de aspectos pontuais a elas relacionados (tais como a contagem de tempo de serviço e o cálculo do valor do benefício), sendo levado a cabo normalmente em momento posterior à concessão inaugural, mercê de documentos novos capazes de alterar a concessão inicial.

Inexiste no âmbito do RGPS, portanto, revisões individuais ou coletivas (gerais) voltadas à observância da garantia de paridade entre ativos, aposentados e pensionistas, eis que se trata de condição típica das aposentadorias estatutárias, estranhas ao INSS.

Isso implicará, a nosso sentir, numa importante resistência administrativa inicial (de parte do INSS) à automática e coletiva revisão de aposentadorias vinculadas ao RPPS da União, relativas à concessão de vantagens salariais novas aos servidores em atividade, não só em decorrência da própria matéria, mas também da provável adoção de mecanismos de revisão semelhantes aos atualmente adotados pela autarquia, marcados pela lentidão e pelo indeferimento generalizado, mercê do receio dos servidores da entidade em assumir responsabilidades que podem levar (como têm levado) a inquéritos administrativos, tão em uso no âmbito da autarquia e no serviço público de maneira geral, sobretudo nos dias atuais.

O resultado dessa equação, a nosso sentir, será que mesmo mantendo uma aparente vinculação legal às carreiras e planos de cargos a que estavam vinculados no momento da aposentadoria, esses servidores passarão a enfrentar sérias dificuldades em ver-lhes estendidas, na velocidade que hoje se verifica, os efeitos de eventuais vantagens salariais novas, deferidas aos seus colegas em atividade, sendo perfeitamente possível prever que a lentidão na resposta aos pedidos de revisão dos seus proventos muito provavelmente carretará em milhares de novas ações judiciais, em prejuízo não só desses aposentados, mas do próprio erário.

## 5. O Decreto nº 10.620, de 2021. Vícios formais e materiais.

Admitindo-se a hipótese de que intenção contida no debatido Decreto seja apenas e tão somente de dar curso às providências administrativas tendentes à definição sobre o órgão ou entidade que assumirá a atribuição de gestora única do RPPS da União (conforme previsto nos artigos 40, §§ 20 e 22, da Constituição Federal, c/c o art. 9º, § 6º, da EC nº 103, de 2019), cumpre então analisar o seu conteúdo, de modo a verificar sua conformidade formal e material com a Carta da República.

Vejamos então, uma vez mais, o que dizem os artigos 1º e 2º, do debatido Decreto nº 10.620, de 2021:

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

Parágrafo único. Este Decreto:

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

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

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

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

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

Art. 3º As atividades de que trata este Decreto serão realizadas, de modo centralizado:

I - pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sípec, quanto à administração pública federal direta; e

II - pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, quanto às autarquias e às fundações públicas.

Ora, vimos anteriormente que dispositivos constitucionais em vigor atribuem **à lei complementar** a prerrogativa de fixar os critérios, parâmetros e natureza jurídica dos respectivos regimes próprios, assim como a responsabilidade pela designação do órgão ou entidade responsáveis pela sua gestão, estabelecendo, ainda, que **haverá apenas um único RPPS por ente federativo (abarcando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e uma só entidade gestora para cada RPPS.**

Logo, é evidente que não caberia a um Decreto dispor sobre matéria que a Constituição delegou à uma lei complementar!

Por outro lado, percebe-se que para a sua edição o Decreto nº 10.620 invoca a incidência do art. art. 84, caput, inciso VI, alínea "a", da Constituição, com o que parece ter objetivado conduzir à conclusão de que se trata de regulamento

perfeitamente restrito ao exercício das prerrogativas deferidas privativamente ao Presidente da República, atinentes à organização e funcionamento da administração federal.

Vimos antes, entretanto, que os artigos 2º e seguintes do Decreto em pauta, ainda que não tenham o condão de definir expressamente qual seria o órgão ou entidade única responsável pela gestão do RPPS da União, caminham decisivamente nessa direção, trazendo muito mais do que simples medidas de centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões, e da facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única, como veremos mais à gente.

