

PARECER SOBRE O PLP Nº 189/2021

1. INTRODUÇÃO

O PLP nº 189/2021, de autoria do Executivo, pretende que o **INSS** seja a **entidade gestora única do RPPS da União**, abrangendo os **servidores civis** dos órgãos, entidades, autarquias e fundações dos três Poderes e os **membros da Magistratura**, do Ministério Público da União (**MPU**), da Defensoria Pública da União (**DPU**) e do Tribunal de Contas da União (**TCU**).

Os **Parlamentares** ficaram de fora da proposição por terem regramento próprio, conforme o art. 14 da EC nº 103/2019 (Reforma da Previdência), embora seja **possível** interpretar esse dispositivo constitucional para também incluí-los na gestão única.

O PLP decorre da nova regra criada pela EC nº 103/2019, que inseriu no art. 40, § 20, da CF a vedação à existência de mais de um RPPS 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 em lei complementar.

Antes da mudança, esse § 20 vedava existência de mais de um RPPS e mais de uma unidade gestora por ente estatal, ressalvado o regime próprio dos militares, o qual, agora, deixou de receber ressalva expressa. Assim, pela nova regra, também os **militares** passariam a ser incluídos na gestão única. Curiosamente, porém, o PLP nº 189/2021 **não** os incluiu em seu texto.

Detalharemos adiante o conteúdo do projeto. Adiante-se que a proposição, como veio, é **inconveniente** e **inoportuna** no mérito, em função das graves incertezas para os servidores e dos riscos à eficiência do RPPS que surgirão com sua eventual entrada em vigor; e apresenta ainda várias **inconstitucionalidades**, que devem ser sanadas, caso sua

tramitação siga adiante, conforme comentado abaixo.

2. TRAMITAÇÃO

O projeto tramita atualmente na **Câmara** (Casa iniciadora), onde será analisado, nesta ordem, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF); pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT); e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ). Depois disso, irá à apreciação do Plenário.

Se aprovado pela Câmara, irá à revisão do **Senado** (Casa revisora), onde igualmente passará pelas Comissões competentes (provavelmente Comissão de Assuntos Econômicos – CAE e Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ), antes de ir ao Plenário.

Havendo emendas da Casa revisora, a matéria voltará à Casa iniciadora, para apreciação das emendas. A Casa que ultimar a apreciação enviará o projeto à **sanção** do Executivo.

3. CONTEÚDO

O PLP atribui ao **INSS** a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS. Segundo o texto, a gestão do Regime Próprio ocorrerá de maneira segregada à do RGPS (Regime Geral).

Adiante detalharemos os **problemas** de se definir uma entidade do Executivo como gestora do RPPS para todos os Poderes, inclusive discutindo a **inconstitucionalidade** dessa previsão no art. 40, § 20, da CF, regra decorrente de emenda constitucional, e formularemos propostas **alternativas** para sanar a questão. Por ora, façamos a análise do texto atual do projeto.

Para administrar o RPPS, haverá, além da **Diretoria Executiva** do INSS, composta pelo Presidente e pelos Diretores da autarquia, um **Conselho Deliberativo**, com 20 (vinte) membros, e um **Conselho Fiscal**, com 6 (seis) membros, ambos com representação paritária dos Poderes e órgãos, de um lado, e dos segurados e beneficiários,

de outro.

Ocorre que a composição desses colegiados no projeto está **fortemente concentrada no Poder Executivo**, que detém a maioria das vagas, conforme detalhado adiante, com nítida **quebra de isonomia e ofensa à independência dos Poderes** (inconstitucionalidades), uma vez que os demais Poderes e órgãos independentes ficarão submetidos às decisões do Executivo, que deterá, sozinho, a maioria das vagas desses colegiados.

