

**Excelentíssima Senhora Ministra Rosa Weber  
Supremo Tribunal Federal  
Brasília, DF**

**PEDIDO DE ADMISSÃO COMO *AMICUS CURIAE*  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6767**

**CONFEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL – CONDSEF**, entidade de representação sindical em grau superior, regularmente inscrita no CNPJ n. 26.474.510/0001-94, com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Edifício Seguradoras, salas 308/314, Asa Sul, Brasília, DF, CEP n. 70.093-900, neste ato representada por seu Secretário Geral Sérgio Ronaldo da Silva, brasileiro, casado, servidor público federal, CPF n. 258.310.204-44, RG n. 1.955.626 – SSP/PE, residente e domiciliado na QS 118, Conjunto 03, Lote 01, apto. 501, Samambaia Sul, Brasília, DF;

**FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL – FENADSEF**, entidade de representação sindical em grau superior, regularmente inscrita no CNPJ n. 22.110.805/0001-20, com sede no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Edifício Seguradoras, salas 308/314, Asa Sul, Brasília, DF, CEP n. 70.093-900, neste ato representada por seu Secretário Geral Sérgio Ronaldo da Silva, brasileiro, casado, servidor público federal, CPF n. 258.310.204-44, RG n. 1.955.626 – SSP/PE, residente e domiciliado na QS 118, Conjunto 03, Lote 01, apto. 501, Samambaia Sul, Brasília, DF;

**FEDERAÇÃO DE SINDICATOS DE TRABALHADORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS EM INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS DO BRASIL – FASUBRA-SINDICAL**, entidade de representação sindical em grau superior, regularmente inscrita no CNPJ n. 08.485.179/0001-26, com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 6, Ed. Bandeirantes, sala 205, Brasília, DF, neste ato representada pelo seu Coordenador-geral, Antônio Alves Neto, brasileiro, solteiro, servidor público federal, CPF n. 137.672.548-75, RG n. 20543534-5, residente e domiciliado na Rua Florindo Pelati, n. 430, Jardim Santa Clara, Pedreira, SP, CEP n. 13920000;

**FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE TRABALHADORES EM SAÚDE, TRABALHO, PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – FENASPS**, pessoa jurídica de direito privado, regularmente inscrita no CNPJ n. 78640026/0001-91, registrada no Cartório do 2º Ofício de Notas e Protestos do Distrito Federal, com sede no Setor de Diversões Sul, Edifício Venâncio V, Loja 28, Térreo, Brasília, DF, CEP n. 70393-904, neste ato representada por seu Secretário de Assuntos Jurídicos Sebastião José de Oliveira, brasileiro, divorciado, servidor público federal, CPF n. 447.033.689-00, RG n. 3326835-1, SSP/PR, residente e domiciliado na Rua Graúna, nº. 204, Jardim Veneza – Foz do Iguaçu/PR;

**SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR - ANDES - SINDICATO NACIONAL**, entidade de representação sindical de primeiro grau, portadora do Registro Sindical n. 24000.001266/90-01, com sede no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco “C”, Edifício Cedro II, 5º andar, Brasília, DF, CEP n. 70.302-914, neste ato representada por sua Presidenta, Rivânia Lúcia Moura de Assis, brasileira, solteira, servidora pública federal, CPF nº. 678.579.653-91, RG n. 3285169-SSP/RN;

**SINDICATO NACIONAL DOS SERVIDORES FEDERAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA, PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA – SINASEFE NACIONAL**, entidade sindical de primeiro grau de âmbito nacional, inscrita sob o CNPJ n. 03.658.820/0001-63, com sede em Brasília, DF, no Setor Comercial Sul, Quadra 02, Bloco C, Entrada 22, salas 109/110, Edifício Serra Dourada, Asa Sul, CEP n. 70.302-902, neste ato representado por sua Coordenadora Geral Camila de Souza Marques Silva, brasileira, solteira, servidora pública federal, CPF n. 006.621.501-39, RG n. 2.135.454 – SSP/DF, residente e domiciliada em Brasília, DF, na QNL 1, Conjunto C, Casa 15, CEP n. 72.150-030;

por meio de seus advogados legalmente constituídos e infra-assinados, com endereço profissional em Brasília, DF, no Setor Bancário Sul, Quadra 1, Bloco K, Salas n. 908/913, Edifício Seguradoras, e-mail [intimacoes@wagner.adv.br](mailto:intimacoes@wagner.adv.br), vêm à presença de Vossa Excelência requerer a intervenção no processo em epígrafe na condição de **AMICUS CURIAE**, em face dos fundamentos a seguir expostos.

<b>I - DA ADMISSIBILIDADE DE <i>AMICUS CURIAE</i> EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE</b>
---

A admissão de intervenção de *amicus curiae* em Ação Direta de Inconstitucionalidade é autorizada pelo art. 7º da Lei n. 9.868/99, o art. 138 do Código de Processo Civil e o art. 323, § 3º, do Regimento Interno deste E. STF.

Inequívoca, assim, a possibilidade de participação do *amicus curiae* na análise do mérito da presente demanda, enriquecendo o debate através da participação da sociedade, vez que pode fornecer subsídios relevantes à compreensão da lide, de modo a auxiliar esta E. Corte em sua missão de julgar a constitucionalidade do ato normativo impugnado.

<b>II - DA REPRESENTATIVIDADE DAS REQUERENTES E DA RELEVÂNCIA DA MATÉRIA</b>
--

A representatividade das entidades requerentes é manifesta à medida que, regularmente constituídas e com atuação em todo o território nacional, gozam de legitimidade extraordinária para atuar judicialmente consonante os arts. 8º, inciso III, e 37, inciso VI, da CRFB, bem como, infraconstitucionalmente, o art. 240, caput e “a”, da Lei n. 8.112/90, art. 3º da Lei n. 8.073/90 e art. 18 da Lei n. 13.105/15.

Sob o viés da relevância da matéria, é desnecessária maior retórica: esta é inequívoca. Ao julgar a inconstitucionalidade do Decreto n. 10.620/01, no 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 presente ação versa sobre qualidades inegociáveis na concepção da República Federativa do Brasil: o direito social fundamental à previdência social e o regular exercício do poder que emana do povo, especificamente sob o viés do processo legislativo e das matérias cuja disciplina é reservada à Lei Complementar.

Assim, há que ser deferido o pedido para que as requerentes, na condição de *amicus curiae*, atuem na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

### III - DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

#### 1. Do Decreto n. 10.620, de 5 de fevereiro de 2021

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada com a finalidade de que seja declarada a inconstitucionalidade do inciso II do art. 3º, do inciso II do art. 4º e do art. 7º do Decreto n. 10.620/21, *in verbis*:

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

(...)