A nosso sentir, portanto, o Decreto nº 10.620, de 2021, invoca a atribuição contida no art. 84, VI, "a", da Carta da República apenas para tentar passar a impressão de que veicula dispositivos relacionados unicamente à organização da administração pública, para em verdade adotar medidas que visam regulamentar diretamente o disposto no art. 40, §§ 20 e 22, Inciso VII, da Carta da República, e no art. 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

Disso decorrem ao menos 2 (dois) questionamentos jurídicos de relevo, a saber:

a) Ao editar o Decreto nº 10.620, de 2021, o Sr. Presidente da República teria visado regulamentar, diretamente, dispositivos constitucionais que atribuem essa prerrogativa apenas à lei complementar, ou seus termos devem ser vistos como mero exercício das prerrogativas privativas de que trata o art. 84, VI, "a", da Carta da República? Haveria vícios formais nessa iniciativa?

b) As providências contidas no Decreto nº 10.620, de 2021, em particular seu art. 3º, II, importariam em lesão aos princípios que regem a administração pública? Haveria vícios materiais nessa iniciativa?

Vejamos, então, cada um destes questionamentos em particular:

## 5.1. Vícios formais

No que diz com o primeiro questionamento acima - e em que pese o art. 1º, Inciso I, do debatido Decreto desde logo afirmar que não pretende dispor sobre o órgão ou a entidade gestora única do regime próprio de previdência social, no âmbito da União (de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição) -, somos do entendimento de que os dispositivos restantes, em uníssono, **estão voltados ao cumprimento do que determina o § 22, Inciso VII, do art. 40, da Carta da República, c/c o prazo previsto no art. 9º, § 6º, da EC nº 103, de 2019.**

Em outro dizer, ao editar o malsinado Decreto nº 10.620, de 2021, o Sr. Presidente da República agiu não com o objetivo de promover meras modificações na organização e funcionamento da administração federal (art. 84, VI, "a", da CF), mas sim com o intuito de consolidar o INSS como entidade gestora única do RPPS



da União, na forma prevista nos §§ 20 e 22, VII, da Carta Política, c/c o § 6º, do art. 9º, da EC nº 103, de 2019.

Veja-se, neste sentido, que em 14 de outubro de 2019 - antes mesmo da promulgação da EC nº 103, daquele ano -, o Ministério da Economia já fazia publicar a Portaria nº 562, instituindo Grupo de Trabalho com o objetivo de promover estudos destinados à implantação do órgão ou entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social da União, de tal sorte que em 7 de julho de 2020 esse Grupo chegou às suas conclusões finais, exarando a Nota Técnica SEI nº 25930/2020/ME (em anexo), dela constando o seguinte:

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.** (grifamos)

Da referida Nota colhem-se, ainda, os itens 8 e 11, assim redigidos:

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.**

11. Por fim, foi anexado aos autos pelo Secretário de Previdência os documentos "Entidade Gestora Única - Visão INSS"(SEI nº 8876800) e síntese dos resultados do estudo (SEI nº 8876819), **que apresenta estudo mais aprofundado realizado pelo INSS, coordenado pela sua Diretoria de Atendimento, buscando demonstrar a capacidade técnica, as vantagens competitivas em relação às outras alternativas e a viabilidade financeira de assumir as atribuições de entidade gestora única do RPPS da União.** (destacamos)

Não restam dúvidas, assim, de que as conclusões a que até aqui chegou o Poder Executivo apontam para a definição do INSS como entidade gestora única do RPPS da União.

Aliás, não fosse essa a conclusão e a decisão política já adotadas pelo Chefe do Poder Executivo (e ainda não publicizada apenas por questões estratégicas), e não haveria razões lógicas e compreensíveis - sobretudo há cerca de pouco mais de 9 (nove) meses para findar o prazo dado pelo § 6º, do art. 9º, da EC nº 103, de 2019<sup>2</sup> -, para envolver o INSS no malsinado Decreto nº 10.620, de 2021, bastando para tanto que o anunciado interesse na *centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões*, e na *facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única*, de que tratam os Incisos I e II, do seu art. 2º, fossem operadas mediante a simples escolha do SIPEC para este fim, ampliando-se assim a centralização já iniciada com o anterior Decreto nº 9.498, de 2018, agora revogado.

