

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA RELATORA MINISTRA ROSA WEBER DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

Ref.: ADI n. 6.767/DF

Obs.: Decreto n. 10.620/2021.
Deslocamento ao INSS da competência
para a concessão e a manutenção das
aposentadorias e pensões dos servidores de
autarquias e fundações públicas,
igualmente integrantes do Regime Próprio
de Previdência Social da União.

**FÓRUM NACIONAL PERMANENTE DE CARREIRAS TÍPICAS DE
ESTADO, FONACATE**, associação civil inscrita no CNPJ sob o n. 10.407.434/0001-64, com sede
no SRTVN Quadra 702, Bloco P, Edifício Brasília Rádio Center, 1º andar, Ala B, Salas 1.029/1.031,
CEP: 70.719-900, Asa Norte, Brasília/DF, e-mail <fonacate@fonacate.org.br>, constituído e
autorizado por força de seu Estatuto Social e por ata de assembleia geral (art. 5º, XXI, CF/88) para
estar em juízo, vem, por seus advogados, com fundamento no art. 7º, § 2º, da Lei n. 9.868, de 10 de
novembro de 1999, e nos arts. 138 e 983 do Código de Processo Civil, postular sua admissão como

AMICUS CURIAE

nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 6.767/DF, ajuizada pelo PARTIDO
DOS TRABALHADORES (PT), contra o Decreto n. 10.620, de 5 de fevereiro de 2021, mediante
os seguintes argumentos.

I - SÍNTESE DA LIDE

Trata-se de pedido de ingresso como *amicus curiae* nos autos da ADI n. 6.767/DF, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), com pedido de liminar, contra o Decreto n. 10.620, editado pelo Presidente da República, Jair Bolsonaro, em 5 de fevereiro de 2021.

A norma impugnada, em síntese, **deslocou a competência para a gestão da concessão e da manutenção das aposentadorias e das pensões vinculadas a titulares de cargos públicos das autarquias e das fundações públicas** para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Por outro lado, as aposentadorias e as pensões vinculadas aos servidores da **administração pública federal direta** foram mantidas no órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipex), em indevida e **inconstitucional fragmentação do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos Servidores Públicos Civis da União**.

Em suas razões, o Impetrante suscitou: (i) a inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, II, 4º, II, 7º do Decreto, ante a regulamentação de matéria que deveria ser objeto de lei complementar; e (ii) a inconstitucionalidade material, por violação ao art. 40, § 22, da Constituição, por estabelecer 2 (dois) órgãos gestores para gerenciamento do RPPS, em discriminação indevida entre servidores igualmente vinculados ao mesmo Regime.

No pedido de medida cautelar, o PT ratificou os fundamentos de direito para justificar a verossimilhança das alegações e, no que tange ao prejuízo com a demora, destacou a entrada em vigor imediata do Decreto (art. 11) para pedir a imediata suspensão de sua aplicação.

Agora, o FONACATE formula o seu pedido de intervenção como *amicus curiae*.

II – LEGITIMIDADE

O FONACATE, associação civil sem fins lucrativos, preenche os requisitos – que não são restritos como aqueles para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade – para o seu ingresso como amigo da corte, quais sejam: de *representatividade* e de *especialização*.

Consoante o art. 1º de seu Estatuto, o Fórum congrega associações e sindicatos representativos das **carreiras típicas de Estado** – assim reconhecidas pela Constituição (art. 247 do ADCT) – nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, seja na **administração pública direta ou indireta**. Essas são carreiras igualmente vinculadas ao RPPS e que, agora, por força do que dispõe o Decreto n. 10.620/2021, passam a ter as suas aposentadorias e pensões geridas por entes **distintos** (INSS e órgão central do Sipex), sem legítimo fator de discriminação para essa divisão.

A representatividade do FONACATE para atuar como *amicus curiae* nesta demanda relativa ao Regime de Previdência afeto aos servidores das carreiras típicas de Estado, resta, portanto, demonstrada.

Sobre a *especialização*, o FONACATE tem notório e qualificado conhecimento acerca da gestão do RPPS, porquanto se trata de interesse comum essencial às categorias nele reunidas. Inclusive, conforme prevê o art. 3º de seu Estatuto, **é uma de suas expressas finalidades, defender os regimes próprios de previdência social** integralmente públicos e estatais, nos moldes do art. 7º da Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003, para as Carreiras Típicas de Estado”.

Além disso, são também suas finalidades estatutárias:

IX – **representar, judicial** e extrajudicialmente, os direitos e interesses profissionais, institucionais e corporativos comuns, bem como os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos das entidades afiliadas [...]

