



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientações e Informações Técnicas

GESCON L473226/2024 - Carmésia/MG

EMENTA:

EMISSÃO DE CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO (CTC). PERÍODO POSTERIOR A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 1998 (16/12/1998). EX-SERVIDOR NÃO TITULAR DE CARGO EFETIVO. REVOGAÇÃO DO INCISO VII, DO ART. 195 DA PORTARIA MTP Nº 1.467, DE 2022 PELA PORTARIA MPS Nº 1.1180, DE 2024. INCLUSÃO DO § 4º NO ART. 182 DA PORTARIA MTP Nº 1.467, DE 2022.

Em consonância com a previsão do § 4º no art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, inserido pela Portaria MPS nº 1.180, de 2024, salvo os casos de invalidação da relação jurídica de filiação de segurado ao RPPS em hipóteses como a mencionada nesta resposta (invalidação com efeitos para o futuro - comum em razão da modulação de efeitos de decisão judicial e dos efeitos prospectivos de lei), não é permitida a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) para ex-servidor não titular de cargo efetivo, em relação ao período posterior a 16 de dezembro de 1998.

A invalidação da relação jurídica por lei (prevista no § 4º do art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022) não pode ser empregada para regularizar, por lei do ente, filiações ao RPPS de servidores que são segurados obrigatórios do RGPS pelo § 13 no art. 40 da Constituição: ocupantes, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público;

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L473226/2024. Data: 19/9/2024).

INTEIRO TEOR:

1. O Município de Carmésia/MG solicitou a manifestação deste Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) sobre a possibilidade de emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) pela unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) a ex-servidor não titular de cargo efetivo quanto à período posterior a 16/12/1998, para atendimento a requerimento recebido.

2. Informa que o Município realizou o recolhimento de contribuições de todos os servidores vinculados ao município até 2003, independentemente da existência de vínculo efetivo. Ao analisar os manuais e legislação referentes a emissão de CTC pelos RPPS, foi identificado no "Guia aos RPPS sobre a Certidão de Tempo de Contribuição", 1ª Edição (disponibilizado pela Secretaria de Regime Próprio e Complementar do Ministério da Previdência Social), que, conforme o art. 195 da Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022, é vedada a emissão da Certidão "para ex-segurado não titular de cargo efetivo, em relação ao período posterior a 16 de dezembro de 1998". Porém, ao consultar a Portaria MTP nº 1.467, de 2022, observou-se que a vedação de emissão de CTC "para ex-segurado não titular de cargo efetivo, em relação ao período posterior a 16 de dezembro de 1998" foi revogada pela Portaria MPS nº 1.180, de 16 de abril de 2024.

3. Ao fim, pergunta se é possível a emissão de CTC para ex-servidor não titular de cargo efetivo, em relação ao período posterior a 16 de dezembro de 1998

II - ANÁLISE

4. As competências regimentais deste Departamento estão relacionadas à orientação, supervisão, fiscalização e acompanhamento dos RPPS, que amparam os servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme atribuição concedida à União pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, recepcionada como Lei Complementar pelo art. 9º da Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro de 2019.

5. A Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, editada com fundamento nessas competências legais, disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos RPPS de todos os entes federativos.

6. As orientações prestadas nesta resposta terão caráter geral cabendo ao Município aplicar-las conforme a situação de seus servidores, especialmente porque foi feita uma afirmação ampla, no sentido de ter mantido servidores não efetivos filiados ao RPPS até 2003, sem informar a natureza de seus vínculos funcionais.

II.1 - Emissão de Certidão de Tempo de Contribuição por RPPS

7. A respeito do tema objeto de questionamento, registra-se que, via de regra, somente é admitida a emissão de CTC pelo RPPS, quanto aos períodos em que a filiação do segurado a esse regime observou as previsões constitucionais e as leis, desde que editadas em conformidade com a Constituição. Antes da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o art. 40 da Constituição estabelecia as regras que seriam aplicadas aos servidores amparados nos regimes próprios, sem delimitar quanto à natureza da função ou cargo ocupado, podendo ser o efetivo, comissionado ou mesmo temporário. Caberia a lei do ente estabelecer qual servidor estava abrangido pelo RPPS. Então, se esse servidor passou a ser ex-segurado, é devida a emissão de CTC para averbação do tempo em outro regime previdenciário quanto ao tempo anterior à EC nº 20, de 1998, desde que amparado pelo RPPS conforme a legislação local.