<sup>2</sup> Conforme determina o art. 9º, § 6º, parte final, da EC nº 103, de 2019;

Ao contrário disso, entretanto, o Inciso II, do art. 2º, do Decreto em comento, resolveu inovar, atribuindo ao INSS a centralização da concessão e Da manutenção de aposentadorias e pensões dos servidores vinculados às autarquias e fundações, o que apenas se explica – e justifica –, se concebida a decisão de atribuir à autarquia previdenciária a prerrogativa de entidade gestora única do RPPS da União, conforme conclusão do Grupo de Trabalho mencionado anteriormente, com o que se estaria cumprindo o que previsto nos §§ 20 e 22, VII, do art. 40, da Carta da República, c/c o § 6º, do art. 9º, da EC nº 103, de 2019, no que o Decreto em análise usurpa competência que os §§ 20, e 22, do art. 40.

Logo, força é reconhecer que Decreto em análise contem franca usurpação de competência que a Carta Magna atribuiu à lei complementar, e por via de consequência ao Poder Legislativo, ferindo assim o princípio da separação entre os Poderes, evidenciando a presença de vício formal passível de veiculação no Poder Judiciário.

Demais disso, parece evidente que mesmo tendo invocando para a sua edição o disposto no art. 84, VI, "a", da Carta da República, não restam dúvidas de que o conteúdo do Decreto nº 10.620, de 2021, não se enquadra na configuração de decreto autônomo, autorizado pelo referido dispositivo constitucional, eis que destinado a regular não mera matéria de organização administrativa, mas os §§ 20 e 22, VII, do art. 40, da CF, e o § 6º, do art. 9º, da EC nº 103, de 2021, o que torna imprescindível prévia disposição em lei complementar, inócurrenente na espécie.

Logo, somos da visão de que ao editar ato dispondo diretamente sobre a matéria versada nos dispositivos constitucionais acima, o Sr. Presidente da República exorbitou da sua competência constitucional, sujeitando o ato a controle de constitucionalidade.

## 5.2. Vícios materiais

A par dos vícios formais a que fizemos anterior referência, importa destacar alguns vícios materiais que, a nosso sentir, também traduzem a inconstitucionalidade do Decreto em pauta ou ao menos de parte dele.

Iniciemos, então, pelo seu art. 3º, II, que conforme vimos pretende concentrar no INSS as concessões e manutenções de aposentadorias dos servidores federais vinculados às autarquias e fundações federais.

Neste caso importa lembrar que o INSS é uma autarquia federal cuja instituição foi autorizada pelo art. 17, da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, tendo suas atribuições e forma de funcionamento atualmente reguladas pelo Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, que neste particular aspecto **há de ser vista como norma especial**, prevalecendo sobre eventuais normais gerais que com ela conflitem.

Ora, atentando-se para o mencionado Decreto nº 9.746, de 8 de abril de 2019, é fácil perceber que dele **não consta** qualquer responsabilidade, atribuída

ao INSS, para a gestão do RPPS dos servidores da União (nem tampouco para a concessão e manutenção de aposentadorias a ele vinculadas), atribuição esta que veio ao mundo jurídico através de outro regulamento, qual seja o art. 3º, II, do Decreto nº 10.620, de 2021, norma que ou se reveste de inconstitucionalidades formais (conforme mencionado no item 5.1 anterior), ou possui natureza de Decreto autônomo, editado com supedâneo no que prevê o art. 84, VI, "a", da Carta da Magna, caso em que **há de ser visto como norma geral**, na medida em que dispõe sobre diversos aspectos, órgãos e entidades da administração federal

Logo, e no que diz especificamente com as atribuições do INSS, o art. 3º, II, do Decreto nº 10.620, de 2021, parece conter aparente antinomia para com o Decreto nº 9.746, de 2019, de modo sendo essa a hipótese deve prevalecer o conteúdo deste último, a teor do que disciplina a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (art. 2º, § 2º).

Nessa direção a cátedra de MARIA HELENA DINIZ<sup>3</sup>, para quem:

uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados especializantes. A norma especial acresce um elemento próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se assim o bis in idem, pois o comportamento só se enquadrará na norma especial, embora também seja previsto na geral.

Ora, sabendo-se que toda a organização administrativa do INSS (aí incluída sua Estrutura Regimental e suas atribuições), encontra-se emoldurada à concessão e à manutenção de benefícios previdenciários típicos, vinculados ao RGPS, na forma do Decreto nº 9.746, de 2019, e que a referida norma constitui especial, é fora de propósito admitir que regulamentos supervenientes, quando revestidos de natureza geral, venham a modificar o primeiro.

