

Notas preliminares sobre o Decreto 10.620 e o impacto para as instituições de ensino

Francis Campos Bordas

Advogado, assessor jurídico de entidades sindicais de servidores federais.

Versa a presente análise sobre o Decreto 10620, de 5 de fevereiro de 2021, do governo Bolsonaro, que traz profundas alterações na concessão e manutenção das aposentadorias e pensões de servidores públicos federais, notadamente aqueles das autarquias, das quais se destacam o INSS (a maior autarquia brasileira), Universidades e Institutos. Segue síntese dos aspectos principais do Decreto analisado:

- 1) Serão centralizadas as atividades de **concessão e manutenção das aposentadorias e pensões** (art. 2º, I) dos servidores federais da seguinte forma (art. 3º. I e II):
 - a) no órgão central do Sistema de Pessoal Civil da administração federal (**SIPEC**) quanto à administração direta (ministérios, secretarias da presidência, etc)
 - b) no **INSS** quanto às autarquias (o próprio INSS, universidades, etc) e fundações (CAPES, CNPQ, FUNASA, FIOCRUZ, FUNAI, etc)
- 2) O Ministério da Economia poderá alterar a lotação ou o exercício de funcionários servidores a fim de viabilizar a nova centralização (art. 5º);
- 3) Os órgãos que tiverem centralizadas as atividades de concessão e manutenção deverão apresentar proposta de reformular sua estrutura regimental, inclusive alterando seus estatutos e submetendo essa alteração através do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG) criado em 2019 pelo Decreto 9.739 (art. 7º).
- 4) Revoga o Decreto 9.498/2018 (art. 10) que já iniciava a centralização das concessões e manutenções de aposentadorias no SIPEC quanto alguns órgãos federais, todos da administração direta¹.
- 5) O Decreto não se aplica ao Poder Legislativo, ao Poder Judiciário e aos órgãos constitucionalmente autônomos (Ministério Público, Defensoria Pública, etc).

Nosso objetivo é analisar essas principais alterações e cotejá-las com as outras normas e outras fontes de direito que compõem o complexo sistema jurídico.

¹ Art. 3º O processo de centralização será iniciado no ano de 2018 nos seguintes órgãos ou unidades administrativas:

I - Imprensa Nacional da Casa Civil da Presidência da República;

II - Ministério das Relações Exteriores;

III - Ministério da Cultura;

IV - Ministério do Esporte;

V - Ministério da Integração Nacional; e

VI - Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA

Atualmente, em universidades e demais autarquias federais, as concessões de aposentadorias e pensões ficam a cargo de seu próprio órgão de gestão de pessoas e formalização por ato da autoridade máxima, devendo passar pelo crivo posterior do Tribunal de Contas da União, o qual pode ratificar o ato de concessão ou impugná-lo. Em geral, atos administrativos como esses não tardam muito para serem praticados, pois, como regra, são considerados atos prioritários nos setores de pessoal. Logo, na prática, um professor ou um técnico de instituição de ensino se aposenta em prazo razoável e em geral não superior a um par de meses. A ratificação do TCU, ainda que mais morosa, não impede os efeitos imediatos da aposentadoria ou da pensão já concedida.

Isso tudo pode cair por terra, e, dessa forma, o pessoal lotado em autarquias e fundações experimentará a infame morosidade do INSS para conseguir se aposentar.

Em que pese a tentativa (frustrada) em nota publicada no dia 18/2² pelo Ministério da Economia tentando mascarar a verdade e noticiar algo diferente do que dispõe o Decreto, o fato é que esse ato do Presidente da República está em harmonia com a visão de diminuição, enxugamento e apropriação privada e lucrativa das funções estatais.

Iniciemos por esclarecer o que exatamente está decretado. Porém, antes disso, cabe frisar o óbvio: trata-se de um Decreto! Ou seja, não é um projeto de lei sujeito à aprovação do Congresso. As determinações do decreto estão valendo.