8. Com a edição da EC nº 20, de 1998, o amparo em RPPS foi limitado aos servidores titulares de cargos efetivos, enquanto os ocupantes exclusivamente de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público foram filiados ao RGPS, conforme consta do caput e do § 13 do art. 40, na redação dessa Emenda, transcritos abaixo:

Art. 40 da Constituição Federal, na redação da EC nº 20, de 2019:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

[...]

§ 13. Ao servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, aplica-se o regime geral de previdência social.

9. Portanto, para o período posterior à EC nº 20, de 1998, a regra é que o RPPS somente pode emitir CTC para ex-segurado, se titular de cargo efetivo, em obediência à limitação de filiação a esse regime inserida pelo art. 40 pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998. Foi o que constou do art. 195 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, na redação original:

Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 195. É vedada a emissão de CTC:

[...]

VII - para ex-segurado não titular de cargo efetivo, em relação a período posterior a 16 de dezembro de 1998.

10. Considerando que, conforme o § 13 do art. 40 da CF, o servidor ocupante exclusivamente de cargo em comissão, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, é segurado obrigatório do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a manutenção desses servidores no RPPS depois de 16/12/1998, contraria o texto constitucional, bem como as normas do RGPS (Lei nº 8.213, de 1991 e nº 8.213, de 1991, ambas de 24 de julho de 1991). Nesses casos, além de não ser devida a CTC pelo RPPS, o ente federativo deve providenciar os acertos cadastrais e financeiros dos servidores não efetivos junto a esse regime, que será o responsável pelo pagamento de benefícios. Lembre-se que a Certidão de Tempo de Contribuição se destina à averbação e contagem recíproca pelo segurado dos regimes previdenciários, mas não é cabível a emissão desse documento se a filiação desse servidor ao regime contrariou as previsões constitucionais ou gerais. A CTC é também o documento hábil a que o regime instituidor receba o crédito decorrente da compensação financeira de que trata a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, que não se aplicará no caso em que o regime de origem estava impedido pela Constituição Federal de amparar o ex-servidor.

II.2 - Hipóteses de emissão de CTC a ex-segurado de RPPS não titular de cargo efetivo. A revogação do inciso VII do art. 195 e inclusão do § 4º no art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

11. Para esclarecer a mudança normativa apontada na Portaria MPS nº 1.467, de 2022, é importante registrar que, em algumas situações excepcionais, a filiação do servidor não efetivo ao RPPS é considerada inválida com efeitos apenas prospectivos, ou seja, para o futuro.

Nesses casos, a filiação ao RGPS e os recolhimentos correspondentes não retroagirão, mantendo-se a vinculação ao RPPS quanto ao período anterior à invalidação, sendo devida a emissão de CTC quanto a esse tempo, para averbação no regime que será o instituidor do benefício previdenciário: o RGPS.

12. Foi dessa hipótese que tratou o § 4º do art. 182, inserido pela Portaria MPS nº 1.180, de 2024, que também revogou o inciso VII do art. 195 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, para não denotar uma contradição entre os dois dispositivos. Confira-se o texto:

Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 182. Para fins de contagem recíproca e compensação financeira previstas nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal, o tempo de contribuição deverá ser comprovado por: [...]