Isso não implica dizer, contudo, que o próprio Decreto nº 9.746, de 2019, não possa vir a ser alterado para delegar novas atribuições à autarquia previdenciária, eis que estaríamos diante de modificação, no todo ou em parte, de norma especial já existente, e que mesmo após eventual modificação não se desvestiria da sua natureza especial.

De qualquer forma, e ainda na específica hipótese de atribuição (ao INSS) das responsabilidades pelas concessões e manutenção de aposentadorias e pensões do RPPS da União, força é reconhecer que muito mais haveria de ser feito além da mera atribuição de competência, eis que importa ela no necessário treinamento e capacitação dos servidores da autarquia previdenciária para esses novos afazeres (que hoje não lhes pertencem e com as quais possuem pouca familiaridade); na necessária adequação dos procedimentos de concessão e manutenção aos ditames das Leis nºs 8.112, de 1990; e 9.784, de 1999 (estranhas ao INSS); e na submissão dessas decisões ao controle externo, previsto no art. 71, III, da Carta Magna, exercido pelo Tribunal de Contas da União, observado o recente Tema nº 445, de Repercussão Geral, aprovado pelo Supremo Tribunal

<sup>3</sup> DINIZ, Maria Helena. **Conflito de Normas**. 9ed. São Paulo: Saraiva, 2009;

Federal (o que inexistia na atual realidade da autarquia previdenciária), todas questões que já deveriam estar tratadas no ato de atribuição de competência, de modo a evitar hiatos jurídicos.

Em outras palavras, até que sejam promovidas as devidas adequações na Estrutura Regimental do INSS (com as necessárias modificações a serem operadas diretamente no Decreto nº 9.746, de 2019), a concessão e manutenção de aposentadorias e pensões dos servidores estatutários vinculados às autarquias e fundações públicas deve permanecer sob gestão dessas autarquias e fundações, como hoje é.

Demais disso, é de considerar que a assunção, pelo INSS, da responsabilidade pela manutenção de cerca de 660.000 (seiscentas e sessenta mil) aposentadorias e pensões hoje sob a gestão de inúmeras autarquias e fundações vinculadas à União<sup>4</sup>, bem assim a concessão de outras cerca de 400 (quatrocentas mil), relativas aos servidores em atividade que já implementaram as condições para a aposentação ou que implementarão essas condições nos próximos 5 (cinco) anos, acarretará um pesado ônus sobre a já debilitada estrutura organizacional da autarquia, submetida a uma deliberada política de sucateamento nos governos Temer e Bolsonaro.

Com efeito, é de conhecimento público que nos últimos anos diversas Agências da Previdência Social foram simplesmente fechadas por risco de desabamento, enquanto a recomposição da força de trabalho da autarquia, necessária em face às aposentadorias concedidas, beira ao ridículo, para dizer o menos, o que fica patente quando verificamos que nos últimos 10 (dez) anos o número de servidores em atividade no INSS **caiu de 38.529 (trinta e oito mil, quinhentos e vinte e nove) em 2010, para 23.661 (vinte e três mil, seiscentos e sessenta e um) em 2021**, numa perda efetiva de 14.868 (quatorze mil, oitocentos e sessenta e oito) servidores.

Por outro lado, se tomarmos o período entre 2018 a 2021 - todo sob os governos Temer e Bolsonaro -, veremos que ingressaram no INSS **apenas 68 (sessenta e oito) novos servidores**, enquanto o número de servidores da autarquia que lograram a aposentadoria, no mesmo período, **chegou a 10.272 (dez mil duzentos e setenta e dois)**<sup>5</sup>.

Desse descalabro administrativo - deliberadamente criado, mantido e incentivado pelo próprio Governo Federal -, resulta o absurdo quadro atual, em que os segurados que necessitam da Previdência Social (boa parte deles portadores de doenças graves ou incapacitantes), precisam esperar meses ou anos pela concessão dos esperados benefícios de aposentadoria ou auxílio-doença, conforme tem sido intensamente veiculado pela imprensa nos últimos anos, num descalabro administrativo que só piorou com a pandemia do coronavírus.