O primeiro aspecto a despertar a atenção é o fato de o decreto dispor expressamente sobre o que ele "não está tratando" : *Este Decreto 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.* Habitualmente, as normas legais explicitam sobre o que elas dispõem. Esse decreto vai além, dizendo que não se trata da regulamentação do §20 do art. 40 da Constituição. De que trata esse parágrafo para que seja dada essa ênfase?

§ 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.

Logo, o Decreto diz que não está tratando da criação do órgão de gestão única do regime próprio da previdência social da União. Será mesmo? Nem estaria o Governo Federal já pensando nisso? A interpretação do Decreto 10620/21 não se esgota na leitura de seu texto

² <https://blogs.correiobraziliense.com.br/servidor/nota-de-esclarecimento-do-ministerio-da-economia-sobre-o-decreto-10-620-21-de-gestao-do-rpps/>

apenas, mas, sobretudo, na análise do contexto social e histórico em que surge.

Está em curso, desde 2016, um projeto claramente voltado ao enxugamento do estado e, conseqüentemente, da diminuição na entrega de serviços públicos. Essa ideia tem na Proposta de Emenda Constitucional 32 – reforma administrativa – seu mais atual e impactante expoente, em especial a introdução do princípio da subsidiariedade, ou seja, *o Estado só atuará onde a iniciativa privada não tiver interesse*. Isso subverte a regra atual em que o setor privado atua de maneira complementar à máquina pública, o que é natural em um país de dimensões continentais pobre em que a esmagadora maioria da população não tem condições de pagar por serviços básicos (saúde, educação, moradia, etc). Logo, sem política pública, a barbárie se instalará (CASTRO, 2020³).

A PEC 32 faz parte de um bem engendrado projeto que inclui uma séria de reformas já feitas e outras em curso que podem ser resumidas no seguinte infográfico:



É possível situar o novo Decreto como um apêndice da Reforma Administrativa, pois, em que pese tratar de concessão e manutenção de aposentadorias, isso se dá no plano da execução de atos administrativos e não altera os requisitos e condições para ambos (o que já foi objeto da profunda - e negativamente impactante - reforma previdenciária de 2019, a Emenda Constitucional 103).

³ A efetuação desse projeto deliberado de exacerbação da exclusão social resultará em perdas elevadas de renda e riqueza, socialmente geradas para a maioria da população, além de criar uma massa de pessoas de difícil assimilação pelo sistema de mercado, com a ampliação das tensões, violências e inseguranças sociais. Isso significará profunda redução do já rebaixado bem-estar social da maioria da população, aproximando-se aceleradamente de uma situação de barbárie social. **CASTRO**, Jorge Abrahão. Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social. in: CASTRO, Jorge Abrahão de e POCHMANN, Marcio. Brasil: Estado social contra a barbárie. São Paulo, Fundação Perseu Abramo. 2020.

2 IMPOSSIBILIDADE DE DUAS UNIDADES GESTORAS DO RPPS NO MESMO ENTE

O artigo 2º do Decreto deixa evidente que está sendo pavimentado o caminho para as alterações profundas da previdência trazidas pela reforma de novembro de 2019 pela EC 103, além de alicerçar o projeto de cisão do regime jurídico de pessoal na administração pública em grupos de servidores mais e menos privilegiados e da abertura das portas à terceirização de funções estatais. Assim, o Decreto trata deliberadamente de um período de transição até que o §20 do já citado art. 40 seja implementado. Ocorre, curiosamente, que no período de transição as aposentadorias do regime próprio serão regidas por mais de um órgão (Ministério da Economia para servidores da administração direta) e INSS para os colegas de autarquias e fundações.

Antes mesmo da EC 103, de 2019, a Constituição Federal já previa a unicidade do regime próprio de previdência, inclusive de sua gestão:

§ 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 Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003](#) e [alterado pela EC 103](#))

A nova redação não permite o que o Decreto está fazendo, ou seja, dividindo os titulares de cargos públicos e submetendo suas aposentadorias e pensões a dois gestores distintos:

§ 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.