4º Na hipótese de invalidação da relação jurídica de filiação do segurado ao RPPS, por qualquer forma, serão mantidos os períodos de contribuição ao RPPS, assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição enquanto o vínculo esteve vigente, nos termos do disposto no § 9º do art. 201 da Constituição, mediante emissão de CTC. (Incluído pela Portaria MPS nº 1.180, de 16/04/2024)

13. Esse parágrafo prevê que a CTC será emitida quando houver a invalidação da relação jurídica de filiação do segurado ao RPPS por qualquer forma (judicial ou legal), mantendo-se os períodos de contribuição ao RPPS. Ou seja, não deve haver a invalidação retroativa, salvo no caso de decisão judicial expressa, o que não ocorreu com o Tema 1254. Nessa situação, o servidor se torna ex-segurado do RPPS, mas nem sempre deixará de ser servidor, pois poderá manter relação jurídica funcional estatutária ou trabalhista ao ente federativo, conforme o caso. Geralmente, a invalidação é efeito de decisão judicial que reconhece a ausência do requisito fundamental para filiação ao RPPS: a titularidade regular do cargo efetivo. Nessa hipótese, se a decisão judicial modular seus efeitos para o futuro, o ex-segurado do RPPS, ainda que permaneça como servidor não efetivo no ente federativo, terá a garantia da contagem recíproca no RGPS quanto ao tempo em que houve a filiação ao RPPS, mediante emissão de CTC pelo ente.

14. Por isso, quando se trata de cumprimento de decisão judicial que invalidou a relação jurídica previdenciária, direta ou indiretamente (pela invalidação da relação efetiva estatutária), há que se observar os limites nela estabelecidos, ou seja, se os efeitos da invalidação retroagiram (ex-tunc) ou foram modulados para aplicação a partir da data em que foi proferida (ex-nunc) ou até mesmo em momento posterior. Nos dois últimos casos, é devida a CTC quanto ao tempo de recolhimento ao RPPS. Se os efeitos retroagiram ao início da relação jurídica (sem modulação), não é cabível a emissão de CTC pelo RPPS.

15. A invalidação da relação jurídica por decisão judicial é a regra, mas, em casos raros, há a possibilidade que ocorra por meio de lei do ente, provocada principalmente por nova interpretação jurídica sobre a possibilidade de filiação do servidor ao RPPS em situações especiais em que havia possibilidade jurídica de interpretação diversa. Também nessas hipóteses, a lei do ente não pode retroagir seus efeitos porque seriam geradas obrigações ao RGPS na contagem de tempo para esse servidor não efetivo. Nesse caso, aplica-se também o disposto no § 4º do art. 182 da Portaria nº 1.467, de 2022.

16. Hipótese recente que exemplifica essa situação trata-se da filiação a regime próprio de servidor estatutário estável, mas não efetivo, abrangido pelo art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), conforme interpretação dada pela União no Parecer AGU GM 30, de 2002, que vinculou todos os órgãos da União, entre os quais o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) que excluiu esses servidores do rol de segurados obrigatórios do RGPS.

17. Ocorre que, posteriormente, em diversas decisões individuais, o STF entendeu que esses servidores são filiados ao RPPS. Em muitos processos, houve a modulação dos efeitos da decisão para que tivesse efeitos apenas para o futuro, significando também que a relação jurídica ao RPPS foi afirmada quanto ao tempo em que permaneceu. Nesse caso, cabe a emissão de CTC quanto ao período em que a relação se manteve válida.

18. No julgamento do RE 1426306, paradigma do Tema 1254, admitido no sistema de repercussão geral da Corte, o STF definiu Tese a respeito no sistema de Repercussão Geral. Inicialmente, no julgamento do mérito, foi fixada a seguinte tese:

“Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público.”

19. Em julgamento de embargos de declaração o Plenário ressaltou, da vinculação obrigatória ao RGPS, as aposentadorias e pensões já concedidas pelo RPPS, ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento. A tese de julgamento para o Tema 1254 alterada é a seguinte:

"Somente os servidores públicos civis detentores de cargo efetivo (art. 40, CF, na redação dada pela EC 20/98) são vinculados ao regime próprio de previdência social, a excluir os estáveis nos termos do art. 19 do ADCT e os demais servidores admitidos sem concurso público, ressalvadas as aposentadorias e pensões já concedidas ou com requisitos já satisfeitos até a data da publicação da ata de julgamento destes embargos declaratórios."