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

**Art. 4º.** O processo de centralização de que trata o art. 2º obedecerá a cronogramas estabelecidos em atos do:

(...)

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

**Art. 7º.** Os órgãos e as entidades cujas atividades de concessão e de manutenção de aposentadorias forem centralizadas apresentarão proposta de revisão de suas estruturas regimentais ou de seus estatutos, nos termos do disposto no Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019, quando da transferência das competências de concessão e de manutenção de aposentadorias e pensões para o órgão central do Sipec ou para o INSS.

Observado o teor dos dispositivos cuja constitucionalidade é questionada, cumpre esclarecer o contexto no qual estão inseridos, isto é, o Decreto n. 10.620/21, que declara como objeto dispor “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”, não dispor sobre o § 20 do art. 40 da CRFB e não se aplicar aos Poderes Legislativo e Judiciário e órgãos autônomos.

Para tanto, faz-se imperioso rememorar que, em um processo de redemocratização e desmilitarização das estruturas civis, a Assembleia Constituinte de 1988 estabeleceu um sistema voltado a assegurar que o aparato estatal – e, aqui, inclui-se o funcionalismo público – não seja utilizado para fins que não guardem relação de pertinência com o interesse público primário: a preponderância do bem comum.

Nesse contexto, a Constituição Federal promulgada em 1988 resguardou a livre atuação dos servidores públicos civis mediante um conjunto de direitos e garantias que podem ser sintetizados na sujeição a um Regime Jurídico Único (art. 39, *caput*) e a um Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (art. 40, *caput*).

Especificamente no que diz respeito ao RPPS, exsurge, entre as sucessivas Emendas Constitucionais promulgadas com o intuito de mitigar o sistema de direitos e garantias originariamente idealizado para os servidores públicos civis, a Reforma Previdenciária promovida por meio da EC n. 41/2003, que deu nova redação ao *caput* do art. 40 da CRFB e incluiu o § 20, *in verbis*:

**Art. 40.** Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela EC n. 41, de 2003)

(...)

**§ 20.** Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. (Incluído pela EC n. 41, de 2003)

**Desde a promulgação da EC n. 41/2003, portanto, vige na Constituição Federal a expressa vedação à existência de mais uma unidade (órgão ou entidade) destinada a gerir o RPPS em cada um dos entes estatais.**

No caso da União Federal, desde a edição do Decreto-Lei n. 200/67, a competência relativa à gestão dos benefícios previdenciários é abrangida pelas atividades de administração de pessoal civil no âmbito do Poder Executivo, que está organizada e é desempenhada sob a forma de sistema, o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC sobre o qual versa o Decreto n. 67.326/70.

O SIPEC, além de órgãos setoriais e seccionais, organiza-se pela existência de unidades e subunidades destinadas à execução específica de tarefas de administração de pessoal da Administração Federal direta e indireta (arts. 4º e 5º do Decreto n. 67.326/70); tais unidades e subunidades, observa-se, vinculam-se ao órgão setorial do Ministério correspondente ou ao órgão seccional de autarquia (e fundação).

Trata-se de sistema que, embora atuando de forma descentralizada, erige-se em unidade **sob coordenação central**, de forma que cada célula da estrutura permanece submetida à supervisão daquela, o que se dá inclusive na forma de edição de regulamentos que devem ser observados de maneira uniforme. As disposições do Decreto-Lei n. 200/67 não deixam dúvida sobre tal configuração:

**Art. 30. Serão organizadas sob a forma de sistema as atividades** de pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria, e serviços gerais, além de outras atividades auxiliares comuns a todos os órgãos da Administração que, a critério do Poder Executivo, **necessitem de coordenação central.**

§ 1º **Os serviços incumbidos do exercício das atividades de que trata este artigo consideram-se integrados no sistema respectivo e ficam, conseqüentemente, sujeitos à orientação normativa, à supervisão técnica e à fiscalização específica do órgão central do sistema**, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 2º **O chefe do órgão central do sistema é responsável pelo fiel cumprimento das leis e regulamentos pertinentes e pelo funcionamento eficiente e coordenado do sistema.**

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

§ 4º Junto ao órgão central de cada sistema poderá funcionar uma Comissão de Coordenação, cujas atribuições e composição serão definidas em decreto.

Assim, mesmo estruturado antes do advento da EC n. 41/03 e, portanto, da exigência de que uma única unidade realizasse a gestão do RPPS, inequívoco que o SIPEC se mantém enquanto unidade hábil à gestão do regime.

Sem desfigurar tal situação e a fim de promover ajustes para *“modernizar a administração e otimizar a força de trabalho”*<sup>1</sup>, foi editado o Decreto n. 9.498/2018, que previu uma maior centralização do sistema em relação à Administração Direta, concentrando atribuições no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPOG. O processo de centralização seria iniciado por cinco Ministérios e um órgão taxativamente eleitos e encerrar-se-ia em 1º de fevereiro de 2022.

---

<sup>1</sup> Segundo notícia veiculada em site oficial do Governo Federal, publicada em 27/05/2019 e intitulada Regulamentada a centralização de serviços de servidores inativos e pensionistas. Disponível em: <<https://www.gov.br/servidor/pt-br/assuntos/noticias/2019/05/regulamentada-a-centralizacao-de-servicos-de-servidores-inativos-e-pensionistas>>. Acesso em: 15/04/2021.

**Nesse ínterim, sobreveio nova Reforma Previdenciária na forma da EC n. 103/2019, que não apenas estabeleceu novas diretrizes para a fixação das normas gerais de organização, funcionamento e de responsabilidade em gestão para os regimes próprios existentes, mas também reservou a matéria à edição de Lei Complementar, senão vejamos:**

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

(...)

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

(...)

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

**I - requisitos para sua extinção e consequente migração para o Regime Geral de Previdência Social;** (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

**II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;** (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

**III - fiscalização pela União e controle externo e social;** (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial; (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

V - condições para instituição do fundo com finalidade previdenciária de que trata o art. 249 e para vinculação a ele dos recursos provenientes de contribuições e dos bens, direitos e ativos de qualquer natureza; (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial; (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

**VII - estruturação do órgão ou entidade gestora do regime, observados os princípios relacionados com governança, controle interno e transparência;** (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

**VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles**

**que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;** (Incluído EC n. 103, de 2019)

IX - condições para adesão a consórcio público; (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

**X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias.** (Incluído pela EC n. 103, de 2019)

A despeito da literalidade da redação dada aos §§ 20 e 22 do art. 40 da CRFB no que exigem a edição de uma Lei Complementar para dispor sobre normas gerais de organização, funcionamento e de gestão do RPPS e, especificamente, em relação aos aspectos listados nos incisos do § 22, o Exmo. Presidente da República edita o Decreto n. 10.620/21 para, justamente, dispor sobre organização, funcionamento e gestão do RPPS sob o pretexto da “*centralização gradual das competências*”.