Cumprir lembrar o óbvio: entes da Federação são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Logo, na União, não há possibilidade de coexistência de dois entes gestores do regime próprio. Reside aí a primeira inconstitucionalidade do Decreto ao nosso ver.

3 AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA

Ainda que a inconstitucionalidade formal acima atinja o Decreto como um todo, não se pode deixar de abordar outra ofensa diretamente à Constituição, no caso, especialmente no que toca às Instituições Federais de Ensino (IFEs).

Como visto na introdução, o Decreto retira das atribuições das IFES de concessão e

manutenção das aposentadorias e pensões, bem como autoriza o Ministro da Educação a realocar seu pessoal.

Resta saber se essas alterações não se conflitam com a Constituição, em especial:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.
- IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

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.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se às instituições de pesquisa científica e tecnológica.

Destacamos, assim, dois aspectos que em um primeiro olhar nos parecem dissonantes entre o Decreto e os artigos 206 e 207 supra: [1] os efeitos práticos da concessão de uma aposentadoria na organização administrativa de uma IFE e [2] a autorização para ministério poder realocar servidores.

3.1 APOSENTADORIA: VACÂNCIA DO CARGO E REFLEXOS NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Não há uma clareza no Decreto sobre o que exatamente significa *manutenção* e *concessão* de aposentadorias e pensões, gerando muita insegurança jurídica para os servidores. Essa dúvida é crucial, já que os dois institutos têm natureza jurídica bem distintas do que o INSS está habituado a lidar. A concessão da aposentadoria implicaria em retirar de

reitores e reitoras a prerrogativa da Portaria de concessão da aposentadoria? Ou seria apenas a análise das condições para que posteriormente a autoridade máxima pratique o ato? O INSS apenas substituiria o que hoje é feito pelas Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas e similares? Qual a grande vantagem disso?

Cabe lembrar que a aposentadoria nas IFEs não se resume apenas a um benefício financeiro de natureza previdenciária. Na administração pública direta, autárquica e fundacional, tanto a aposentadoria como a pensão são fenômenos jurídicos de natureza estatutária e cujos critérios, condições para gozo e, sobretudo, seus efeitos na organização administrativa do próprio órgão, são bem distintos do que ocorre no regime geral.

Citamos, por exemplo, o fato de que a aposentadoria é uma das formas de vacância de cargos, ou seja, torna o **cargo vago** (art. 33, VII da Lei 8112/90). Estando vago, habitualmente ocorre novo provimento desse cargo com a realização de novo concurso, ou, excepcionalmente, poder-se-ia autorizar a contratação temporária de um professor substituto até nova nomeação de aprovado em concurso (§1º, I do art. 2º da Lei 8745/93).

É usual dentro de universidades que as aposentadorias sejam combinadas entre departamentos, órgãos de gestão de pessoal de maneira a conciliar o calendário letivo, o início do gozo, a possibilidade de aproveitamento da vaga para concursos válidos com prazo de validade, etc. Portanto, o momento da aposentadoria tem um significativo impacto na organização administrativa de universidades e institutos, organização essa que, de acordo com a Constituição, deve ser exercida de forma **autônoma**.

Jogar a responsabilidade da concessão das aposentadorias para o INSS sem qualquer separação das aposentadorias do RGPS e do RPPS trará o presumível – para não dizer o natural – resultado de jogar todas essas aposentadorias para a vala comum. Conforme recentemente comunicado à população pela FENASPS em nota veiculada, o INSS tem passado por um deliberado desmonte nos últimos anos, o qual se reflete a partir de dados objetivos, com por exemplo, a redução de 39% dos postos de trabalho (38.529 postos em 2010 contra 23.661 em 2021). A falta de reposição de vagas é uma das principais causas dessa defasagem: 68 nomeações entre 2018 e 2021 contra 10.272 aposentadorias. Ou seja, não é alvissareiro o cenário aos que dependerão do INSS para se aposentar⁴. Mas, tampouco animador é esse cenário para a instituição, pois dependem da formalização dessa aposentadoria para repor a vaga.

