

Brasília, 19 de fevereiro de 2021.

NOTA JURÍDICA

Assunto: Decreto n. 10.620/2021. Regime de Previdência. Entidades gestoras responsáveis pela análise e pelo deferimento dos benefícios.

ASSOCIAÇÃO DOS SERVIDORES DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM MEIO AMBIENTE E DO PECMA, NO DISTRITO FEDERAL, ASIBAMA-DF, formalizou consulta jurídica acerca do Decreto n. 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no âmbito da Administração Pública Federal.

A presente análise jurídica visa a identificar os efeitos jurídicos advindos da vigência do citado ato regulamentar, bem como identificar eventuais vícios formais e/ou materiais danosos aos filiados à Consulente.

I – DO DECRETO N. 10.620/2021

Em 5 de fevereiro de 2021, o Chefe do Poder Executivo Federal editou o Decreto n. 10.620, com fundamento no permissivo constitucional que atribui a ele a prerrogativa de dispor, mediante decreto, sobre *“a organização e funcionamento da administração pública federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”* (art. 84, VI, “a”).

O decreto recém editado criou novos procedimentos regulamentares para a concessão e a manutenção dos benefícios previdenciários, no âmbito do regime de previdência dos servidores ativos, aposentados e pensionistas vinculados ao Poder Executivo.

Logo em seu art. 2º, o ato expedido pelo Presidente da República estabelece a centralização das atividades administrativas relacionadas à concessão e à manutenção dos benefícios de aposentadoria e de pensão no âmbito do RPPS.

Se de um lado a norma prevê a reunião das atividades materiais relacionadas aos benefícios geridos pelo RPPS, de outro, distingue os órgãos responsáveis pelas atividades em função da natureza jurídica do ente ao qual o servidor está vinculado, isso é, se da Administração Direta (como o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por exemplo) ou da Administração Indireta (a exemplo do IBAMA e do ICMBio):

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 - Sipeç, quanto à administração pública federal direta; e
II - pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, quanto às autarquias e às fundações públicas.

Importante ressaltar que se trata de norma com vigência temporária, eis que o *caput* do dispositivo transcrito limita o novo procedimento de centralização até que seja

instituído e estruturado o órgão ou entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição Federal (CF).¹

A “unificação” em apreço não importará no esvaziamento das competências em matéria previdenciária dos órgãos, autarquias e fundações, uma vez que o art. 6º do Decreto n. 10.620/2021 expressamente impõe a essas entidades a obrigação de prestar atividades de apoio técnico e operacional ao órgão central do SIPEC ou ao INSS, incluído aí o recebimento e o encaminhamento das solicitações de seus servidores:

Art. 6º Os órgãos e as entidades cujas atividades de concessão e de manutenção de aposentadorias e pensões forem centralizadas prestarão apoio técnico e operacional ao órgão central do Sipec e ao INSS, observadas as competências estabelecidas no art. 3º, até a transferência completa dos dados, das informações funcionais e dos processos administrativos.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no caput, os órgãos e as entidades cujas atividades de que trata o caput forem centralizadas deverão, **a qualquer tempo:**

I - corrigir pendências ou erros cadastrais ou de pagamento, identificadas na transferência dos dados e nas informações funcionais;

II - adotar medidas de correção e atendimento de demandas judiciais, processos administrativos ou demandas de órgãos de controle que se refiram, exclusivamente, à situação do servidor enquanto estava ativo;

III - prestar apoio técnico e operacional no atendimento de demandas judiciais, de processos administrativos ou de órgãos de controle que se refiram, no todo ou em parte, ao período de atividade do servidor, com reflexos na inatividade ou na pensão; e

IV - receber e encaminhar ao órgão central do Sipec e ao INSS as solicitações e os pedidos administrativos efetuados pelos servidores inativos e pelos pensionistas nos canais de comunicação do órgão de origem, observadas as competências estabelecidas no art. 3º.

(grifos aditados)

Diante da modificação de competências para a concessão e manutenção de benefícios, o decreto prescreve que os órgãos e entidades afetados deverão apresentar propostas de revisão de suas estruturas regimentais e estatutárias (art. 7º, *caput*).