20. Ainda não houve o trânsito em julgado da decisão até esta data, visto que foram opostos novos embargos de declaração, podendo haver alteração da tese fixada. Mas no tema em vigor surge claro o entendimento da Corte de que os efeitos da sua decisão não devem retroagir. A tese possui efeito vinculante direto para todo o Poder Judiciário que, doravante, não poderá decidir de forma diferente em processos relativos a servidores de qualquer ente federativo na mesma condição. Significa que poderá haver efeitos indiretos para a Administração. Inclusive, considerando que os processos judiciais em andamento em todos os tribunais e as demandas futuras no Poder Judiciário seguirão a tese do STF, é recomendável que cada ente faça a adequação de sua legislação segundo o entendimento fixado. Os Tribunais de Contas também deverão levar em conta a decisão do STF na apreciação dos atos de aposentadoria.

21. Entretanto, para aplicar uma decisão do STF em que o processo foi admitido no sistema de repercussão geral, como ocorreu quanto aos servidores abrangidos pelo art. 19 do ADCT (RE 1426306 - Tema 1254-RG), é necessário que o ente internalize essa decisão por meio de lei local. A adoção expressa do entendimento do STF em lei de cada ente, com efeitos

prospectivos à sua edição, é exigida porque as decisões da Corte em controle difuso de constitucionalidade, não têm caráter vinculante para a Administração de ente diverso daquele que é parte nos autos, ainda que o processo tenha sido julgado no sistema de repercussão geral (que geram teses seguidas por todo o Poder Judiciário). Mesmo quando cabível a aplicação de tese ampla, a lei do ente não pode invalidar a relação jurídica com o RPPS de forma prospectiva, validando quanto ao tempo passado. Nem se pode atribuir essa interpretação às alterações feitas na Portaria MTP nº 1.467, de 2022 pela Portaria MPS nº 1.180, de 2024.

22. Não é cabível a adoção do entendimento do STF sobre o tema dos estáveis não efetivos, se houve decisão judicial específica a respeito em vigor no âmbito do ente. Caso exista, há que se observar os limites nela estabelecidos, ou seja, se os efeitos da decisão retroagiram (ex-tunc) ou se foram modulados para aplicação a partir da data em que foi proferida (ex-nunc) ou até mesmo em momento posterior. Em caso negativo, admite-se a invalidação da relação jurídica de filiação ao RPPS, por lei, com a vinculação ao RGPS, com efeitos para o futuro, cabendo a emissão de CTC ao RGPS quanto ao tempo passado.

23. Esse julgado - que talvez nem se aplique ao Município de Carmésia/MG – foi mencionado nesta resposta como exemplo para ilustrar em que raras situações se aplica a hipótese de invalidação da relação prevista no § 4º do art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, que justificou a revogação da vedação geral antes contida no inciso VII do art. 195 dessa Portaria de emissão de CTC para ex-segurado não titular de cargo efetivo depois da EC nº 20/1998. Ressalte-se que, nesse caso havia uma divergência jurídica ampla entre órgãos federais, que a União pretendeu dirimir pelo Parecer AGU GM 30, de 2002, no sentido da filiação ao RPPS desses servidores estáveis não efetivos, desde que regidos por estatuto. Esse entendimento repercutiu, por consequência, nos segurados dos RPPS.

24. O debate no Poder Judiciário permaneceu até a decisão do STF no Tema 1254, que não retroagiu seus efeitos. Observe-se que, nesse caso, a dúvida tinha fundamento, pois, embora o estabilizado estatutário não fosse titular de cargo efetivo, também não estava claramente vinculado ao RGPS nas hipóteses de que trata o § 13 no art. 40 da Constituição, pois não era ocupante exclusivamente de cargo em comissão nem de cargo temporário ou de emprego público.

25. Diante disso, se houve a filiação ao RPPS de segurado não titular de cargo efetivo posterior à essa data (16/12/1998), e essa relação jurídica previdenciária foi posteriormente invalidada com efeitos para o futuro (como é mais comum ocorrer em razão da modulação de efeitos de decisão judicial e dos efeitos prospectivos de lei), devem ser certificados os períodos de contribuição ao RPPS para fins de contagem recíproca no RGPS, nos termos do disposto no § 9º do art. 201 da Constituição.