Nas oportunidades em que provocado sobre alegadas invasões sobre a autonomia administrativa das Universidades, o STF tem sido, como regra geral, receptivo, ainda que prevalente o entendimento de “autonomia não equivale à soberania” (Ação Direta de

⁴ Cumpre lembrar que o INSS fechou o ano de 2020 com 1,2 milhão de benefícios pendentes, além de outros 477 mil em diligência. Fonte: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2021/01/19/inss-fecha-ano-com-milhoes-de-beneficios-pendentes-maioria-por-falta-de-analise>

Inconstitucionalidade - ADI 1599). Exemplo disso é a decisão ADI 3792 em que se declarou inconstitucional a intervenção do Estado do Rio Grande do Norte através de lei estadual que impunha à Universidade do estado, através do escritório de prática jurídica, a prestação de serviço aos finais de semana, a fim de atender cidadãos presos em flagrante delito:

Com efeito, muito embora a autonomia universitária não se revista de caráter de independência (RMS nº 22.047/DF-AgR, ADI nº 1.599/UFMC), atributo dos Poderes da República, revela a impossibilidade de exercício de tutela ou indevida ingerência no âmago próprio de suas funções, assegurando à universidade a discricionariedade de dispor ou propor (legislativamente) sobre sua estrutura e funcionamento administrativo, bem como sobre suas atividades pedagógicas. Trecho do voto do Ministro relator, Dias Toffoli. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI 3792/RN. p. 3)

A autonomia administrativa foi também preservada pelo STF ao julgar inconstitucional lei estadual que implantava novo campus universitário sem que a iniciativa tenha partido da própria instituição de ensino:

“EMENTA: AUTONOMIA UNIVERSITÁRIA. ARTIGO 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A implantação de campus universitário sem que a iniciativa legislativa tenha partido do próprio estabelecimento de ensino envolvido caracteriza, em princípio, ofensa à autonomia universitária (CF, artigo 207). Plausibilidade da tese sustentada. 2. Lei autorizativa oriunda de emenda parlamentar. Impossibilidade. Medida liminar deferida” (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ADI nº 2.367/SPMC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5/3/04).

Assim, definir a criação de novos *campi* e determinar o oferecimento de serviços à comunidade carcerária são exemplos de liberdade de organização. O mesmo se aplica, por certo, à distribuição de quadro funcional, a prática de atos administrativos privativos da alta cúpula (portarias de nomeação, abertura de concursos, aposentadorias, etc).

Situação similar foi enfrentada há pouco meses quando o Governo Federal editou o Decreto 9725/2019 extinguindo uma série de funções gratificadas e de coordenação de universidades brasileiras, sem sequer consulta-las. Isso gerou interposição da ADI 6186 (no aguardo de julgamento) pelo Conselho Federal da OAB, além de algumas ações no 1º grau da Justiça Federal.

A recente decisão da ADPF 598 repercute – e muito – na defesa que se faz da autonomia universitária, notadamente porque lá se discutia justamente *atos do poder público* – obviamente emanados de agentes públicos investidos de poder - *tendentes a executar ou autorizar buscas e apreensões, assim como proibir o ingresso e interrupção de aulas, palestras, debates ou atos congêneres e promover a inquirição de docentes, discentes e de outros cidadãos que estejam em local definido como universidade pública ou privada*. Esse julgamento é profícuo em argumentos que defendem a liberdade de pensamento e

manifestação e enxergam no artigo 207 um importante instrumento. Dele destacamos o seguinte trecho do voto da Ministra Relatora:

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 não gratas. Democracia não é unanimidade. Consenso não é imposição.

Não se olvide, além disso, que um Decreto não pode se opor a uma Lei, o que o invalida. É o que se vê no presente caso por conta do conflito entre o regulamento e a LDB do ensino, especialmente nos dispositivos que tratam da determinação de alteração dos estatutos e regimentos, bem como quanto à possibilidade de interferência ministerial na alocação de pessoal e a retirada da concessão e manutenção das aposentadorias.