A **composição do Conselho Deliberativo** é a seguinte:

I – 10 (dez) representantes dos **Poderes e órgãos**, sendo:

- a) 5 (cinco) do Executivo;
- b) 2 (dois) do Judiciário;
- c) 1 (um) do Legislativo, com mandatos alternados entre a Câmara, o Senado e o TCU;
- d) 1 (um) do MPU; e
- e) 1 (um) da DPU;

II – 10 (dez) representantes dos **segurados e beneficiários**, sendo:

- a) 5 (cinco) do Executivo;
- b) 2 (dois) do Judiciário;
- c) 1 (um) do Legislativo (também presumidamente com mandatos alternados entre a Câmara, o Senado e o TCU, embora o projeto não explicita);
- d) 1 (um) do MPU; e
- e) 1 (um) da DPU.

Embora pareça que o Executivo detém apenas 50% (cinquenta por cento) das vagas do Conselho Deliberativo, o que, por si só, já não pode ser admitido, por representar grave ofensa à independência dos Poderes, temos que, na verdade, o poder de decisão do Governo é ainda maior do que aparenta, uma vez que os órgãos independentes do **Legislativo** (Câmara, Senado e TCU) terão que compartilhar uma vaga, ocupando-a apenas uma vez a cada três mandatos. É como se as casas do Legislativo tivessem direito a apenas **um terço de vaga** no Conselho.

Por sua vez, a **composição do Conselho Fiscal** é a seguinte:

I – 3 (três) representantes dos Poderes e órgãos, sendo:

- a) 1 (um) do Executivo;
- b) 1 (um) do Judiciário, do MPU e da DPU, com mandatos alternados;

c) 1 (um) do Legislativo, com mandatos alternados entre a Câmara, o Senado e o TCU;

II – 3 (três) representantes dos segurados e beneficiários, sendo:

a) 1 (um) do Executivo;

b) 1 (um) do Judiciário, do MPU e da DPU (também presumidamente com mandatos alternados, embora o projeto não explicita);

c) 1 (um) do Legislativo (também presumidamente com mandatos alternados entre a Câmara, o Senado e o TCU, embora o projeto não explicita).

Aqui, do mesmo modo, embora pareça que o Executivo detém apenas 30% (trinta por cento) das vagas do Conselho Fiscal, o que, por si só, também representa **excessiva concentração de poderes** em torno do Governo, temos que, na verdade, o poder do Executivo nesse colegiado também é maior do que aparenta, pois não apenas os três órgãos independentes do Legislativo terão que **compartilhar** uma vaga, como também o Judiciário, o MPU e a DPU terão que compartilhar a deles. É como se cada um desses órgãos, portanto, tivesse direito a apenas **um terço de vaga** no Conselho Fiscal.

O PLP prevê que os representantes dos Poderes e órgãos dos Conselhos Deliberativo e Fiscal serão indicados pelos titulares dos Poderes e órgãos que representam; já os representantes dos segurados e beneficiários dos Conselhos Deliberativo e Fiscal serão escolhidos na **forma prevista no regimento interno** da entidade.

Nota-se aqui uma **quebra de isonomia** e um **grave risco** na forma de indicação dos representantes dos segurados e beneficiários, pois o Regimento Interno da entidade pode acabar prevendo regras desfavoráveis aos servidores para a indicação desses conselheiros. O ideal, portanto, é que a lei deixe **expresso** que tais representantes serão indicados pelos respectivos **sindicatos** dos servidores.

Os conselheiros terão mandato de dois anos (permitida uma recondução) e deles será exigida qualificação técnica. Além disso, eles não poderão ter sofrido penalidade na gestão de entidade previdenciária.

Competirá ao Conselho Deliberativo, entre outras funções, **definir as políticas gerais de administração do RPPS**, aprovar a proposta orçamentária anual e os demonstrativos financeiros e contábeis do RPPS, avaliar os atos de gestão da Diretoria-

Executiva e aprovar a prestação de contas anual desta.

Competirá ao Conselho Fiscal, entre outras funções, emitir **pareceres** (ou seja, **opinar**) sobre a prestação de contas anual da Diretoria-Executiva, os demonstrativos financeiros e contábeis do RPPS e a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, sendo esses **pareceres submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo**; e auxiliar no controle interno do INSS em sua atuação como entidade gestora única do RPPS.