O art. 8º do ato regulamentar atribui à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (órgão central do SIPEC) a competência de expedir os atos complementares à execução dos procedimentos de centralização descritos nos arts. 2º e 3º.

¹ O referido dispositivo constitucional, cuja redação foi conferida pela Emenda Constitucional (EC) n. 103/2019, prescreve que o Estado deverá instituir um único órgão ou entidade gestora, no âmbito de cada ente federativo, que abranja todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais.



Por fim, o Decreto n. 10.620/2021 revoga o Decreto n. 9.498/2018, o qual estabelecia o início da transição gradual da centralização, no então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atualmente abarcado pelo Ministério da Economia), dos procedimentos de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões dos órgãos da administração pública federal direta integrantes do SIPEC.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Conforme relatado, o Decreto n. 10.620/2021 regulamenta os procedimentos de concessão e de manutenção dos benefícios previdenciários dos regimes próprios de previdência da Administração Direta (MMA e MAPA, por exemplo) e Indireta (seja autárquica, como o IBAMA e o ICMBio, seja fundacional), transferindo essa atribuição para o órgão central do SIPEC (Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal) e para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), respectivamente.

O procedimento de centralização das atividades de concessão e manutenção dos benefícios de aposentadoria e pensão teve início em 2018, a partir da edição do Decreto n. 9.498/2018 (revogado pelo art. 9º do Decreto n. 10.620/2021), que transferiu ao então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia) essa competência no âmbito dos órgãos da Administração Pública Direta integrantes do SIPEC.

O Decreto n. 9.498/2018, cujo art. 2º estabelecia que o procedimento de centralização seria gradual e deveria ser concluído até 1º de fevereiro de 2022, foi revogado pelo Decreto n. 10.620/2021.

Os dispositivos constantes no novo decreto têm **natureza meramente operacional**, nos quais não há qualquer alteração (i) dos requisitos para a obtenção dos benefícios, (ii) da natureza dos regimes ou (iii) do valor dos proventos ou das contribuições devidas.

Nem poderia.

Eventual alteração dos requisitos ou da fórmula de cálculo dos benefícios importaria em violação ao princípio da hierarquia das normas, tema caro ao ordenamento jurídico pátrio, visto que as atuais regras para a concessão e pagamento dos benefícios estão disciplinados por norma de natureza constitucional (EC n. 103/2019).

Portanto, o Decreto n. 10.620/2021 não cria ou limita direitos e obrigações em matéria previdenciária dos servidores públicos, estejam eles vinculados à Administração Direta ou Indireta (autárquica ou fundacional).

Ao tratar da organização do Regime Próprio de Previdência, a Constituição Federal prescreve, em seu art. 40, § 20, que:

§ 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.

Como adiantado no tópico anterior, o dispositivo constitucional acima transcrito prevê que o Estado deverá instituir um único órgão ou entidade gestora, no âmbito de cada ente federativo, que abranja todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais. Em interpretação *contrario sensu*, o Constituinte Derivado vedou a coexistência de diversos regimes próprios de previdência ou de órgãos gestores.

Tal fato revela, desde logo, uma incompatibilidade material entre o Decreto n. 10.620/2021 e a Constituição Federal. A sua revogação ou anulação, no entanto, não reestabelecerá o cumprimento do dispositivo constitucional; poderá, na verdade, agravar a sua inobservância.

Isso porque, no âmbito da Administração Autárquica e Fundacional, os órgãos gestores dos respectivos regimes eram fragmentados em função do número de entidades autárquicas e fundacionais existentes.

Justamente por isso, as autarquias e fundações ainda adotam procedimentos distintos para o processamento dos pedidos de aposentadoria de seus servidores; o que, por sua vez, provoca atraso na chancela desses atos por parte do Tribunal de Contas da União (TCU) em razão de inconsistências advindas da inexistência de um padrão para a prática dos atos concessórios de aposentadoria e pensão.

A centralização das atividades no âmbito do INSS visa a unificar os procedimentos de concessão e de sistematização do pagamento dos benefícios.

A título de curiosidade, o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) é uma autarquia federal criada a partir da fusão do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), pela Lei n. 8.029/1990 (art. 17), cujas atribuições contemplavam a concessão e a manutenção de “benefícios e outras prestações em dinheiro” (art. 5º, *caput*, da Lei n. 6.439/1977), inclusive de programas de previdência social dos servidores do Estado (art. 5º, II, da Lei n. 6.439/1977). Tais dispositivos nunca foram revogados.