Referida centralização, note-se, em nada se assemelha com o processo promovido pelo Decreto n. 9.498/2018 (quando ainda inexistente a exigência constitucional de veiculação da matéria através de Lei Complementar), que instituiu alterações no SIPEC, sem desvirtuá-lo, mas apenas promovendo maior concentração de competências no que diz com os servidores da Administração Direta.

O Decreto n. 10.620/21, inclusive, sequer assemelha-se com um processo centralizador genérico porque, ao final, não elege apenas um órgão ou entidade hábil a gerir o RPPS federal no que diz respeito aos servidores de todos os poderes, órgãos autônomos e entidades autárquicas e fundacionais; mas, diversamente, legitima a cisão desta competência no âmbito do Poder Executivo Federal ao manter o SIPEC na gestão do RPPS para a Administração Pública DIRETA e transfere ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS a gestão do RPPS afeto à Administração Pública INDIRETA.

Sem embargo da absoluta ausência de justificativa hábil para a organização, o funcionamento e a responsabilidade de gestão que é imposta pelo Decreto n. 10.620/21 à administração do RPPS no âmbito do Poder Executivo federal, também se faz importante destacar, porquanto necessário promover o cotejo da disciplina jurídica ora inaugurada com a realidade que é atualmente experimentada pela população brasileira, que o INSS sequer possui competência administrativa e, sobretudo, recursos humanos e financeiros para a execução da competência que ora lhe é outorgada, particularidade que denota a absoluta ausência de atenção do Exmo. Presidente da República aos princípios da eficiência e da proporcionalidade.

Consequentemente, faz-se imperioso assentar, desde logo, a conclusão no sentido de que o Decreto n. 10.620/21 consubstancia violação manifesta ao ordenamento constitucional vigente, notadamente:

- Art. 1º, parágrafo único, da CRFB no que estabelece que todo o poder emana do povo, a ser exercido pelos representantes eleitos nos termos da Constituição Federal, isto é, em conformidade com o regular processo legislativo.

- Art. 6º da CRFB no que elege o direito à previdência enquanto direito social fundamental.

- Art. 10 da CRFB no que assegura a participação dos servidores públicos nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e de deliberação.

- Art. 37, *caput*, da CRFB no que estabelece o princípio da eficiência como premissa a ser observada pela Administração Pública.

- Art. 37, inciso II, da CRFB no que estabelece o princípio da prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargos e funções públicas.

- Art. 40, §§ 20 e 22, da CRFB no que estabelecem a reserva de Lei Complementar para normas que disponham sobre diretrizes gerais de organização, funcionamento e responsabilidade de gestão no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos civis da União Federal, bem como sobre a estruturação do órgão ou entidade gestora do regime.

- Art. 40, §§ 20, da CRFB no que veda a existência de mais de um órgão ou entidade gestora do RPPS da União Federal.

- Art. 44 da CRFB no que outorga ao Congresso Nacional o exercício privativo do Poder Legislativo.

- Art. 71, inciso III, no que outorga ao Tribunal de Contas da União a competência para exercer o controle externo sobre os atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões na Administração Pública Federal.

Considerando os motivos supracitados, entende-se cumprir a este E. STF julgar pela procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

---

**2. Da inconstitucionalidade formal – violação aos arts. 40, §§ 22, e 44 da CRFB. Organização, funcionamento e responsabilidade na gestão dos benefícios do RPPS são matérias reservadas à edição de Lei Complementar**

---

Consoante se observa do introito do Decreto n. 10.620/21, a norma utiliza como fundamento de validade a atribuição conferida ao Presidente da República por força do art. 84, *caput*, inciso VI, alínea “a”, da CRFB, *in verbis*:

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela EC n. 32, de 2001)

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



órgãos públicos; (Incluída pela EC n. 32, de 2001)

(...)

Trata-se, portanto, de Decreto que assume a especificidade de norma “autônoma” porque não se destina a regulamentar a “*fiel execução*” da lei nos termos do art. 84, inciso IV, da CRFB; mas, diversamente, vincula-se ao próprio texto da Constituição Federal e, por isso, qualifica-se como inovação jurídica passível de análise de constitucionalidade em controle concentrado no âmbito deste E. STF.

Nesse contexto, conquanto não se questione a competência outorgada de forma privativa ao Presidente da República, **não se ignora que a previsão do art. 84, inciso VI, alínea “a”, da CRFB não se presta para substituir ou para elidir as matérias constitucionalmente reservadas à veiculação por Lei Complementar à medida que o “*poder normativo não é poder legislativo*” (ADI 4965, Relatora Rosa Weber, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014, PUBLIC 30/10/2014).**

**Isso porque a reserva de matéria à Lei Complementar não ocorre sem propósito, mas se destina principalmente a conferir segurança jurídica e estabilidade ao ordenamento jurídico, evitando – através da exigência de quórum qualificado para a aprovação destas normas (art. 69 da CRFB) – que maiorias eventuais atuem para desconfigurar matérias de alta relevância, tais como o direito social fundamental dos servidores públicos civis à previdência social.**

Sobre a reserva constitucional de matérias à edição de Lei Complementar, colaciona-se a sempre pertinente doutrina de José Afonso da Silva<sup>2</sup>:

Estabelecidas essas regras gerais, cumpre agora descer a outras especificações sobre o princípio da reserva de lei (amplamente disseminado na Constituição). Com efeito, a doutrina distingue categorias de reserva de lei, conforme o ponto de vista que se coloque. Ainda que Alfonso di Giovine não aceite tais distinções, a nós parece que elas existem consoante ensinamento de Constantino Mortari e Vezio Crisafulli, de que nos serviremos para estudar a matéria em face da nossa Constituição. Esta, de fato, permite distinguir as seguintes categorias de reserva de lei:

(...)

**(2) do ponto de vista da natureza da matéria, pelo qual determinadas matérias são reservadas à lei complementar, enquanto outras são à lei ordinária, como são as hipóteses expressamente enumeradas na Constituição; e há casos em que a reserva é de lei ordinária ou complementar estadual ou de lei orgânica local;**

(...)

**É absoluta a reserva constitucional de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à Lei, com exclusão, portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre**

---

<sup>2</sup> José Afonso da Silva. Curso de direito constitucional positivo. 39º ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 426.