O Conselho **Deliberativo** escolherá seu Presidente dentre os representantes dos **Poderes e órgãos**. Havendo empate nas votações, o Presidente terá, além do voto ordinário, o voto de qualidade. Já o Conselho **Fiscal** escolherá seu Presidente dentre os representantes dos **segurados e beneficiários**. Havendo empate nas votações, o Presidente terá, além do voto ordinário, o voto de qualidade.

Nota-se aqui a nítida **quebra de paridade** em prejuízo dos segurados e beneficiários, uma vez que o órgão com **verdadeiro poder de decisão**, o Conselho **Deliberativo**, terá sempre seu presidente oriundo dos representantes dos Poderes e órgãos. Em um colegiado em que há paridade numérica entre Poderes e órgãos e segurados e beneficiários, fatalmente o **voto de qualidade** do presidente será um mecanismo **frequentemente** utilizado.

Não se argumente que a paridade está assegurada pelo fato de o presidente do **outro** Conselho, o Fiscal, ser sempre oriundo dos representantes dos segurados e beneficiários, uma vez que esse Conselho, como visto acima, tem caráter prático meramente **opinativo**, sendo seus pareceres submetidos à apreciação do Conselho Deliberativo.

A Diretoria-Executiva será composta pelo Presidente e pelos Diretores do INSS. Ela terá as competências de praticar os atos de administração, gerenciamento e operacionalização do RPPS e de prestar as informações e o apoio necessário ao Conselho Deliberativo e ao Conselho Fiscal. Caberá ao Presidente do INSS exercer a direção e a supervisão da entidade gestora única do RPPS.

Aqui nota-se outro **favorecimento indevido** ao Poder Executivo, uma vez que a

gestão diária do RPPS ficará a cargo de dirigentes escolhidos **exclusivamente** por esse Poder. Além disso, mesmo sendo suas ações depois submetidas à apreciação Conselho Deliberativo, vimos que esse colegiado será **fortemente dominado pelo Executivo**, se mantida a distribuição de vagas atualmente prevista.

O PLP prevê ainda que os **recursos administrativos** dos segurados e beneficiários contra decisões de autoridades serão julgados em única e última instância pelo INSS, após facultar à autoridade recorrida reconsiderar sua decisão.

Porém, não esclarece que **instância recursal** seria essa, nem se sua composição colegiada contaria com representantes de todos os Poderes e órgãos, bem como dos segurados e beneficiários. Na verdade, o projeto nem mesmo esclarece que a instância recursal seria um órgão **colegiado** ou uma autoridade singular superior. Diz apenas que haverá uma “**estrutura específica**” para julgamento dos recursos, na forma prevista em **regulamento**. Ou seja, o PLP dá **carta branca** ao Executivo para definir como será essa “estrutura”.

O PLP prevê que serão **descentralizadas** ao INSS as dotações orçamentárias para o pagamento de prestações relativas à assistência à **saúde suplementar** e de outras prestações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (**LDO**).

A descentralização à entidade gestora única da assistência à saúde suplementar não deve ser tal que transfira a tal entidade a gestão dos planos de saúde dos servidores hoje gerenciada pelos respectivos órgãos. Isso seria ir **além** do que prevê o dispositivo constitucional, que fala **apenas** em previdência social, não em todo o sistema de seguridade social do servidor. Como se sabe, a seguridade social engloba três ramos: a saúde, a previdência social e a assistência social (art. 194, *caput*, CF). Transferir à entidade gestora única também a assistência à saúde, portanto, é uma **inconstitucionalidade**, devendo tal regra ser suprimida do projeto.

Por sua vez, a previsão genérica de inserção de novas descentralizações na **LDO** gera insegurança jurídica, pois dá **carta branca** para uma lei temporária definir, anualmente, outras prestações aos servidores que poderão ser descentralizadas à entidade

gestora única. O ideal é suprimir essa previsão, deixando na lei a relação **taxativa** do que poderá ser descentralizado à nova entidade gestora.

Dispõe o projeto que o controle interno da entidade gestora única do RPPS será exercido pelo órgão central de controle interno do Executivo (no caso, a CGU), auxiliado pela unidade de auditoria interna do INSS e pelo Conselho Fiscal. Caso se adote uma das soluções alternativas a uma entidade do Executivo (adiante expostas), será preciso adaptar essa regra, para que o controle interno **não** fique a cargo **apenas** do Executivo.