<sup>4</sup> Disponível em: [encurtador.com.br/wxK06](http://encurtador.com.br/wxK06). Acesso em: 22.2.2021;

<sup>5</sup> Dados disponíveis em: [encurtador.com.br/cdkpF](http://encurtador.com.br/cdkpF). Acesso em: 18.2.2021;

Em janeiro de 2021, por exemplo, eram cerca de 1.700.000 (um milhão e setecentos mil) pedidos de benefícios previdenciários represados para além do prazo regimental, como nos mostra matéria jornalística veiculada pelo site Folha de São Paulo, de 5 de fevereiro corrente<sup>6</sup>, número este que ainda fica em absurdos 1.250.000 (um milhão duzentos e cinquenta), se excluirmos processos que aguardam cumprimento de exigências.

Por sua vez, reportagem do site Brasil Econômico, que circulou em 13.11.2020<sup>7</sup>, informa que esse represamento já existia antes da promulgação da EC nº 103, de 2019, mas piorou com as novas regras previdenciárias por ela impostas, que dificultaram ainda mais a análise dos pedidos.

Ora, se diante das suas atuais atribuições o INSS já não consegue entregar seus serviços de forma qualificada e ágil – mercê do deliberado sucateamento a que a autarquia tem sido submetida nos últimos anos -, parece evidente que conferir-lhe novas atribuições, aumentando o nível de complexidade e a quantidade das aposentadorias a conceder e revisar, só tornará ainda mais caótico o quadro atual, o que virá em prejuízo dos seus segurados (que terão aumentada a fila de processos a serem analisados), e dos servidores públicos cujas aposentadorias serão para lá deslocadas (que passarão a sofrer das mesmas mazelas impostas aos segurados do RGPS), o que evidencia claro desrespeito aos princípios constitucionais da *razoabilidade*, da *proporcionalidade* e da *eficiência*.

*Razoabilidade e proporcionalidade*, aliás, devem ser vistos como princípios que caminham lado a lado, um conferindo apoio à realização do outro, como bem leciona o Ilustre Ministro Gilmar Ferreira Mendes, *in verbis*:

(...) um juízo definitivo sobre a proporcionalidade há de resultar da rigorosa ponderação entre o significado da intervenção para o fim atingido e os objetivos perseguidos pelo legislador (proporcionalidade ou razoabilidade no sentido estrito). O pressuposto de adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos. O requisito de necessidade ou da exigibilidade (Notwendigkeit oder Euforderichkeit) significa que nenhum meio menos gravoso para o indivíduo revelar-se-ia igualmente eficaz na consecução dos objetivos pretendidos. Assim, apenas o que é adequado pode ser necessário, mas o que é necessário não pode ser inadequado.

Com efeito, esta necessária *proporcionalidade* já era vista por Kelsen<sup>8</sup> como impositiva à toda atividade estatal, naquilo que o notável mestre convencionou chamar de "meio-termo aristotélico", senão vejamos:

(...) como norma referida ao modo de tratar os homens, surge também o preceito geral de comedimento, a *ideia de que a conduta reta consiste em não*

<sup>6</sup> Disponível em: <https://agora.folha.uol.com.br/grana/2021/02/fila-do-inss-recua-mas-ainda-supera-17-milhao-de-pedidos.shtml?origin=folha>. Acesso em: 22.2.2021;

<sup>7</sup> Disponível em: [encurtador.com.br/eNP23](http://encurtador.com.br/eNP23). Acesso em 22.2.2021;

<sup>8</sup> KELSEN, Hans. *O problema da justiça*. Tradução de João Baptista machado. São Paulo: Martins Fontes, 1998. Conferir em: MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 98.

**exagerar para um de mais e para um de menos, em manter, portanto, o  
áureo meio-termo."** (destacamos)

Na mesma direção segue o ilustre Ministro Alexandre de Moraes<sup>9</sup>, para quem:

O que se exige do Poder Público, portanto, é uma coerência lógica nas decisões e medidas administrativas e legislativas, bem como na aplicação de medidas restritivas e sancionadoras; estão, pois, absolutamente interligados, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

De outra parte, parece evidente que a situação em pauta atrai a incidência do *princípio da eficiência*, que a Emenda Constitucional nº 19, elevou à dispositivo constitucional expreso, princípio este que traz consigo os conceitos de legitimidade e economicidade do ato ou norma legal, a nos indicar que devem estar sempre voltados ao atingimento da sua finalidade, conforme nos ensina LUCIA VALLE FIGUEIREDO<sup>10</sup>, *in literis*:

Deveras, tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo, dos atos praticados pela Administração Pública, para verificação se foram úteis o suficiente ao fim a que se preordenavam, se foram eficientes.