**quando ela emprega fórmulas como: “a lei regulará”, “a lei disporá”, “a lei complementar organizará”, “a lei criará”, “a lei poderá definir” etc.**

Em matérias constitucionalmente reservadas à edição de Lei Complementar, a única prerrogativa atribuída ao Presidente da República é a de iniciar o processo legislativo nos termos do art. 61, *caput* e § 1º, do art. 61 da CRFB. Exercida esta faculdade, não há competência a ser exercida pelo Presidente da República durante o regular trâmite do processo legislativo, momento em que os demais representantes eleitos pelo povo exercem os poderes para os quais foram investidos – em atenção, evidentemente, aos interesses de bem comum para os quais foram eleitos.

**Ocorre que, ao dispor via Decreto sobre a organização, o funcionamento e a responsabilidade na gestão dos benefícios do RPPS no âmbito do Poder Executivo federal, dividindo a gestão dos benefícios entre o SIPEC e o INSS, o Presidente da República usurpa a competência afeta ao Poder Legislativo que é privativamente outorgada ao Congresso Nacional (art. 44 da CRFB).**

**Ato contínuo, se considerada a redação dada aos §§ 20 e 22 do art. 40 da CRFB pela EC n. 103/2019, tem-se igualmente inequívoca a existência de vício de forma no Decreto n. 10.620/21 – notadamente nos artigos apontados nesta ação – à medida que versa sobre normas gerais de organização, funcionamento e responsabilidade de gestão no âmbito do RPPS federal, isto é, matérias constitucionalmente reservadas à edição de Lei Complementar.**

Reitera-se, dada a pertinência, os excertos dos §§ 20 e 22 do art. 40 da CRFB que reservam a matéria normatizada pelo Presidente da República via Decreto n. 10.620/21 à edição de Lei Complementar pelo Poder Legislativo:

**Art. 40. (...)**

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

(...)

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

(...)

Considerando a premissa de que “só cabe Lei

*Complementar, no sistema de direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita” (ADI 789, Relator CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno), exigência inequivocamente existente no âmbito dos §§ 20 e 22 do art. 40 da CRFB, tem-se necessária a procedência da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade à medida que o Decreto n. 10.620/21 viola a reserva material e o processo legislativo.*

---

### **3. Das inconstitucionalidades materiais**

---

#### **a. Da violação ao § 20 do art. 40 da CRFB – Vedação à existência de mais de um órgão ou entidade gestor do RPPS da União Federal**

---

A despeito de manifestamente versar sobre a centralização gradual das competências para a concessão e a manutenção dos benefícios do RPPS da União Federal no âmbito do INSS, o que faz, inclusive, através da determinação de realocação de força de trabalho, de que seja concedido apoio administrativo durante a transição, de que sejam reestruturados órgãos e entidades e autorizando que simples atos administrativos disponham sobre aspectos extremamente relevantes, o Decreto n. 10.620/21 autodeclara – como se tal asserção alterasse a natureza do seu conteúdo – não dispor “*sobre o órgão ou a entidade gestora única do regime próprio de previdência social, no âmbito da União, de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição*”.

Dada a relevância e a complexidade da matéria, que é direito social fundamental, o recurso simplista de retórica causa espécie.

Ainda que se desconsidere o viés neoliberal que norteia a atuação do Superministério da Economia no Governo Bolsonaro em relação ao Estado de Bem-Estar Social delineado pela Assembleia Constituinte de 1988, responsável, inclusive, por defender a implementação da capitalização do sistema previdenciário brasileiro, não se pode ignorar o contexto em que o Decreto n. 10.620/21 foi gestado.

Cumpra observar, assim, que anteriormente à promulgação da EC n. 103/19, o Ministério da Economia instituiu um grupo de trabalho “*com o objetivo de promover estudos destinados à implantação de órgão ou entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS dos servidores públicos civis da União*” através da Portaria n. 562, de 14 de outubro de 2019<sup>3</sup>. O conteúdo do § 20 do art. 40 da CRFB é, inclusive, expressamente invocado pelo Ministro da Economia enquanto fundamento de validade do seu ato administrativo, senão vejamos:

O MINISTRO DE ESTADO DA ECONOMIA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 87 da Constituição Federal e tendo em vista o disposto no **§ 20 do art. 40 e no § 9º do art. 201 da Constituição Federal**, no art. 9º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, no Decreto nº 9.498, de 10 de setembro de 2018, e na Portaria nº 240, de 23 de maio de 2019, resolve:

**Art. 1º. Instituir grupo de trabalho com o objetivo de promover**

---

3

Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=15/10/2019&jornal=515&pagina=25>. Acesso em: 07/04/2021.

**estudos destinados à implantação de órgão ou entidade gestora única do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos civis da União, contemplando:**

I - a definição de estrutura e procedimentos necessários para que órgão ou entidade da Administração Pública federal realize o gerenciamento, **a concessão**, o pagamento e a **manutenção dos benefícios de aposentadoria devidos aos servidores públicos civis da União e de pensão por morte aos seus dependentes**;

II - a definição de procedimentos para a compensação financeira entre o RPPS da União e os demais regimes de previdência social;

III - a definição de procedimentos para a avaliação pericial dos servidores públicos civis da União e de seus dependentes.

Em 13 de novembro de 2019, foi promulgada a EC n. 103/2019 que delegou a matéria objeto do estudo do grupo de trabalho instaurado pela Portaria n. 562/2019 do ME à reserva de Lei Complementar e estabeleceu o prazo de dois anos, contados a partir da promulgação da EC, para a adequação da unidade gestora única no âmbito do RPPS da União Federal (art. 9º, § 6º, da EC 103/19).

A despeito dessa particularidade, as conclusões exaradas pelo grupo de trabalho no relatório final, a Nota Técnica SEI n. 25930/2020/ME, versam sobre três possibilidades distintas para a estruturação de órgão/entidade gestora do RPPS da federal, incluindo a *“incorporação das atividades associadas à concessão e manutenção de benefícios no INSS”*, fazendo constar expressamente que:

**1. A presente manifestação tem por objetivo apresentar as conclusões técnicas relacionadas à implementação do órgão ou entidade gestora do RPPS da União.**

(...)

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.

9. Ademais, entendeu-se que a Casa Civil da Presidência da República deveria ser a responsável pela coordenação do processo de reestruturação do órgão/entidade, visto estarem envolvidos os demais poderes e órgãos constitucionalmente autônomos.

(...)

11. Por fim, foi anexado ao 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.**

(...)