O PLP cria um **Conselho Provisório** com a função de providenciar a instalação do Conselho Deliberativo e do Conselho Fiscal, ficando aquele automaticamente extinto com a posse dos membros destes. Ocorre que o texto prevê apenas representantes dos Poderes e órgãos para esse Conselho Provisório, sem nenhum representante dos segurados e beneficiários. Assim, é preciso ajustar a regra, para manter a **paridade** entre os representantes.

O projeto acrescenta às atribuições dos **servidores do INSS** a de elaborar e proferir decisões sobre concessão de benefícios do RPPS. Alterando-se o projeto para que a entidade gestora única **não** seja o INSS, deve ser **retirado** o acréscimo dessa atribuição a tais servidores.

4. JUSTIFICATIVAS DO GOVERNO

Na exposição de motivos, o Poder Executivo afirma que o RPPS da União está hoje descentralizado em cerca de 200 órgãos naquele Poder, havendo igual fragmentação nos demais Poderes. Declara existirem mais de 677 mil servidores ativos, 466 mil aposentados e 307 mil pensionistas no regime.

Afirma ainda que, em 2020, as despesas previdenciárias dos servidores representaram quase R\$ 88 bilhões e as receitas, cerca de R\$ 39 bilhões, havendo déficit financeiro de aproximadamente R\$ 49 bilhões. Ante esse quadro, afirma que a centralização em uma única unidade gestora seria capaz de reduzir a burocracia, economizar gastos e conferir eficiência ao sistema.

Aduz que a elevada fragmentação gera diversos problemas, como: (i) falta de padrão para execução das atividades; (ii) elevado risco judicial e financeiro em função de não haver controles uniformes; (iii) estrutura administrativa sobrecarregada com atividades-meio; (iv) falta de especialização para execução das atividades; (v) desvio de foco em detrimento das melhores práticas de gestão; e (vi) fragmentação de orçamento entre diversos órgãos.

Segundo o Governo, a escolha do INSS com entidade gestora única decorre da grande capilaridade da autarquia, existência de uma ampla e capacitada área administrativa, elevada modernização e automação dos processos realizada no período recente, existência de uma carreira própria especializada na concessão e manutenção de benefícios previdenciários e da experiência anterior com a incorporação de atividades de outros órgãos.

5. REALIDADE

O INSS hoje já é **extremamente** sobrecarregado apenas gerindo o RGPS. A fila dos trabalhadores da iniciativa privada é imensa. Há falta de recursos e servidores. Seriam precisos **milhares** de novos servidores no INSS para atender à atual fila, imagine-se ao aumento da demanda ao incluir o RPPS sob o manto dessa entidade. É o que demonstram as diversas notícias da mídia¹. Manter a previsão de que o INSS será a entidade gestora única, portanto, é um verdadeiro tiro no pé para o Governo e uma **situação gravíssima e preocupante** para todos os servidores públicos.

Além disso, como visto acima, o PLP, se mantido como está, traduz uma verdadeira e inconstitucional **concentração de poderes** no Executivo, ficando os demais

¹ Notícias recentes (*hiperlinks*):

13/08/2022: [Fila no INSS: o drama de brasileiros que enfrentam longa espera para ter acesso a benefícios](#)

29/03/2022: [INSS: concessão de benefício chega a demorar mais de 5 meses](#)

26/03/2022: [INSS tem fila recorde, com 2,85 milhões à espera de benefício](#)

20/07/2021: [Mais de dois milhões de brasileiros aguardam análise do INSS](#)

Poderes e órgãos independentes **submetidos** às decisões do Governo, com verdadeira **captura** daqueles órgãos e, conseqüentemente, de seus servidores, em tudo que se referir ao RPPS.

6. INCONSTITUCIONALIDADES DO PROJETO

É de se ressaltar inicialmente que o PLP busca regulamentar o art. 40, § 20, da CF, o qual veda a existência de mais de um órgão ou entidade gestora do RPPS em cada ente federativo, abrangidos, segundo o dispositivo, todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais.

