



1- O Decreto em exame 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.

2- Como regra, a função do Decreto é aquela contida no inciso IV do art. 84 da Constituição da República, a seguir reproduzido:

“IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;”

Constata-se que o Decreto é ato regulamentar, que deve dispor sobre a *fiel* execução da lei. O uso do adjetivo *fiel* é pedagógico, pois pretende acentuar que o Decreto em nada pode ampliar ou restringir a abrangência ou conteúdo da lei que regulamenta, estando a ela vinculado para limitar-se a explicitar dispositivos que necessitem de previsão de situações mais específicas.

3- Esta regra foi excepcionada pela emenda constitucional nº 32/2011, que conferiu a seguinte redação ao inciso VI do art. 84 da Constituição Federal:

“VI - dispor, mediante decreto, sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 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 Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”

4- A nova redação do art. 84, VI, da CF, criou a figura do decreto autônomo, ou seja, aquele que não é vinculado a dispor sobre a fiel execução da lei, tendo como vínculo imediato a própria Constituição da República.

Como se trata de exceção à natureza regulamentar dos decretos, esta permissão deve ser interpretada da forma mais restrita possível, a fim de que o



AROEIRA BRAGA, GUSMAN PEREIRA, CARREIRA ALVIM & ADVOGADOS ASSOCIADOS

Executivo não venha a usurpar atribuição específica do Legislativo, que é a de inovar o ordenamento jurídico.

5- O decreto autônomo deve limitar-se a dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal desde que isto não acarrete aumento de despesa ou criação/extinção de órgãos públicos.

Nesse sentido cabe transcrever a ementa do acórdão da ADI nº 2564:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N.º 4.010, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2001. PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. LIBERAÇÃO DE RECURSOS. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.

Os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado.

Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, **quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado.** (g.n).

Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente”.

6- Para editar o decreto em exame, o presidente da república faz referência expressa ao art. 84, caput, inciso VI alínea “a” da Constituição, o que evidencia tratar-se de decreto autônomo.

7- O art. 40, §20, da Constituição da República, assim dispõe:

“§ 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 pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)”.

8- Para contornar o contido do dispositivo constitucional acima transcrito, que proíbe a existência de mais de um regime próprio de previdência e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, requisitos incluídos da Constituição desde a vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, no parágrafo único, do art. 1º do Decreto nº 10.620 tenta contornar o incontornável, nos seus incisos I e II, a seguir reproduzidos:

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

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

Já de início é possível constatar agressão ao § 20 do art. 40 da Constituição da República, que ao tratar da entidade gestora do regime próprio de cada ente federativo, determina que ele se aplique a todos os poderes, órgão e entidades autárquicas e fundacionais.

Embora dependendo de lei complementar para possuir eficácia, o que nele é contido já impede que lei, e muito menos decreto autônomo, venham a contrariá-lo, o que ocorreu quando o decreto excluiu da abrangência da entidade gestora as aposentadorias e pensões dos poderes Legislativo Judiciário, além do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.

9- Ao dividir a competência das aposentadorias e pensões de servidores federais da administração direta, vinculada ao Sipec, e a dos trabalhadores em autarquias e fundações públicas, que terão os aposentados e pensionistas vinculados ao INSS, sem integração ao regime geral, é inquestionável a ocorrência de divisão de entidades gestoras da previdência dos servidores vinculados ao regime próprio.

10- Embora esse deslocamento de competência para o INSS não signifique vinculação de aposentados e pensionistas do regime próprio à autarquia



AROEIRA BRAGA, GUSMAN PEREIRA, CARREIRA ALVIM & ADVOGADOS ASSOCIADOS

previdenciária, caberá a ela, além de efetuar a concessão de aposentadoria e pensão daqueles servidores, realizar as seguintes tarefas, contidas no parágrafo único do art. 6º do Decreto nº 10.620/21:

“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”.

11- O INSS, com o número de abrangidos pelo regime geral, devido à deficiência do número de servidores que possui, bem como à falta de condições para que desempenhem de modo satisfatório as suas atribuições, é notório pela demora no deferimento de benefícios ou de atendimento às solicitações dos segurados.

Sabedor desta precariedade, o art. 5º do mencionado Decreto assim estabelece:

“Art. 5º O Ministério da Economia poderá determinar a alteração da lotação ou do exercício de servidor ou de empregado para atender ao disposto neste Decreto, inclusive por meio do disposto no § 7º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”.

O processamento das aposentadorias e pensões dos servidores de autarquias e fundações, bem como o da resolução de problemas vinculados a tal



AROEIRA BRAGA, GUSMAN PEREIRA, CARREIRA ALVIM & ADVOGADOS ASSOCIADOS

condição, hoje em dia é responsabilidade de cada uma destas entidades, com o controle do Sipec.

A transposição de tal competência para o INSS será impossível sem expressivo acréscimo de servidores, o que explica o contido no art. 5º, acima reproduzido, que faz referência ao art. 93 da Lei nº 8.112/90:

“Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91) (Regulamento) (Vide Decreto nº 4.493, de 3.12.2002) (Vide Decreto nº 5.213, de 2004) (Vide Decreto nº 9.144, de 2017)

~~I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;~~
~~I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;~~ (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

~~I - para exercício de cargo em comissão, função de confiança ou, no caso de serviço social autônomo, para o exercício de cargo de direção ou de gerência;~~ (Redação dada pela Medida Provisória nº 765, de 2016)

~~I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;~~ (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

~~II - em casos previstos em leis específicas.~~

II - em casos previstos em leis específicas. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)

~~§ 1º Na hipótese do inciso I deste artigo, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária.~~

~~§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.~~
~~(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)~~