Ainda sobre o sentido amplo de *eficiência*, vejamos a cátedra de UBIRAJARA COSTODIO<sup>11</sup>, *in literis*:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: **prestabilidade, presteza e economicidade**. Prestabilidade, pois o atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. **Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez**. **Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público**. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão. (grifamos)

Por fim, é mais uma vez ALEXANDRE MORAES<sup>12</sup> quem nos socorre, assim conceituando:

Assim, *princípio da eficiência* é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, **eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade**, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários **para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social**. (os destaques são nossos)

<sup>9</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional Administrativo*. 3º ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 96.

<sup>10</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Vale. *Curso de Direito Administrativo*. 4. ed., São Paulo: Malheiros, 2000, p.60

<sup>11</sup> COSTODIO FILHO, Ubirajara. *A Emenda Constitucional 19/98 e o Princípio da Eficiência na Administração Pública*. In: Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 27, p. 210-217, abr./jul. 1999, p. 214.

<sup>12</sup> MORAES, Alexandre de. *Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 30.

Ora, sabendo-se que na atual situação os pedidos de aposentadorias ou de pensões dos servidores alcançados pelo art. 3º, II, do Decreto nº 10.620, de 2021, são analisados diretamente pela autarquia ou fundação à qual esses servidores/instituidores encontram-se funcionalmente vinculados, sendo **geralmente decididos dentro do mesmo mês ou no mês subsequente ao da protocolização**, e tendo-se em conta que eventual necessidade de informações funcionais adicionais encontram-se de posse da própria autarquia ou fundação de origem (que assim podem acessá-las através dos sistemas automatizados do SIPEC – Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal), fica evidente a carência de *razoabilidade e proporcionalidade* da medida determinada pelo art. 3º, II, do Decreto nº 10.620, de 2021, haja vista que essas mesmas aposentadorias ou pensões **passarão a compor a “vala comum” onde jazem acumulados mais de um 1.700.000 (um milhão e setecentos mil) pedidos de benefícios do RGPS.**

O mesmo, aliás, é de concluir em relação à eventuais pedidos de revisões de aposentadorias ou pensões (em manutenção) desses mesmos servidores, hoje dirigidos às autarquias ou fundações a que estavam funcionalmente vinculados, e que por isso mesmo possuem todas as informações necessárias à sua pronta resposta, sem necessidade de diligências a outros órgãos ou entidades, forma contumaz de retardamento das respostas, e que no mais das vezes acabam por levar à desnecessária judicialização da questão debatida, abarrotando ainda mais o Poder Judiciário.

Logo, soa evidente que o dispositivo regulamentar em tela (art. 3º, II, do Decreto nº 10.620, de 2021) fere também o *princípio da eficiência*, posto que importará na subtração das referidas atribuições das áreas de recursos humanos das autarquias e fundações a que os servidores encontram-se funcionalmente vinculados, **onde hoje são tratadas com presteza e economicidade**, para jogá-las à responsabilidade do INSS, que há anos vem sofrendo as consequências do desleixo do Governo Federal e do deliberado sucateamento, por ele imposto à autarquia, onde por certo irão se somar a milhões de outras aposentadorias e pensões represadas há meses.

Neste ponto cumpre ressaltar que as previsões contidas nos artigos 5º (realocação de força de trabalho) e 6º (apoio administrativo durante a transição), do Decreto em pauta, nem de longe suprirão a necessidade de pessoal do INSS ou a imperiosa necessidade de reestruturação física e tecnológica da autarquia, tratando-se, ao fim e ao cabo, apenas de dispositivos destinados a “dourar a pílula”.