#### **CONCLUSÃO**

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

**14. Entende-se, ainda, que as próximas atividades a serem desenvolvidas deverão ser capitaneadas pela Casa Civil da Presidência da República, principalmente, por envolver a interlocução com os demais órgãos que integrarão o RPPS da União - Poderes Legislativo e Judiciário, Tribunal de Contas da União, Ministério Público da União e Defensoria Pública da União.**

**Em detrimento da fiel observância ao texto constitucional que passou a vigor após a EC n. 109/2019, o grupo de trabalho instaurado pelo ME para apresentar “*conclusões técnicas relacionadas à implementação do órgão ou entidade gestora do RPPS da União*” concluiu pela utilização de espécie normativa imprópria – qual seja, um Decreto – para fins de implementar a “*incorporação das atividades associadas à concessão e manutenção de benefícios do RPPS da União ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS*” em detrimento da manutenção das atividades via SIPEC e da criação de uma nova autarquia especializada.**

Pertinente observar, nesse contexto, que a conclusão advém, também, após a inserção pela EC n. 103/19, no texto constitucional, de permissão para a extinção do RPPS e a migração do funcionalismo público para o RGPS, procedimento cuja implementação é igualmente reservada à Lei Complementar, senão vejamos:

**Art. 40. (...)**

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

**I - requisitos para sua extinção e conseqüente migração para o Regime Geral de Previdência Social;** (Incluído pela Emenda Constitucional n. 103, de 2019)

**Ato contínuo, portanto, o Presidente da República publica o Decreto n. 10.620/21 cujo objeto é a “*centralização gradual das competências*” para versar, justamente, sobre “*a concessão e a manutenção das***

***aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal***". Mas a norma, alegadamente, não tem o condão de dispor sobre o órgão ou a entidade gestora de que trata o § 20 do art. 40 CRFB.

As crises sanitária e econômica que assolam a população brasileira com a morte e a fome durante a maior pandemia do último século não parecem ser fatores suficientemente desestabilizadores para o Governo Federal, que insiste em desencadear conflitos de ordem política com os Poderes Judiciário e Legislativo, constantemente acionados para combater atos eivados de graves inconstitucionalidades e arbitrariedades como o é Decreto n. 10.620/21.

Isso porque não restam dúvidas, dado o contexto fático e jurídico supracitado, de que o Decreto n. 10.620/21 elege o INSS enquanto entidade gestora única do RPPS da União Federal – antecipando, no ponto, a migração dos servidores para o RGPS, chancelada pela EC n. 103/19 – e dá os primeiros passos em direção à sua implementação, o que faz com vício de forma, porque a matéria é reservada à Lei Complementar, e de matéria porque, ao final, mantém duas entidades gestoras dos benefícios previdenciários: o SIPEC para a gestão da Administração DIRETA e o INSS para a para a gestão da Administração INDIRETA.

A incorporação das atividades associadas à concessão e manutenção de benefícios do RPPS federal ao INSS enquanto “solução” técnica relacionada à implantação do órgão ou entidade gestora única, nos termos da Nota Técnica SEI n. 25930/2020/ME, é a única conclusão que atribui um mínimo de lógica técnico-jurídica ao conteúdo do Decreto n. 10.620/21.

Ora, às vésperas do esgotamento do prazo dado pela EC n. 103/2019 para a adequação da entidade gestora única (art. 9º, § 6º), não haveria – e, efetivamente, não há – qualquer logicidade em envolver uma autarquia dotada de autonomia jurídica como o é o INSS – alterando, inclusive, as atribuições que lhe são inerentes e a composição quantitativa de servidores pela cessão em razão de composição da força de trabalho nos termos do art. 93, § 7º, da Lei n. 8.112/90 – apenas para fins de organização da Administração Pública.

Ocorre que os dispositivos impugnados – inciso II do art. 3º, inciso II do art. 4º e art. 7º do Decreto n. 10.620/21 – inovam na ordem jurídica quando atribuem ao INSS a gestão dos benefícios oriundos das autarquias e das fundações públicas, isto é, apenas de parte dos benefícios com origem no Poder Executivo federal, promovendo, assim, a efetiva cisão da gestão que é atualmente promovida sob a coordenação central do SIPEC e do Ministério da Economia, o que faz em manifesta violação ao § 20 do art. 40 da CRFB, *in verbis*:

Art. 40. (...)

§ 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os

**poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22.** (Redação dada EC n. 103, de 2019)

(...)

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

Forçoso reconhecer, assim, que o Decreto n. 10.620/21 incorre em violação material em relação ao § 20 do art. 40 da CRFB no que veda a existência de mais de uma unidade gestora do RPPS no âmbito da União Federal.

**b. Da violação aos art. 6º e 10 da CRFB – Direito social de participação dos servidores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses previdenciários são objeto de discussão e deliberação**

A Constituição Federal promulgada em 1988 introduziu um capítulo específico aos direitos sociais, o que fez de modo a incluir o direito à previdência no título voltado aos direitos e às garantias fundamentais, *in verbis*:

**Art. 6º.** São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a **previdência social**, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela EC n. 90, de 2015)

Adiante, ainda no capítulo voltado aos direitos sociais, elegeu-se a participação dos servidores públicos nos colegiados das unidades em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, senão vejamos:

**Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação.**

A fim de assegurar a eficácia desta garantia, a Lei n. 9.717/88 – cuja aplicação se mantém intacta em relação ao RPPS da União Federal nos termos do art. 9º da EC n. 103/2019 – dispôs nos seguintes termos:

**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;**

(...)

A referida garantia restou igualmente observada no âmbito da Lei n. 10.887/04, editada para regulamentar a EC n. 41/03, que inaugurou a exigência de unidade gestora única para o RPPS da União Federal, senão vejamos:

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

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

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

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

**A despeito da expressa determinação constitucional no sentido de que se faz imperiosa a participação dos servidores nos colegiados dos órgãos ou entidades em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação, o Decreto n. 10.620/21 simplesmente transfere a gestão dos benefícios previdenciários de parcela expressiva dos servidores públicos civis do Poder Executivo para entidade autárquica sem assegurar a participação destes servidores nestes processos de discussão e de deliberação.**

Observe-se, dada a extrema relevância, que o INSS é uma autarquia federal criada pela Lei n. 8.029/90 e cuja estrutura regimental é estabelecida em norma de natureza especial, o Decreto n. 9.746/2019, que prevalece em relação às normas de natureza genérica. Atendo-se a estas legislações, exsurge incontestemente cumprir ao INSS única e exclusivamente a gestão do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, regime jurídico que não se confunde, dada a natural incompatibilidade, com o regime jurídico que é aplicável aos servidores civis através no RPPS.

Considerando a obviedade de que não cumpre ao INSS a competência de gerir o RPPS da União Federal, conseqüentemente não havendo base legal para que assegure a participação dos servidores públicos nos processos de discussão e de deliberação, tem-se incontestável a inconstitucionalidade material do Decreto n. 10.620/21.



