



SENADO FEDERAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº 94, DE 2021

Susta o Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, que “Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal.”

AUTORIA: Senador Paulo Paim (PT/RS)

DOCUMENTOS:

- [Texto do projeto de decreto legislativo](#)
- [Legislação citada](#)



[Página da matéria](#)



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador PAULO PAIM

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2021

Susta o Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, que “Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal.”



SF/21595.28431-58

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º É sustado, nos termos dos incisos V e XI do art. 49 da Constituição Federal, e com fundamento nos §§ 20 e 22 do art. 40 da Constituição, e no art. 9º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, o Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, que “Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal.”.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Em 5 de fevereiro de 2021, o Presidente da República editou o Decreto nº 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, que “Dispõe sobre a competência para a concessão e a manutenção das aposentadorias e pensões do regime próprio de previdência social da União no âmbito da administração pública federal”, com fundamento no art. 84, caput, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, que confere ao Presidente a competência privativa para “dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

O Decreto nº 10.620/21 declara, desde logo, em seu art. 1º, que “não dispõe sobre o órgão ou a entidade gestora única do regime próprio de previdência social, no âmbito da União, de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição” e que “não se aplica ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e aos órgãos constitucionalmente autônomos.”



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

Trata-se, contudo, de mero artifício retórico para contornar o óbice constitucional estabelecido pelos §§ 20 e 22 da Constituição, com a redação dada pela EC 103/2019. Diz o § 20:

"§ 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."

Quanto a esse dispositivo, o seu sentido é o de, efetivamente, **determinar** a centralização, em **uma única entidade gestora**, as competências para a concessão e gestão de benefícios de aposentadoria e pensão dos Regimes Próprios de Previdência Social, no âmbito de cada ente federativo, abrangendo a totalidade seus servidores e membros de Poder. Trata-se de situação que já se achava prevista, originalmente, na redação dada ao § 20 pela EC 41/2003, que previa **a vedação da 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 (regime dos militares).

A nova redação **suprime a ressalva final**, mas remete o assunto a uma regulamentação nos termos do § 22, que prevê que **lei complementar** deverá dispor sobre a entidade gestora do regime próprio, para cumprir o disposto no § 20:

"§ 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;

II - modelo de arrecadação, de aplicação e de utilização dos recursos;

III - fiscalização pela União e controle externo e social;

IV - definição de equilíbrio financeiro e atuarial;

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;

VI - mecanismos de equacionamento do déficit atuarial;

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

VIII - condições e hipóteses para responsabilização daqueles que desempenhem atribuições relacionadas, direta ou indiretamente, com a gestão do regime;



SF/21595.28431-58



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

IX - condições para adesão a consórcio público;

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e extraordinárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Assim, trata-se de matéria reservada à Lei Complementar, e, dessa forma, não poderia o **Decreto “criar” um ente gestor, nem avançar sobre os demais poderes e suas competências**, e, nem mesmo, **alterar o status quo atual**, no que se refere à gestão do regime próprio no âmbito do Poder Executivo.

Com efeito, vigora o art. 185, § 1º, da Lei nº 8.112, de 1990, que prevê que “as aposentadorias e pensões serão concedidas e mantidas pelos órgãos ou entidades aos quais se encontram vinculados os servidores, observado o disposto nos arts. 189 e 224.” Em virtude dessa norma, a concessão e manutenção dos benefícios se dá de forma *descentralizada*, por ministério, autarquia ou fundação pública, mas sempre subordinada ao disposto na Constituição e na legislação que a regulamenta, quanto aos benefícios do Regime Próprio de Previdência Social.

Por essa tortuosa via, o Decreto revela, ainda, a intenção de aprofundar a equiparação entre o RPPS da União e o Regime Geral de Previdência Social. Para esse fim, ele desde logo centraliza competências para concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões. O Ministros e Presidentes de Autarquias e Fundações deixam de ter competência para conceder aposentadorias e pensões, que é centralizada para:

- a) o órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - Sipec, que é a Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, órgão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, **quanto à administração pública federal direta**; e
- b) **Instituto Nacional do Seguro Social - INSS**, quanto às autarquias e às fundações públicas.

Essa centralização, porém, não se dará de imediato, mas segundo cronograma a ser definido:

- I – pelo Secretário de Gestão e Desempenho de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, relativamente às centralizações dos órgãos da administração pública federal direta; e
- II – pelo Presidente do Instituto Nacional do Seguro Social, relativamente às centralizações das autarquias e das fundações públicas.

Dada a carência de servidores em ambos, o Decreto prevê que “poderá ser redistribuído pessoal para essas finalidades”. Observe-se que, no atual organograma, o INSS é autarquia vinculada ao Ministério da Economia, mas cuja supervisão efetiva cabe ao Secretário de Previdência da Secretaria Especial de Trabalho e Previdência.

Também é previsto que os órgãos e as entidades cujas atividades de concessão e de manutenção de aposentadorias e pensões forem centralizadas prestarão apoio técnico e



SF/21595.28431-58



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

operacional ao órgão central do Sipec e ao INSS, e deverão, ainda, a qualquer tempo, nos termos do art. 6º:

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.