A uma porque todos sabemos que os cargos e carreiras da administração federal - sobretudo aqueles vinculados às autarquias e fundações federais, como aqui se trata -, sofreram forte modificação e especialização na década passada, não raras vezes para adotar denominações (para esses cargos e as carreiras) intrinsecamente vinculadas às específicas atribuições das autarquias e fundações onde os serviços são prestados<sup>13</sup>, o que cria sérias dificuldades

<sup>13</sup> Por exemplo: Técnico Previdenciário; Analista em Ciência e Tecnologia, Tecnologista em Saúde Pública, Analista em infraestrutura de transportes, Agente de Saúde – Endemias. Técnico em Informações Geográficas

jurídicas ao deslocamento desses servidores para exercício no INSS, sob pena de ilegal desvio de função.

Demais disso, é sabido que as autarquias e fundações alcançadas pelo Decreto nº 10.620, de 2021, sofrem todas de uma mesma mazela, qual seja a drástica redução do seu quadro de pessoal em razão de aposentadorias recentes (impulsionadas pelo receio quanto aos efeitos da "reforma da previdência" promovida pelo Governo Bolsonaro), de tal modo que retirar esses servidores dessas entidades importará na periclitación do trabalho por eles desenvolvido. Estaríamos, assim, "calçando um santo para descalçar o outro".

A duas porque conforme vimos antes as dificuldades hoje enfrentadas pelo INSS não se resumem à drástica redução do seu quadro de pessoal, desacompanhada que foi, como já vimos, da necessária reposição dessa força de trabalho, haja vista que essas dificuldades alcançam os espaços físicos, os equipamentos eletrônicos, os sistemas utilizados para a concessão e manutenção de benefícios, etc.

Aliás, é de ter em conta que as dificuldades referidas acima vieram de ser realçadas a partir da eclosão da pandemia do coronavírus, que impôs medidas de distanciamento social não raras vezes incompatíveis com a necessidade do segurado suprir informações e documentos exigidas pela autarquia previdenciária, chegando ao descalabro desses segurados serem compelidos a "depositar" documentos pessoais e oficiais em urnas de papelão, colocadas à frente de algumas Agências do INSS pelo País, conforme foi noticiado pela mídia<sup>14</sup><sup>15</sup>, e pela imprensa sindical<sup>16</sup>.

Em suma, a prosperar a eficácia do art. 3º, II, do Decreto nº 10.620, de 2021, perderão os servidores públicos federais atingidos pela medida, mas perderão também os trabalhadores do setor privado, ganhando apenas aqueles que (como o Governo Federal e o sistema financeiro) desejam a instauração do caos na Previdência Social brasileira, para que desse caos venha a emergir a privatização como "solução milagrosa", mesmo que em prejuízo da população que precisa da proteção previdenciária.

Também nesse particular aspecto, portanto, se desnuda claro vício constitucional de natureza material, passível de veiculação no Poder Judiciário.

Por derradeiro, cumpre ainda trazer à colação outro vício de natureza material, que se mostra presente mesmo que se admita que o malsinado Decreto nº 10.620, de 2021, encontra-se perfeitamente adequando ao que preceitua o art. 84, "a", da Constituição Federal.

e Estatísticas – IBGE, Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário – INCRA, dentre outros de denominação semelhante;

<sup>14</sup> Disponível em: [encurtador.com.br/luzE6](http://encurtador.com.br/luzE6). Acesso em: 23.2.2021;

<sup>15</sup> Disponível em: [encurtador.com.br/pDM39](http://encurtador.com.br/pDM39). Acesso em: 23.2.2021;

<sup>16</sup> Disponível em: [encurtador.com.br/foO27](http://encurtador.com.br/foO27), Acesso em: 23.2.2021;



Com efeito, vimos antes que o Decreto em tela transfere para o INSS as atribuições de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões dos servidores das autarquias e fundações públicas federais, o que equivale dizer que **o RPPS da União será subsumido pela autarquia previdenciária**, ao menos até a instituição do órgão ou entidade gestora única, a que aludem os §§ 20 e 22, VII, da Carta da República.

Assim sendo, vejamos então o que define o art. 9º, da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, ao dispor sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências:

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; (o grifo é nosso)

Na mesma direção já seguia o art. 1º, da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos 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, senão vejamos:

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;** (os destaques são nossos)

Como se vê, os dispositivos legais acima expressam uma garantia, deferida aos servidores públicos vinculados a regimes próprios de previdência social (como é o caso), qual seja de que a gestão do respectivo RPPS será democrática, mediante a instituição de órgão colegiado de administração do qual esses servidores possam participar, através de representantes.