~~§ 1º Na hipótese de que trata o inciso I do caput, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou para serviço social autônomo, o ônus da remuneração será do órgão ou da entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.~~ (Redação dada pela Medida Provisória nº 765, de 2016)

~~§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.~~

(Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)



~~§ 2º A cessão far-se-á mediante portaria publicada no Diário Oficial da União.~~

~~§ 2º Na hipótese de o servidor cedido à empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo, a entidade cessionária efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91) (Vide Medida Provisória nº 301 de 2006)~~

~~§ 2º Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, a entidade cessionária efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem. (Redação dada pela Lei nº 11.355, de 2006)~~

~~§ 2º Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública, sociedade de economia mista ou serviço social autônomo, nos termos de suas respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, de direção ou de gerência, a entidade cessionária ou o serviço social autônomo efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou pela entidade de origem. (Redação dada pela Medida Provisória nº 765, de 2016)~~

~~§ 2º Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, a entidade cessionária efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem. (Redação dada pela Lei nº 11.355, de 2006)~~

~~§ 3º Mediante autorização expressa do Presidente da República, o servidor do Poder Executivo poderá ter exercício em outro órgão da Administração Federal direta que não tenha quadro próprio de pessoal, para fim determinado e a prazo certo.~~

~~§ 3º A cessão far-se-á mediante Portaria publicada no Diário Oficial da União. (Redação dada pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)~~

~~§ 4º Mediante autorização expressa do Presidente da República, o servidor do Poder Executivo poderá ter exercício em outro órgão da Administração Federal direta que não tenha quadro próprio de pessoal, para fim determinado e a prazo certo. (Incluído pela Lei nº 8.270, de 17.12.91)~~

~~§ 5º Aplicam-se à União, em se tratando de empregado ou servidor por ela requisitado, as regras previstas nos §§ 1º e 2º deste artigo, conforme dispuser o regulamento, exceto quando se tratar de empresas públicas ou sociedades de economia mista~~



AROEIRA BRAGA, GUSMAN PEREIRA, CARREIRA ALVIM & ADVOGADOS ASSOCIADOS

~~que recebam recursos financeiros do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal.~~ (Incluído pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)

§ 5º Aplica-se à União, em se tratando de empregado ou servidor por ela requisitado, as disposições dos §§ 1º e 2º deste artigo. (Redação dada pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002)

§ 6º As cessões de empregados de empresa pública ou de sociedade de economia mista, que receba recursos de Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial da sua folha de pagamento de pessoal, independem das disposições contidas nos incisos I e II e §§ 1º e 2º deste artigo, ficando o exercício do empregado cedido condicionado a autorização específica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, exceto nos casos de ocupação de cargo em comissão ou função gratificada. (Incluído pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002)

§ 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderá determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da observância do constante no inciso I e nos §§ 1º e 2º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 10.470, de 25.6.2002) (Vide Decreto nº 5.375, de 2005)”

O parágrafo de um artigo não pode ser isolado de seu *caput*, que estabelece, em seus incisos I e II as hipóteses de cessão de servidor federal para outros poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios quais sejam:

- a) para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
- b) em casos previstos em leis específicas.

O Decreto nº.10.620/21 pretende ceder para o INSS servidores para integrem o setor responsável pelo controle de aposentadorias e pensões dos servidores de autarquias e fundações federais.

12- No entanto, o § 7º do art. 93, incluído pela Lei nº 10.470, de 25/06/2002, previu o seguinte:

“§ 7º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de promover a composição da força de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, poderá



AROEIRA BRAGA, GUSMAN PEREIRA, CARREIRA ALVIM & ADVOGADOS ASSOCIADOS

determinar a lotação ou o exercício de empregado ou servidor, independentemente da observância do constante no inciso I e nos §§ 1º e 2º deste artigo." (NR)

Embora esteja presente o requisito constante no inciso II do art.93 da Lei nº 8.112/90, tem-se que a cessão de servidor para compor força de trabalho em órgãos e entidades da administração pública federal, consistirá na criação de órgão que irá centralizar, junto ao INSS, a gestão de aposentadoria e pensões de autarquias e fundações públicas, o que acarretará aumento de despesa, pela necessidade de recompor ou readequar quadro de pessoal das entidades cedentes, além de criar estrutura que vigorará por prazo indeterminado, ou seja, até a edição da lei complementar prevista no § 20 do art.40 da Constituição Federal, o que caracteriza a impropriedade de utilização de decreto autônomo para o fim pretendido.

14- É de se destacar a inexistência de critérios para a cessão a ser efetuada, que deverá, necessariamente, atribuir ao servidor cedido atribuições compatíveis com aquelas próprias do cargo que detém, excetuada a hipótese de ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.

O remanejamento de servidores entre órgãos da administração federal desfalcará o quadro de origem, inexistindo estudo de impacto demonstrando ganho de eficiência decorrente desta movimentação, o que torna manifesta a falta de critério em relação à alteração pretendida.

O art. 49, inciso V, da Constituição da República inclui entre a competência exclusiva do Congresso Nacional a de sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar.

Como o decreto em análise não se enquadra nas hipóteses de edição de decreto autônomo, é forçoso reconhecer que ele ultrapassou, em muito, o poder regulamentar previsto no art. 84, IV, da CF, o que permitirá ao Congresso Nacional sustá-lo, o que exigirá grande pressão e mobilização dos servidores públicos e das suas entidades representativas.



AROEIRA BRAGA, GUSMAN PEREIRA, CARREIRA ALVIM & ADVOGADOS ASSOCIADOS

No âmbito jurídico, o decreto poderá ser atacado por ação direta de inconstitucionalidade, o que também poderá e deverá ser feito.

Belo Horizonte, 18 de fevereiro de 2021.

Assessoria Jurídica da Assufop