XII – **colaborar com os Poderes de Estado dos entes federativos**, como órgão técnico e consultivo, no estudo e solução de questões e problemas que se relacionem às carreiras ou categorias funcionais que desenvolvam atividades essenciais e exclusivas de Estado;

O FONACATE, assim, deve não apenas representar judicialmente os direitos e os interesses comuns dos filiados, mas, também, **contribuir para o aperfeiçoamento das instituições e do serviço público pátrio**. Afinal, os servidores das carreiras típicas, ora representados por suas entidades filiadas ao Fórum, estão diretamente envolvidos na **formulação, controle e avaliação de ações e políticas estatais** e, portanto, têm conhecimento profundo sobre o Estado brasileiro.

Isso vai de encontro ao ensinamento do ministro Gilmar Mendes e do doutrinador Paulo Gustavo Gonet¹ de que o *amicus curiae* enseja justamente

“[...] a possibilidade de o Tribunal **decidir as causas com pleno conhecimento de todas as suas implicações ou repercussões**. Trata-se de providência que confere **caráter pluralista e democrático** (CF/88, art. 1º, parágrafo único) ao processo objetivo de controle abstrato de constitucionalidade.”

E, na visão especializada deste Fórum, a **indevida fragmentação do RPPS promovida pelo Decreto n. 10.620/21, viola a organização centralizada que prescreve a Constituição** e, ainda, **traz prejuízos graves às diversas carreiras típicas de Estado**. Autoriza-se, por esta norma, interpretações discrepantes entre servidores que, por lei, são vinculados a um único e mesmo regime previdenciário, o RPPS. Por consequência, surgirão iníquas diferenciações entre grupos de mesma situação, sem legítimo critério para essa diferenciação.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional - Séire IDP - 16ª Edição 2021 (Locais do Kindle 31757-31760). Edição do Kindle.

Por essa e outras razões a serem expostas pelo FONACATE, é injustificável esse apartamento na competência da gestão de concessão e manutenção das aposentadorias e pensões vinculadas a servidores públicos da administração pública direta e indireta. Em respeito ao que prescreve a Constituição e a lei, para ambos os casos, apenas um único órgão central deve continuar com a competência para a gestão, tal qual era antes do Decreto n. 10.620/21.

Em suma, na qualidade de amigo da Corte, o Fórum com o seu *conhecimento acumulado e especializado* a respeito do tema e a *representatividade* que goza perante as carreiras típicas de Estado da União, pode **contribuir de forma relevante ao julgamento, e sob perspectiva inclusive distinta daquela do Impetrante**. Confere-se, assim, **maior pluralidade à discussão**, de modo a atender não apenas os estritos requisitos legais, mas também à própria finalidade última da intervenção, que é a de **somar no debate**.

III – CABIMENTO

Quanto aos requisitos de cabimento da intervenção de *amicus curiae*, quais sejam, de relevância da matéria, repercussão social da controvérsia e especificidade do tema, esses também se mostram presentes.

A simples natureza e finalidade da ação direta de inconstitucionalidade, somada ao objeto da demanda, fazem com que os 2 (dois) primeiros pressupostos sejam plenamente atendidos. Afinal, tal tipo de demanda tem a capacidade de excluir do ordenamento jurídico norma que atualmente afeta de forma negativa o regime previdenciário de **centenas de milhares de servidores públicos federais** e, ainda, viola diretamente dispositivo da Constituição da República (art. 40, § 20). A relevância da matéria e a sua repercussão social são, portanto, patentes e inequívocas.

Quanto à especificidade do tema, é de se notar qualquer alteração no quadro normativo do RPPS dos Servidores Públicos Civis da União é capaz de gerar graves consequências não só para os servidores, mas para a própria governança do regime. E, no caso, é o que faz o Decreto n. 10.620/21 ao apartar indevidamente a gestão das aposentadorias e das pensões vinculadas a servidores públicos da União. Não à toa, a Constituição proíbe expressamente esse apartamento. E o deslocamento para o INSS, Autarquia que não tem competência legal ou expertise técnica para essa finalidade, é mais grave.

Denota-se, dessa feita, ainda maior relevância na contribuição de outras visões sobre o tema, o que torna não apenas cabível, mas de fato necessária, a participação de um *amicus curiae*. E, no caso, a participação do FONACATE é plenamente adequada, ante a sua notória especialidade e, em especial, expressa finalidade institucional prevista em estatuto, de atuar na defesa do Regime Próprio.