26. Se esses servidores puderam permanecer amparados no estatuto sem estabilidade ou efetividade, não eram empregados públicos, nem temporários e nem exclusivamente comissionados, não havia a inconstitucionalidade evidente da relação com o RPPS, até porque também não estavam vinculados expressamente ao RGPS pelo § 13 do art. 40. A questão específica somente foi decidida com fixação de tese pelo STF recentemente.

27. Entretanto, reitera-se que não é possível aplicar a invalidação da relação jurídica por lei, prevista no § 4º do art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, nos casos de inequívoco descumprimento da norma constitucional do § 13 do art. 40, de filiação ao RGPS, porque representaria a validação da relação jurídica com o RPPS havida até então. E não pode ser validada a relação que era claramente contra a Constituição. Considerando que, desde a Emenda nº 20, de 1998, que inseriu o § 13 no art. 40 da Constituição, o servidor ocupante, exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração, bem como de outro cargo temporário ou de emprego público, é segurado obrigatório do RGPS, a filiação de servidores desses cargos ao RPPS é inconstitucional desde então e qualquer questionamento inicial a esse respeito não prevaleceu. Nesses casos, não é devida a emissão de CTC pelo RPPS, ainda que tenha havido recolhimento, que se considera indevido. É necessário efetuar os devidos ajustes de natureza tributária (recolhimento, compensação, parcelamento) com esse regime para garantir a concessão dos benefícios com o cômputo desse tempo.

28. A emissão de CTC e a realização da compensação financeira não pode regularizar situação de filiações previdenciárias indevidas. A respeito da diferenciação entre a compensação financeira previdenciária regulada pela Lei nº 9.796, de 1999, decorrente da emissão regular da CTC e a compensação tributária de contribuições (para acertar contribuições em atraso), recomenda-se a leitura da nota anexa, integrante da série Esclarecendo a Portaria MTP nº 1.467/2022 disponível na página da previdência social no portal gov.br: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps>

29. As alterações na Portaria, bem como as orientações neste sentido foram incluídos na 2ª. edição do Guia aos RPPS sobre a Certidão de Tempo de Contribuição (disponível no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/guias-orientativos>), do qual se recomenda a leitura.

II- CONCLUSÃO

30. Diante do exposto, conclui-se que:

- a) As orientações prestadas nesta resposta possuem caráter geral sobre o tema exposto cabendo ao Município aplicá-las conforme a situação de cada servidor não efetivo que foi mantido no RPPS depois da Emenda Constitucional nº 20, de 1998;
- b) Em consonância com a previsão do § 4º no art. 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, inserido pela Portaria MPS nº 1.180, de 2024, salvo os casos de invalidação da relação jurídica de filiação de segurado ao RPPS em hipóteses como a mencionada nesta resposta, não é permitida a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) para ex-servidor não titular de cargo efetivo, em relação ao período posterior a 16 de dezembro de 1998;
- c) A invalidação da relação jurídica por lei não pode ser empregada para regularizar, por lei do ente, filiações ao RPPS de servidores que são segurados obrigatórios do RGPS pelo § 13 no art. 40 da Constituição: ocupantes,

exclusivamente, de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração bem como de outro cargo temporário ou de emprego público;

d) Recomenda-se a leitura da 2ª edição do Guia aos RPPS sobre a Certidão de Tempo de Contribuição e da nota anexa, a respeito da diferenciação entre a compensação financeira previdenciária regulada pela Lei nº 9.796, de 1999, decorrente da emissão regular da CTC e a compensação tributária de contribuições (para acertar contribuições em atraso com o RGPS), integrante da série Esclarecendo a Portaria MTP nº 1.467/2022, ambos disponíveis na página da previdência social no portal gov.br: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps> .

31. É o que se tem a manifestar sobre a matéria, nos limites das competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 19 de setembro de 2024.

Divisão de Orientações e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social