Art. 53. No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições:

I - criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino; [\(Regulamento\)](#)

II - fixar os currículos dos seus cursos e programas, observadas as diretrizes gerais pertinentes;

III - estabelecer planos, programas e projetos de pesquisa científica, produção artística e atividades de extensão;

IV - fixar o número de vagas de acordo com a capacidade institucional e as exigências do seu meio;

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

VI - conferir graus, diplomas e outros títulos;

VII - firmar contratos, acordos e convênios;

VIII - aprovar e executar planos, programas e projetos de investimentos referentes a obras, serviços e aquisições em geral, bem como administrar rendimentos conforme dispositivos institucionais;

IX - administrar os rendimentos e deles dispor na forma prevista no ato de constituição, nas leis e nos respectivos estatutos;

X - receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas.

§ 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.

Oportuno lembrar que o mesmo conflito entre decreto e lei se verifica relativamente aos institutos federais, bastando o cotejo da Lei 11892/08:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação e constituída pelas seguintes instituições:

I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - Institutos Federais;

II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR;

III - Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca - CEFET-RJ e de Minas Gerais - CEFET-MG;

IV - Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; e

V - Colégio Pedro II.

Parágrafo único. As instituições mencionadas nos incisos I, II, III e V do caput possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar.

A exemplo do ocorrido com o já mencionado Decreto 9725/2019, que pretendia extinguir cargos das universidades sem ouvi-las previamente, o Decreto 10620 é igualmente órfão de demonstração da economia ou benefício da medida. Ou seja, qual a real necessidade de deslocamento dessas atribuições – e eventual lotação - dos servidores atualmente

pertencentes ao quadro das IFES para o INSS? Qual o custo real? Como serão desenvolvidas as demais atividades de gestão de pessoal? Não se olvide que cada autarquia federal tem atribuições próprias e autonomia organizativa para que essas atividades de gestão sejam cumpridas. Além disso, as carreiras aqui envolvidas são bastante diversas, com quadro de pessoal próprio, requisitos de ingresso, ascensão funcional, afastamentos que diferem entre si, o que demanda uma equipe especialmente treinada e habituada às peculiaridades de cada carreira. Não há no decreto nenhuma demonstração ou preocupação com a manutenção da estrutura necessária para que as IFEs sigam cumprido as atividades que lhe são habituais diante dessa nítida ameaça de interferência em seu quadro de pessoal. Essa omissão atrai a incidência dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, os quais exigem a demonstração fundamentada dos motivos que levam à prática do ato.

A liberdade das IFEs dispor de um quadro de pessoal técnico encarregado dos atos de gestão de pessoal (incluindo aposentadorias e pensões), assim como a prática de atos que importem em vacância de seus cargos e suas reposições, são garantias que decorrem de normas hierarquicamente superiores ao Decreto 10620/21.

Logo, sendo as IFES *autarquias especiais*, parece-nos que mais essa pecha de inconstitucionalidade recai sobre o Decreto 10620/21.

4 O QUE DISTINGUE UM REGIME PRÓPRIO DO REGIME GERAL?

Outro aspecto que nos desperta a atenção é o fato de que o INSS passaria a conceder e manter as aposentadorias de dois regimes de previdência, ou seja, as aposentadorias e demais benefícios já geridos por ele e, doravante, as pensões e aposentadorias do pessoal autárquico.