IV – CONTRIBUIÇÕES DO *AMICUS CURIAE* À QUESTÃO CONSTITUCIONAL EM ANÁLISE

Em breve recapitulação dos fatos, o Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, com base na atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso VI, alínea “a”², da Constituição, editou o referido Decreto n. 10.620, em 5 de fevereiro de 2021, para a surpresa dos servidores públicos federais.

Segundo o próprio texto, esta norma “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.”

Em síntese, o Decreto disciplina a organização das competências das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e das pensões de servidores públicos, “[...] 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”, o qual prevê:

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 pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

Nota-se que o dispositivo supra da Constituição, referido pelo Decreto, **proíbe** expressamente a existência de mais de um regime próprio de previdência social e, também, **de mais de um órgão ou entidade gestora desse mesmo regime, em cada ente federativo.**

De volta à norma editada pelo Presidente da República, em que pese a previsão (art. 1º, parágrafo único) de que, em tese, “Este Decreto: 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”, **a realidade não é essa.**

Sob a escusa de que se trata de alteração provisória e restrita aos servidores públicos do Poder Executivo Federal, o Decreto n. 10.620/2021 prevê, na prática, mais de um(a) órgão/entidade para a gestão do regime próprio de previdência, em violação explícita ao § 20 do art. 40 da Constituição:

² Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...] 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)

Centralização gradual das competências

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.

Competência do órgão central do Sipeç e do INSS

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.

Percebe-se que, em expressa afronta ao § 20 do art. 40 da Constituição, o Presidente da República previu 2 (dois) **órgãos/entidades distintos** para a gestão de um **mesmo regime próprio de previdência social, o RPPS**, no âmbito do Poder Executivo Federal.

Repartiu-se, assim, de forma indevida, os servidores públicos entre aqueles pertencentes à administração pública federal **direta**, geridos pelo Sipeç, e aqueles das **autarquias e das fundações públicas**, que ficariam sob a responsabilidade do INSS.

Ora, **os servidores das autarquias e das fundações públicas são igualmente servidores públicos estatutários, regidos pela Lei n. 8.112/90, e segurados do RPPS**. Inexiste justo e legítimo fator de discriminação para a separação da gestão de suas respectivas aposentadorias e das pensões daquelas dos servidores da administração pública direta.

Para além da inconstitucionalidade da previsão de mais de um(a) órgão/entidade para gestão de um mesmo regime de previdência no mesmo ente federativo, tem-se um **desvio da finalidade do INSS**. Explica-se.

Esta Autarquia volta-se exclusivamente à **gestão da política previdenciária dos trabalhadores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)**, do qual **não** integram os servidores públicos federais efetivos, inclusive aqueles das autarquias e das fundações. É o que dispõe o art. 12 da Lei n. 8.213/91:

Art. 12. O **servidor civil ocupante de cargo efetivo** ou o militar da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, bem como o das respectivas autarquias e fundações, **são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado nesta Lei**, desde que amparados por regime próprio de previdência social. (Redação dada pela Lei nº 9.876, de 26.11.99)

Acerca do **princípio da finalidade**, consagrado no art. 37 da Constituição e ora violado, vale transcrever a explicação de Celso Antônio Bandeira de Mello³:

[O princípio da finalidade] Impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com **rigorosa obediência à finalidade de cada qual**. Isto é, cumpra-se não apenas à finalidade própria de cada qual. Isto é, cumpra-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, **mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução**.

Por este princípio, compete ao gestor não apenas obedecer a uma finalidade genérica de interesse público, mas, também, à **finalidade específica à lei que se está dando execução**. Dessa feita, tem-se que o Decreto n. 10.620/21 **viola claramente** esta máxima, na medida em que desrespeita a finalidade específica que é atribuída por lei federal ao INSS.

Em termos práticos, ainda que a atuação se dê dentro de um “interesse público” – tal qual a do Decreto n. 10.620/21, que é a de organizar o regime de previdência –, portanto, sem que o agente tenha agido em tese para beneficiar a si próprio ou a outro, **tal princípio restará violado caso não seja atendida a finalidade específica da lei**:

Assim, há **desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal**, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto **naqueles em que o “fim perseguido, se bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato.”** É que a lei, ao habilitar uma dada conduta, o faz em vista de um certo escopo.

Ressalte-se: “[...] **fim preciso que a lei assinalava para tal ato**”. Também Maria Zanella Di Pietro⁴ diferencia a **finalidade legal do ato em sentido estrito daquela em sentido amplo**:

Pode-se falar em **fim** ou **finalidade** em dois sentidos diferentes:

³ (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 110).