Por fim, o Decreto prevê que 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.

Concretamente, a “centralização” ora adotada, terá como efeitos prejudiciais aos servidores federais civis:

- a) maior demora na concessão de benefícios, posto que os processos de aposentadoria e pensão serão todos remetidos a um único órgão em cada caso (administração direta e autarquias/fundações), o que gerará maior acúmulo de casos a analisar e mais dificuldade em sua apreciação, considerando-se a carência de pessoal qualificado e a impossibilidade de realização de concursos públicos. O INSS já apresenta enorme volume de processos represados, tendo encerrado o exercício de 2020 com cerca de 1,7 milhão de benefícios sob análise. Desse total, 1,2 milhão aguardavam pela primeira avaliação de requerimento e 477 mil já haviam passado por análise e precisavam cumprir exigências do Instituto para serem pagos. Na Administração Direta do Poder Executivo, o quadro também não anima: em muitos órgãos, a demora na concessão de benefícios superava 6 meses.
- b) perda de identidade do aposentado ou pensionista com o órgão ou entidade, com riscos de perda da memória funcional e desinteresse no respeito à trajetória do servidor ao longo da Carreira.
- c) dificuldades na gestão de situações específicas (carreiras e cargos com especificidades e legislação diferenciada), visto que a análise passará a ser feita de forma centralizada, desvinculada do conhecimento concreto das situações e da própria legislação específica e seus reflexos previdenciários. A possível adoção de processos cada vez mais automatizados de análise tornará tais situações de ainda mais difícil resolução.



SF/21595.28431-58



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador PAULO PAIM

d) maior dificuldade para assegurar paridade e integralidade, com a tendência à adoção de interpretações restritivas quanto ao exercício desses direitos, tanto para os atuais servidores que farão jus a esses direitos, quanto a sua aplicação futura aos já aposentados e seus pensionistas, dada a tendência que já vem se verificando a tornar nula a garantia da paridade e integralidade em razão das novas regras de cálculo de benefício, particularmente quanto a vantagens atreladas a avaliação de desempenho.

Do ponto de vista do Governo e sua orientação fiscalista, a medida é funcional, visto que a centralização da concessão de benefícios no órgão central do SIPEC e INSS evitará divergências de interpretação, além de permitir o controle da evolução das despesas com aposentadorias via represamento de pedidos, particularmente em um contexto em que o requerimento do benefício não autoriza o servidor a deixar de exercer o cargo efetivo, vez que somente após a concessão é que ocorre a vacância do cargo efetivo.

A ilegalidade da medida é ainda patente posto que, até a Lei Complementar futura, a Lei nº 9.717, de 1998, assume, nos termos do art. 9º da EC 103/19 assume esse papel, visto que estabelece que **“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”**.

Assim, para que essa questão seja abordada, não apenas é fundamental a participação do Poder Legislativo, em matéria que não pode, sequer, ser objeto de medida provisória, pois exige quorum qualificado de maioria absoluta, como o tema deve ser cercado de cautelas e medidas de ajuste que evitem que uma “centralização”, parcial ou total, acabe gerando o caos na gestão das aposentadorias e pensões dos servidores públicos, inclusive com riscos elevados de vazamento de dados funcionais e pessoais e exposição de servidores que atuam em atividades de risco.

Trata, portanto, de medida que irá trazer prejuízos aos servidores, mas que, para ser válida, requer a aprovação do Poder Legislativo e não pode ser veiculada em Decreto presidencial, visto não ser tema passível de abordagem nos termos do citado art. 84, IV, “a” da Constituição. Conclamamos, por isso, os Ilustres Pares a aprovar a sustação do Decreto nº 10.620, de 2021.

Sala das Sessões,

SENADOR PAULO PAIM

PT-RS



SF/21595.28431-58

LEGISLAÇÃO CITADA

- Constituição de 1988 - CON-1988-10-05 - 1988/88
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:constituicao:1988;1988>
 - parágrafo 20 do artigo 40
 - parágrafo 22 do artigo 40
 - inciso V do artigo 49
 - inciso XI do artigo 49
 - parágrafo 20
 - parágrafo 22
- urn:lex:br:federal:decreto:1921;10620
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:1921;10620>
- Decreto nº 9.739, de 28 de Março de 2019 - DEC-9739-2019-03-28 - 9739/19
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2019;9739>
- Decreto nº 10.620 de 05/02/2021 - DEC-10620-2021-02-05 - 10620/21
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:decreto:2021;10620>
- Emenda Constitucional nº 32, de 2001 - EMC-32-2001-09-11 - 32/01
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2001;32>
- Emenda Constitucional nº 103 de 12/11/2019 - EMC-103-2019-11-12 - 103/19
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:emenda.constitucional:2019;103>
 - artigo 9º
- Lei nº 8.112, de 11 de Dezembro de 1990 - Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis da União; RJU; Lei dos Servidores Públicos - 8112/90
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1990;8112>
 - parágrafo 1º do artigo 185
- Lei nº 9.717, de 27 de Novembro de 1998 - Lei dos Regimes Próprios de Previdência Social; Lei Geral da Previdência Pública - 9717/98
<https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:1998;9717>