Vale lembrar que não se trata de regra originária da Carta Magna, mas de dispositivo incluído por emenda constitucional, inicialmente a EC nº 41/2003, tendo recebido nova redação pela EC nº 103/2019.

Ocorre que pretender que uma única entidade do Executivo gerencie o RPPS dos demais Poderes, principalmente sem uma composição paritária dos órgãos decisórios, pode ser visto como desrespeito à cláusula pétreia da **separação de Poderes** (art. 60, § 4º, III, CF).

O princípio da separação de Poderes só admite a interferência de um Poder em outro por meio de mecanismo previsto em norma constitucional **originária**, não em norma derivada (emenda constitucional) nem, muito menos, em simples lei infraconstitucional.

O STF já decidiu (ADI 3297, ADI 3128) que as emendas constitucionais podem sofrer controle de constitucionalidade material, no tocante ao respeito às cláusulas pétreas.

Por isso, seria possível arguir a inconstitucionalidade do art. 40, § 20, da CF ou, no mínimo, atribuir-lhe interpretação conforme, para que a entidade ou órgão gestor único do RPPS seja única **para cada Poder e órgão independente**.

Nessa hipótese, seria definida uma unidade (órgão ou entidade) gestora para o Executivo, uma para o Judiciário, uma para o MPU, uma para a DPU, uma para o TCU,

uma para a Câmara e uma para o Senado. No Legislativo, no máximo, admitir-se-ia a instituição de uma unidade única para as três Casas: Câmara, Senado e TCU.

Com isso, haveria respeito ao princípio da separação dos Poderes.

Alternativamente, caso se insista na ideia de entidade única gestora do RPPS para todos os Poderes, então essa entidade não poderia ser integrante de **apenas** um dos Poderes, sob pena de, novamente, ofensa à independência dos demais.

Uma solução, neste caso, seria a criação de uma nova entidade gestora sob a forma de **autarquia interpoderes**, ou seja, pertencente à administração indireta de **todos** os Poderes e órgãos independentes (MPU, TCU e DPU). A ideia, embora inovadora, é semelhante ao regime dos consórcios públicos, que são **autarquias interfederativas**, isto é, integrantes das Administrações Indiretas de todos os entes da Federação consorciados (art. 6º, § 1º, Lei nº 11.107/2005). No caso, a ideia seria aplicável não aos diversos entes federativos, mas aos diversos Poderes dentro da mesma pessoa política (no caso, a União).

Note-se que a ideia da **autarquia interpoderes** dispensaria, inclusive, a necessidade de se reconhecer a inconstitucionalidade (ou a interpretação conforme) do art. 40, § 20, da CF, já que, neste caso, continuaria a haver uma **única** entidade gestora do RPPS para todos os Poderes e órgãos independentes.

Quanto à questão da distribuição das vagas dos Conselhos Deliberativo e Fiscal, se mantida a solução de uma única entidade gestora (e não uma para cada Poder), deve haver a **distribuição igualitária** das vagas desses colegiados por todos os Poderes e órgãos independentes **representados, novamente para que não haja ofensa à independência dos Poderes. Não pode ser mantida a excessiva concentração de poderes em torno do Executivo, como consta do PLP atualmente.**

7. CONCLUSÃO

Nota-se que o PLP 189/2021, como está posto, apresenta diversos problemas de constitucionalidade e de mérito, os quais, se não sanados, fatalmente gerarão a

judicialização da futura lei (ADIs) e aumento da burocracia e sérios riscos para usufruto de benefícios previdenciários pelos servidores (ex.: enorme tempo de espera para ter deferida a aposentadoria, após a solicitação), além de perda de eficiência na decisão de pedidos administrativos.

Ou seja, o atual projeto, como esta anda na contramão dos mais comezinhos princípios de eficiência e governança pública. Para seu aperfeiçoamento, é essencial a realização de debates, audiências públicas e aprovação de emendas que corrijam as graves disfuncionalidades das soluções propostas no projeto.

É o parecer.