O INSS tem uma estrutura organizacional que não prevê o atendimento a algumas situações previstas em lei especial, como é o caso, por exemplo, da participação de representação de servidores na unidade gestora do RPPS:

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; (Lei 10887/2004)

Além disso, Decreto é silente quanto à duplicidade de orçamentos sob cuidados do INSS, o que suscita dúvidas quanto ao atendimento de diversos dispositivos constitucionais

que versam sobre orçamento fiscal, orçamento da seguridade social, etc, e que devem ser objeto de análise própria. Recorde-se, de antemão, que o Regime próprio compõe o orçamento da União (art. 165), separado, portanto, do orçamento da seguridade social de que trata o art. 194, conforme bem destacado por Flavio Roberto Batista⁵:

Quando a Constituição se coloca a tratar de orçamento, no título VI, Tributação e orçamento”, são definidos três tipos de leis orçamentárias – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – e se estabelece que a lei orçamentária anual será composta de três peças orçamentárias: orçamento de investimento das empresas públicas, orçamento fiscal e orçamento de seguridade social. Ao se articular estas disposições, constantes do artigo 165, com aquelas do artigo 194, compreende-se que o orçamento de seguridade social deve englobar receitas e despesas atinentes a previdência, assistência e saúde. Todas as despesas com previdência, assistência e saúde e todos os ingressos derivados de contribuições para custeio de seguridade social, definidas no artigo 195, compõem esse orçamento, separado do orçamento fiscal.

A observação a respeito da colocação topográfica da previdência do setor público no texto constitucional, colocada no artigo 40, no título da organização do Estado, separadamente do título VIII, “Da ordem social”, onde está a previdência do regime geral, a chamada previdência social, tem reflexo nessa distinção orçamentária: a previdência do setor público está fora do orçamento de seguridade social, diluída, portanto, no orçamento fiscal. Isso, além de decorrer dessa organização constitucional, tem um sentido muito claro: no regime constitucional brasileiro a previdência do servidor público não é política de proteção social, é um tipo de política que pode receber uma multiplicidade de nomes de acordo com a orientação teórica de quem se debruça sobre o tema – política de administração de recursos humanos, de pessoal, de gestão de pessoas ou política de organização do serviço público.

(...)

O reflexo orçamentário dessa distinção entre proteção social e política de pessoal é o fato de a previdência do setor público estar diluída no orçamento fiscal e a previdência do regime geral ser dotada de um orçamento próprio, integrado também por assistência social e saúde. A comprovação cabal da pertinência dessa separação encontra-se justamente no trecho em que o constituinte, ao lidar com os limites orçamentários, estabelece a restrição das despesas de pessoal. Isso acontece no artigo 169, que tem uma redação central para este raciocínio: *“A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar”*. A lei a que se refere este dispositivo foi editada em 2000 e ficou conhecida pelo nome de Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/00.

Logo, ao remeter para o INSS a manutenção das aposentadorias e pensões, o Decreto suscita uma dúvida a ser oportunamente respondida: é constitucional o fato do INSS ficar com a gestão do RPPS sem criar uma gestão e orçamentos distintos do RGPS?

⁵ O MODELO PREVIDENCIÁRIO MULTIPILARESE SEU ESPAÇO DE VARIABILIDADE: UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS. In BATISTA, Flávio Roberto e SILVA, Júlia Lenzi, organizadores. A previdência social dos servidores públicos: direito, política e orçamento. Curitiba, Kaygangue, 2018. Ed. p.119/20

5 CONCLUSÕES

Como visto, o Decreto 10620/21 implica em interferência na autonomia organizativa de todas as autarquias que foram criadas com esse formato jurídico próprio (autárquico), justamente para desempenho de atividades e finalidades próprias. No caso específico das instituições federais de ensino, essa invasão mostra-se mais profunda e conflitante com os artigos 206 e 207 da Constituição, além de normas do Congresso que dispõem sobre a educação nacional e a criação das IFes.

É preocupante o fato de que o Decreto permita o deslocamento de pessoal a critério do Ministro da pasta, implicando assim em afronta à autonomia administrativas das autarquias.

Sendo essas nossas notas preliminares sobre o Decreto, sugerimos que as entidades busquem opinião das entidades mais afetas ao estudo do orçamento público para que se analise a constitucionalidade dessa regra e os impactos daí resultantes nesse viés orçamentário.

Porto Alegre, fevereiro de 2021.