**c. Da violação ao art. 207 da CRFB – Garantia de autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial outorgada às Instituições Federais de Ensino Autárquicas e Fundacionais**

---

O Decreto n. 10.620/21, ao inovar na ordem jurídica com a outorga de competência ao INSS para a concessão e a manutenção dos benefícios no RPPS em relação aos servidores das autarquias e das fundações públicas, também determinou a estas entidades que promovam a revisão das suas estruturas regimentais e/ou estatutos de modo a adequá-los à mencionada transferência de competência.

Faz-se imperioso notar, contudo, que parcela expressiva das autarquias e das fundações públicas é composta por Instituições Federais de Ensino - IFES, que gozam de prerrogativas constitucionais como a autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial nos termos do art. 207 da CRFB, *in verbis*:

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

§ 1º É facultado às universidades admitir professores, técnicos e cientistas estrangeiros, na forma da lei. (Incluído pela EC n. 11, de 1996)

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela EC n. 11, de 1996)

Nesse ponto, pertine jamais esquecer o motivo pelo qual o art. 207 consta na Constituição Federal e que diz respeito à necessidade, após um doloroso processo de redemocratização e desmilitarização das instituições, de instituir proteção extraordinária às IFES em face de futuras tentativas de ingerência do Estado.

**Conseqüentemente, tem-se que a garantia da autonomia didático-científica visa assegurar que não haverá direcionamento político nos conteúdos pedagógicos, enquanto que as autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial atuam como pressupostos para que a autonomia didático-científica se materialize, assegurando às IFES a necessária liberdade para que a sua organização seja o mais eficiente possível, além da prerrogativa de gestão de recursos conforme os próprios objetivos didáticos, científicos e culturais<sup>4</sup>.**

Ratificando a asserção supracitada, especificamente no que diz respeito à gestão de pessoal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação dispõe:

**Art. 53.** No exercício de sua autonomia, são asseguradas às

---

<sup>4</sup> Na ADI n. 2367, o Exmo. Ministro Edson Fachin consigna que: “É importante ter-se em conta que a autonomia universitária, como assentou o Min. Celso de Melo na ADI 51, tem por função garantir a liberdade de ensino, um dos corolários da liberdade de pensamento. A autonomia administrativa e financeira estende-se a seus bens e a sua competência a fim de lhe assegurar a necessária independência sobre o ensino. Por isso, a Lei de Diretrizes e Bases, ao fundamentar o alcance da autonomia, acaba por explicitar, no que tange à criação de cursos, a competência própria das universidades. Sob essa perspectiva é, de fato, inócua e atentatória à autonomia a previsão legal que subordina ao Poder Executivo a decisão sobre a criação de novo campus universitário.”.

universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

(...)

**V - elaborar e reformar os seus estatutos e regimentos em consonância com as normas gerais atinentes;**

(...)

§ 1º Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre:

**I - criação, expansão, modificação e extinção de cursos;**

**II - ampliação e diminuição de vagas;**

**III - elaboração da programação dos cursos;**

**IV - programação das pesquisas e das atividades de extensão;**

**V - contratação e dispensa de professores;**

**VI - planos de carreira docente.**

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

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

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

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

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

**IV - elaborar seus orçamentos anuais e plurianuais;**

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

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

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

**§ 2º Atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação**

realizada pelo Poder Público.

Nesse sentido, cumpre observar que este E. STF possui entendimento de que a autonomia constitucionalmente assegurada às IFES “*revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio das suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas*” (ADI 3792, Relator DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 22/09/2016), “*incumbindo a estas definir, em termos de prestação de serviços e de funcionamento, quer sob o ângulo físico, quer sob o educacional, a extensão respectiva*” (ADI 2367, Relator MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2019).

**Assim, em que pese a ciência sobre a inexistência de espécie de autonomia absoluta, cumpre não ignorar que parcela expressiva das atribuições que estão resguardadas como expressão da garantia constitucional afeta às autonomias administrativa e de gestão financeira e patrimonial está intrinsecamente ligada à ocorrência de institutos jurídicos próprios do vínculo jurídico-estatutário existente entre os servidores e as autarquias e fundações.**

**É o caso, por exemplo, da elaboração e da reforma dos seus estatutos e regimentos internos, assim como a gestão da concessão e a manutenção de aposentadorias e de pensões enquanto mecanismo indispensável à organização administrativa e de gestão patrimonial. Explica-se: enquanto forma de vacância de cargos efetivos (art. 33, incisos VII e IX, da Lei n. 8.112/90), a concessão de aposentadoria (e a decorrente instituição de pensão pelo óbito de servidor ativo) é hipótese que exige a realização de novo concurso público, ainda que temporário, para assegurar a continuidade da prestação do serviço público.**

**Consequentemente, é imperativo à organização das IFES que a concessão das aposentadorias e pensões – tanto em relação às carreiras de Magistério Superior, quanto em relação aos Técnico-Administrativos em Educação – seja eficiente no que diz respeito à máxima otimização destes direitos com o calendário letivo, o aproveitamento de concursos públicos já realizados e dentro de seu prazo de validade, etc. Veja-se, nesse sentido, que as IFES dispõem, inclusive, de mecanismos que maximizam a sua autonomia em relação às contratações de novos servidores, à medida que dispensam a autorização dos Ministérios da Educação e da Economia, os Bancos de Professor-Equivalente e Quadros de Lotação de TAES (Decreto n. 7.485/11 e Decreto n. 8.260/14).**

**E é justamente em observância a esta especificidade que sobressai em pertinência com a autonomia constitucionalmente assegurada às IFES o modelo de gestão do RPPS que é atualmente utilizado e que consta entre as opções destacadas na NT SEI n. 25930/2020/ME, qual seja, a gestão do RPPS via sistema de coordenação central – notadamente o SIPEC, sob a coordenação atual do Ministério da Economia –, à medida que permite a existência de unidades e subunidades locais e, consequentemente, o exercício da melhor administração e gestão patrimonial pelas autarquias e fundações.**

**Mas não é só. O Decreto n. 10.620/21 ainda determina a alteração de lotações e de exercícios de servidores públicos para atender ao que dispõe. Consequência lógica, portanto, é a de que as IFES devem perder parcela de seus recursos humanos, aprovados em concursos públicos, para o INSS, cuja natureza das atribuições demanda o preenchimento de requisitos diversos por ocasião dos concursos públicos que realiza. A um só tempo, portanto, o Decreto n. 10.620/21 vulnerabiliza a capacidade de prestação do direito fundamental à educação pelas IFES e o princípio da prévia aprovação em concurso público.**

**Assim, ao alterar a competência da gestão dos benefícios do RPPS no âmbito das autarquias e fundações – e que, frise-se, é desempenhada em sua máxima eficiência pelas unidades e subunidades que atuam *in loco* sob a coordenação central do SIPEC (e, conseqüentemente, do ME) – para uma entidade cujo sucateamento consubstancia projeto político, tem-se inequívoco que o Decreto n. 10.620/21 subtrai parcela expressiva da autonomia assegurada constitucionalmente às IFES, eivando-se de inconstitucionalidade material.**

Nesse contexto, não se revela exagerado ponderar se parte da finalidade da transferência da gestão de benefícios previdenciários implementada pelo Decreto n. 10.620/21 exclusivamente em relação às autarquias e às fundações – formadas à maioria por IFES – visa consubstanciar, justamente, o enfraquecimento destas instituições, dada a sua propensão à oposição aos governos anti-intelectualistas.