⁴ (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 216)

1. em sentido amplo, a finalidade corresponde à consecução de um resultado de interesse público; nesse sentido, se diz que o ato administrativo tem que ter finalidade pública;

2. em sentido restrito, finalidade é o resultado específico que cada ato deve produzir, **conforme definido em lei; nesse sentido**, se diz que a finalidade do ato administrativo é sempre a que decorre explícita ou implicitamente da lei.

Seja infringida a finalidade legal do ato (em sentido estrito), seja desatendido o seu fim de interesse público (sentido amplo), o ato será ilegal, por **desvio de poder**.

No caso, tem-se notório desvio de finalidade (em sentido restrito) pelo Decreto n. 10.620/21. **A norma editada pelo Presidente da República confere ao INSS atribuições estranhas à sua competência legal prevista na Lei n. 8.213/91.**

Frisa-se que o Regimento Interno da Autarquia (Portaria n. 414, de 28 de setembro de 2017) **não prevê sequer um único dispositivo sobre gestão de pessoal alheio ao INSS. Logo, não há nem mesmo divisão com competência legal e/ou técnica para essa gestão de aposentadorias e pensões de servidores públicos de outras autarquias e fundações.**

Ademais, sequer é possível falar em caso de delegação legítima. Segundo o art. 11 da Lei n. 9.784/1999, **“A competência é irrenunciável e se exerce pelos órgãos administrativos a que foi atribuída como própria**, salvo os casos de delegação e avocação legalmente admitidos”.

A delegação referida pela Lei é, portanto, sim possível, mas desde que não haja impedimento legal (o que há, dada a vedação do § 20 do art. 40 da Constituição) e que seja “[...] em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial”.

Ocorre que, no caso, as circunstâncias são todas contrárias a essa delegação. Afinal, se o Decreto pretende a “centralização gradual das atividades de concessão e de manutenção das aposentadorias e pensões”, por que, ao mesmo tempo, **separa grupos de servidores que, por lei, não têm diferenciação entre si no que diz respeito ao regime de previdência?** E por que remeter tal competência a um órgão que sequer tem especialidade técnica ou jurídica para isso?

Além disso, se o objetivo é o de “facilitação da transferência posterior ao órgão ou à entidade gestora única de que trata o § 20 do art. 40 da Constituição”, **por que não, desde logo, colocar sob a gerência de um único órgão, o Sipec, todos os servidores públicos efetivos integrantes do RPPS, sejam eles da administração direta ou indireta?**

Ou seja, não há qualquer razão legítima – seja ela técnica ou jurídica – para deslocar a competência da gestão das aposentadorias de servidores públicos federais das autarquias e

fundações para o INSS, um ente responsável por cuidar da previdência de **trabalhadores da iniciativa privada, regidos pelo RGPS.**

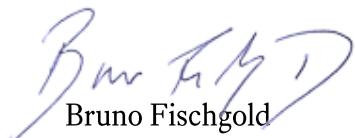
Em conclusão, seja pela vedação prevista no § 20 do art. 40 da Constituição, seja pelo desvio de finalidade das competências do INSS ou pela falta de ato de delegação motivado em legítimo fator de descrímen, o Decreto n. 10.620/21, por violar dispositivos da Carta Magna, é inconstitucional. Por essa razão, o FONACATE pugna para que esta Suprema Corte declare a norma impugnada como inconstitucional para a sua respectiva retirada do ordenamento jurídico pátrio.

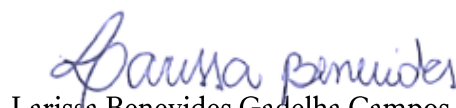
V - PEDIDOS

Por todo o exposto, o FONACATE requer:

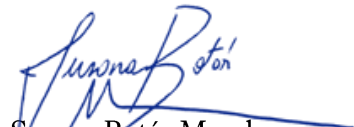
- 1) a sua admissão como *amicus curiae*, com direito à manifestação escrita e à sustentação oral nas sessões plenárias;
- 2) seja, ao final, julgado procedente o pedido e declarada a inconstitucionalidade dos arts. 3º, II, 4º, II, art. 7º, do Decreto nº 10.620/2021.

Brasília, 2 de dezembro de 2021.


Bruno Fischgold
OAB/DF 24.133


Larissa Benevides Gadelha Campos
OAB/DF 29.268


Ana Sylvia Pinto Coelho
OAB/DF 42.428


Susana Botár Mendonça
OAB/DF 44.800