Atentando-se para o que diz o Decreto nº 10.620, de 2021, entretanto, logo se percebe que **dele não consta uma linha sequer sobre essa garantia legal**, estando ausentes quaisquer medidas administrativas neste sentido. Aliás, o Decreto em questão não poderia mesmo fazê-lo, haja vista que se assim fosse estaria impondo ao INSS uma estrutura regimental que exigiria a alteração do Decreto nº 9.746, de 2019 (norma especial), inviável através da edição de norma de mesma hierarquia e de natureza geral, como sabe ser o Decreto nº 10.620, de 2021.

Presente, assim, nova inconstitucionalidade material.

Em derradeiro, temos que o art. 3º, Incisos I e II, do Decreto em tela implicam na definição de ao menos 2 (duas) entidades gestoras, aspecto ao qual se soma o fato do seu art. 1º, II, haver estabelecido que os seus termos não se aplicam aos Poderes Legislativo e Judiciário, do que resulta a conclusão de que estaríamos diante de 4 (quatro) entidades gestoras no âmbito da União, quais sejam o SIPEC, o INSS, e 2 (duas) entidades gestoras ligadas aos Poderes Legislativo e Judiciário.

Ora, vimos anteriormente que os §§ 20 e 22, VII, da Constituição Federal, bem assim o art. 9º, § 6º, da EC nº 103, de 2019, não só estabelecem que deve ser único o RPPS dos servidores da União, como também que deve ser única a respectiva entidade gestora, o que está em evidente confronto com o caminho traçado pelo Decreto em pauta..

Também nesse último e particular aspecto, portanto, verificamos a presença de inconstitucionalidade material passível de discussão no Poder Judiciário.

## **6. Conclusões**

À vista do que acima foi exposto, somos do entendimento de que o Decreto nº 10.620, de 2021, deve ser visto com sérias restrições pelas entidades sindicais representativas dos servidores públicos, sejam eles do âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos municípios, devendo despertar o interesse até mesmo aos trabalhadores do setor privado.

É que mais do que simples norma de organização da administração federal, o Decreto em tela constitui instrumento que caminha no sentido da definição de uma entidade gestora única para o RPPS da União, fazendo-o mediante a clara intenção de atribuir tal prerrogativa ao INSS, o que viria facilitar eventual medida futura de extinção do RPPS (já prevista na Constituição), e sua absorção pelo RGPS, do que emergiria ainda maior interesse do sistema financeiro na privatização da Previdência Social brasileira, já foi tentado pelo Governo Bolsonaro quando da apresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº 6, de 2019 ao Congresso Nacional.

Demais disso, e ainda que fiquemos apenas na transferência (para o INSS) das atribuições de concessão e manutenção de aposentadorias e pensões dos servidores das autarquias e fundações federais, tal medida viria não só criar dificuldades ainda maiores para o respeito à garantia de paridade entre ativos, aposentados e pensionistas, como implicaria no aumento da quantidade de pedidos de aposentadoria ou pensão entregues à apreciação do INSS e da diversidade destes pedidos (já que hoje o INSS não trata de aposentadorias estatutárias).

Disso resultará, com elevada certeza, não só um importante retardo na concessão desses novos pedidos, prejudicando os servidores interessados, como essa nova e variada carga de trabalho resultará num provável represamento ainda maior na concessão de benefícios do RGPS, prejudicando os segurados do próprio INSS.

Por fim, cumpre às entidades representativas de servidores federais a análise sobre a oportunidade e a conveniência de eventual questionamento judicial do Decreto nº 10.620, de 2021, tendo em vista as possíveis inconstitucionalidades mencionadas anteriormente e outras, que por ventura ainda possam ser apuradas.

É como opinamos. SMJ.

**Luís Fernando Silva**  
*Assessor Jurídico da FENASPS*

**Marcelo Trindade de Almeida**  
*Assessor Jurídico da FENASPS*

*Brasília, 23 de fevereiro de 2021*

**Assessoria Jurídica Nacional (AJN)**  
***FENASPS***