Não é por outro motivo que, ao julgar atos administrativos e judiciais emanados de autoridades públicas e que determinaram o ingresso de agentes públicos em universidades públicas e privadas a fim de realizar busca e apreensão de documentos, interrupção de manifestações, etc., este E. STF, na forma do voto da Exma. Relatora Ministra Cármen Lúcia, assentou que o “exercício de autoridade não pode se converter em ato de autoritarismo, que é a providência sem causa jurídica adequada e fundamentada nos princípios constitucionais e legais vigentes”, complementando que:

**18. Os atos questionados cercearam o princípio da autonomia universitária porque se dirigiram contra comportamentos e dados constantes de equipamentos havidos naquele ambiente e em manifestações próprias das atividades-fim a que se propõem as universidades.**

19. Nos incs. II e III do art. 206 e no art. 207 da Constituição da República se dispõe: (...)

As normas constitucionais transcritas harmonizam-se, como de outra forma não seria, com os direitos às liberdades de expressão do pensamento, de informar-se, de informar e de ser informado, constitucionalmente assegurados, para o que o ensino e a aprendizagem conjugam-se assegurando espaços de libertação da pessoa, a partir de ideias e compreensões do mundo convindas ou desavindas e que se expõem para convencer ou simplesmente como exposição do entendimento de cada qual.

**A autonomia é o espaço de discricionariedade deixado constitucionalmente à atuação normativa infralegal de cada universidade para o excelente desempenho de suas funções constitucionais.** Reitere-se: universidades são espaços de liberdade e de libertação pessoal e política. Seu título indica a pluralidade e o respeito às diferenças, às divergências para se formarem consensos, legítimos apenas quando decorrentes de manifestações livres. Discordâncias são próprias das liberdades individuais. As pessoas divergem, não se tornam por isso inimigas. As pessoas criticam. Não se tornam por isso ingratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição, é conformação livre a partir de diferenças respeitadas.

(...)

**Toda forma de autoritarismo é iníqua. Pior quando parte do Estado. Por isso os atos que não se compatibilizem com os princípios democráticos e não garantam, antes restrinjam o direito de livremente expressar pensamentos e divulgar ideias são insubsistentes juridicamente por conterem vício de inconstitucionalidade.**

(STF, ADPF 548, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 15/05/2020, DJE de 09/06/2020)

Observada a ingerência provocada pelo Decreto n. 10.620/21 na autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial constitucionalmente asseguradas as IFES, cumpre a este E. STF declarar a inconstitucionalidade da norma.

**d. Violação ao art. 5, inciso LIV, e art. 37, caput, da CRFB – Princípios constitucionais da Proporcionalidade e da Eficiência**

Por fim, mas não menos relevante, é preciso contrapor o conteúdo do Decreto n. 10.620/21 aos princípios constitucionais da proporcionalidade (art. 5º, inciso LIV, da CRFB) e da eficiência (art. 37, *caput*, da CRFB).

Em relação à aplicação do princípio da proporcionalidade, o Exmo. Ministro Gilmar Mendes<sup>5</sup> ensina que *“se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integral o mencionado princípio”*, quais sejam:

Tal como já sustentei em estudo sobre a proporcionalidade na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, há de perquirir-se, se em face do conflito entre dois bens constitucionais contrapostos, o ato impugnado afigura-se adequado, isto é, apto para produzir o resultado desejado; necessário, isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz; e proporcional em sentido estrito, ou seja, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto (“A Proporcionalidade na Jurisprudência do

<sup>5</sup> ADI 5136 MC, Relator GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 01/07/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJE-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014.

Supremo Tribunal Federal”, in Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: Estudos de Direito Constitucional, 2ª ed., Celso Bastos Editor: IBDC, São Paulo, 1999, p. 72).

Considerando que o Decreto n. 10.620/21 dispõe sobre a gestão de benefícios do RPPS no âmbito do Poder Executivo Federal, abrangendo, portanto, o direito social fundamental à previdência social, assim como contrapõe-se a diferentes diretrizes constitucionais, à exemplo da exigência de entidade gestora única no RPPS (art. 40, §§ 20 e 22), ao direito social fundamental de participação dos servidores nos colegiados das unidades em que seus interesses previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10) e em relação à autonomia administrativa e de gestão financeira e patrimonial das IFES autárquicas e fundacionais (art. 207), tem-se impositiva a submissão da norma à proporcionalidade em seus subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

Assim, o Decreto n. 10.620/21 é adequado para produzir o resultado desejado? A resposta que se impõe é negativa eis que, destinado a centralizar competências na forma do art. 40, § 20, da CRFB, a norma padece de vício de forma porque não observa a reserva de Lei Complementar e, ao final, não promove qualquer espécie de centralização, à medida que mantém duas unidades paralelamente gestoras do RPPS da União Federal, quais sejam: o SIPEC e o INSS.

O Decreto n. 10.620/21 é necessário; isto é, insubstituível por outro meio menos gravoso e igualmente eficaz? A resposta que se impõe também é negativa porque, primeiramente, deveria tratar-se de espécie normativa diversa, dada a reserva de matéria à Lei Complementar, e, posteriormente, porque a manutenção das atuais estruturas via SIPEC foi igualmente ponderada como viável pelo grupo de trabalho instituído pelo ME para a implementação da unidade gestora do RPPS da União.

Naquela oportunidade, a NT SEI n. 25930/2020/ME destacou como vantagens da manutenção a *“experiência com centralizações; expertise na gestão dos serviços de inativos e pensionistas; e conhecimento dos gargalos relacionados à questão”*, sendo listados como óbices apenas a autonomia limitada porque subordinada a um Ministério e a falta de uma estrutura administrativa. Ora, tendo o conhecimento específico e necessário para a prestação eficiente dos serviços, a norma opta por transferir a competência para entidade que sequer possui tal expertise listada entre as suas vantagens e que tem reconhecida, entre as suas desvantagens, a *“redução do quadro de pessoal nos últimos anos; estoque de requerimentos de benefícios; possível resistência dos servidores da União e dificuldades para atração dos demais Poderes; e necessidade de desenvolvimento tecnológicos e integração de sistemas”*.