Atualmente, as atribuições do INSS estão previstas no Decreto n. 9.746/2019, o qual aprovou a estrutura regimental do órgão e de suas seccionais. Ou seja, é esperado que o Chefe do Poder Executivo Federal também edite novo decreto para promover as alterações necessárias à organização dessa autarquia.

A transferência das atribuições de concessão ou pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos vinculados às autarquias e fundações ao INSS não significa que tais servidores passarão a ser segurados pelo Regime Geral da Previdência Social (RGPS), e tampouco que passarão a ser disciplinados pelas normas contidas na Lei n. 8.212/1991 (Lei de benefícios do RGPS).

É evidente, por outro lado, que a transferência das atribuições de concessão e manutenção dos benefícios dos servidores públicos das autarquias (IBAMA e ICMBio, por exemplo) e fundações ao INSS, é tema politicamente sensível e potencialmente catalizador de problemas cuja existência é de conhecimento geral (v.g. atrasos na concessão dos benefícios etc.).

No entanto, não há até o presente momento lesão ou ameaça a direito dos servidores das autarquias e das fundações, visto que o procedimento de centralização em epígrafe ainda não foi operacionalizado.

Eventuais atrasos ou lesões a direitos deverão ser analisados no caso concreto, e poderão ensejar a propositura de demanda judicial reparatória.

Por sua vez, no âmbito da Administração Direta (servidores vinculados aos Ministérios e Secretarias Federais), o Decreto n. 10.620/2021 mantém a centralização dos procedimentos de concessão dos benefícios, cuja atribuição se manteve no âmbito do órgão central do SIPEC, conforme operacionalizado pelo Decreto n. 9.498/2018.

Até a edição do ato regulamentar, em 2018, todos os órgãos da administração pública direta tinham procedimentos prazos próprios para a concessão e manutenção dos benefícios de seus servidores. A edição do Decreto n. 10.620/2021 representa, portanto, a conclusão do procedimento iniciado pelo Decreto n. 9.498/2018.

Dessa forma, não há qualquer alteração na sistemática de requerimento ou de processamento dos benefícios de aposentadoria ou pensão dos servidores vinculados aos Ministérios e às Secretarias do Poder Executivo, como os filiados à Consulente que são vinculados ao Ministério do Meio Ambiente ou ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

De toda forma, o Decreto não tem capacidade de, sozinho, alterar normas fiscais ou orçamentárias, em especial, a contida na Lei n. 9.796/1999 – que dispõe sobre a compensação financeira entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em

caso de contagem recíproca de tempo de contribuição (pois, no presente caso, não se trata de contagem recíproca entre os diferentes regimes); e na Lei n. 9.717/1998 – que dispõe sobre a organização dos regimes próprios de previdência social (pois, no presente caso, não há extinção dos referidos regimes).

Por fim, a disposição contida no art. 6º, IV, do decreto evidencia que os órgãos e entidades de lotação dos servidores, independentemente de comporem a Administração Direta ou Indireta, ainda serão responsáveis por receberem as solicitações e os pedidos administrativos apresentados por seus servidores, e deverão repassá-los à Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal (no caso dos servidores da Administração Direta) ou ao Instituto Nacional do Seguro Social (no caso dos servidores da Administração autárquica e fundacional) quando versarem sobre aposentadorias e pensões.

Em conclusão, o Decreto n. 10.620/2021, a despeito de não operacionalizar o comando constitucional expresso no art. 40, § 20, da Constituição Federal, não é capaz de, sozinho, causar prejuízo aos servidores públicos, na medida em que não cria, restringe ou exaure direitos e obrigações de matéria previdenciária dos servidores, estejam eles vinculados à Administração Direta ou à Indireta (autárquica ou fundacional).

Assim a opinião de quem abaixo subscreve.

TORREÃO BRAZ ADVOGADOS

Antônio Torreão Braz Filho
Thiago Linhares de Moraes Bastos
Ana Torreão Braz Lucas de Moraes
João Pereira Monteiro Neto
Luiza Emrich Torreão Braz
Vitor Candido Soares