**Ou seja, o Decreto n. 10.620/21 preteriu a expertise que atende à eficiência – e, conseqüentemente, à eficácia – em favor da ausência de expertise, da ausência de recursos humanos, técnicos e de infraestrutura e da ausência de capital político para a finalidade desejada. Inimaginável, em tal contexto, a observância da norma ao subprincípio da adequação.**

Por fim, questiona-se: o Decreto n. 10.620/21 é proporcional

em sentido estrito, isto é, se estabelece uma relação ponderada entre o grau de restrição de um princípio e o grau de realização do princípio contraposto? A resposta impositiva, mais uma vez, é negativa. Isso porque os direitos fundamentais à previdência social, à participação dos servidores nos órgãos de discussão e deliberação de seus direitos e a autonomia assegurada às IFES não podem ser infirmados pela pretensa – e malfeita – regulamentação da exigência de uma única unidade gestora do RPPS federal.

**Sob qualquer um dos subprincípios, portanto, tem-se inequívoca a inobservância do princípio da proporcionalidade e, consequência lógica, a caracterização de vício material no Decreto n. 10.620/21.**

Mas não é só. Exsurge necessário notar que a alteração da gestão de benefícios promovida pelo Decreto n. 10.620/21 atenta, ainda, ao princípio da eficiência, descrito pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes como *“aquele 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, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social”* (ADI 6447, Relator ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 15/03/2021, DJe-055 DIVULG 22-03-2021 PUBLIC 23-03-2021).

Sob a perspectiva do princípio da eficiência, o Decreto n. 10.620/21 admite, inclusive, a adjetivação da teratologia.

Primeiramente porque, muito além da simplista atribuição de competência promovida via Decreto, forçoso reconhecer a necessidade de capacitação dos servidores da entidade previdenciária para o desempenho dessas atividades que, até o presente momento, não lhes pertencem e sequer lhes são exigidas para fins de provimento do cargo que ocupam. Frise-se que, embora regimes previdenciários, não se admite confusão entre o RPPS e o RGPS, amplamente diferentes em institutos.

Ato contínuo, faz-se igualmente necessário que a gestão de benefícios do RPPS pelo INSS observe a competência constitucionalmente outorgada ao Tribunal de Contas da União (art. 71, inciso III, da CRFB) para realizar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas mediante controle externo.

A tais apontamentos, soma-se ser de conhecimento comum – inclusive deste E. STF, a exemplo do recentemente julgado RE n. 1.171.152, em que se fez necessário a intervenção da Corte para pacificar controvérsia e insegurança jurídica relacionada à banalização do descumprimento das obrigações pelo INSS – a situação de lamentável e deliberado sucateamento em que se encontra a entidade.

Nesse sentido, veja-se que, a despeito de ser responsável por todos os benefícios concedidos no âmbito do RGPS, o INSS experimenta um constante esvaziamento dos postos de trabalho; é que, dos 57.681 cargos existentes

no quadro de pessoal da entidade, apenas 22.925 estavam ocupados em janeiro de 2020<sup>67</sup>; sem mencionar a precariedade de estruturas físicas que ameaçam, inclusive, a integridade física de servidores e segurados<sup>8</sup>. Consequência lógica, evidentemente, é um cenário de excepcional e inaceitável ineficiência na prestação do direito social fundamental à previdência social e à assistência aos desamparados.

Ora, se diante das atuais atribuições o INSS atua no limiar da absoluta ineficiência, tem-se evidente que transferência da gestão do RPPS da União Federal é medida teratológica. Tem-se uma competência que é exercida com presteza e com a coordenação central do SIPEC, atenta à melhor utilização possível dos recursos públicos (rentabilidade social), e que é transferida para entidade desprovida em expertise e em recursos (humanos, físicos, tecnológicos) via ato normativo impróprio.

Não se ignore, por fim, que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos republicanos (art. 1º, inciso III, da CRFB), assim como construir uma sociedade justa e solidária, voltada a erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades e promover o bem de todos consubstanciam objetivos da República (art. 3º da CRFB), premissas que também devem ser consideradas no caso *sub judice*, porque o Decreto n. 10.620/21 produz impactos, necessariamente, para toda a população brasileira.

Conclusivamente, portanto, não se observa qualquer traço de atenção ao princípio da eficiência no conteúdo do Decreto n. 10.620/21, motivo pelo qual a declaração de inconstitucionalidade é medida que se mostra recomendada.

#### IV - DOS PEDIDOS

Ante o exposto, as entidades requerem a sua admissão no feito na condição de *amici curiae*, sendo-lhes oportunizada a atuação na forma da lei.

Pugnam, ainda, pela imediata apreciação e deferimento da medida cautelar pleiteada, *ad referendum* do Plenário, e, ao final, pelo acolhimento das razões de mérito para julgar procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade dos artigos 3º, inciso II, 4º, inciso II, e 7º, todos do Decreto n. 10.620/21.

Requerem, por fim, a publicação das intimações em nome dos advogados **JOSÉ LUIS WAGNER**, OAB/DF n. 17.183 e OAB/RS n. 32.924, **CLAUDIO SANTOS**, OAB/DF 10.081, **LEANDRO MADUREIRA SILVA**, OAB/DF 24.298, **LUÍS FERNANDO SILVA**, OAB/SC 9.582.

Nesses termos, pedem deferimento.

<sup>6</sup> INSS – Número de servidores em queda. Disponível em: <<https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/inss-numero-de-servidores-em-queda/>>. Acesso em: 08/04/2021.

<sup>7</sup> INSS tem déficit de 60% de servidores. Há 34.756 vagas ociosas. Disponível: <<https://www.metropoles.com/brasil/servidor-brasil/inss-tem-deficit-de-60-de-servidores-ha-34-756-vagas-ociosas>>. Acesso em: 08/04/2021.

<sup>8</sup> Prédio do INSS, em Paranavaí, é interditado por risco de desabamento. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2020/07/18/predio-do-inss-em-paranavai-e-interditado-por-risco-de-desabamento.ghtml>>. Acesso em: 08/04/2021.



Brasília, 23 de abril de 2021.

*José Luis Wagner*  
*OAB/DF 17.183*

*Claudio Santos*  
*OAB/DF 10.081*

*Leandro Madureira Silva*  
*OAB/DF 24.298*

*Luís Fernando Silva*  
*OAB/SC 9.582*