



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

S520301/2024 - Pontão/RS

EMENTA:

EMIÇÃO DE CTC PARA EX-OCUPANTES DE CARGOS TEMPORÁRIOS OU EM COMISSÃO ANTERIORES A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 1998. ANÁLISE DO VÍNCULO PREVIDENCIÁRIO ESTABELECIDO NA LEGISLAÇÃO LOCAL. AUSÊNCIA DE CONTRIBUIÇÕES NO PERÍODO. PRINCÍPIO DA CONTRIBUTIVIDADE PRESUMIDA.

A emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) para ex-ocupantes de cargos temporários ou em comissão, no período anterior à Emenda Constitucional nº 20, de 1998, deve observar a vinculação desses servidores ao RPPS, conforme a legislação vigente à época. A Lei Municipal nº 20, de 1993, ao assegurar a concessão de benefícios de aposentadoria e pensão por morte a estes servidores, caracteriza o vínculo ao RPPS como regular, mesmo na ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, desde que a prestação de serviços seja devidamente comprovada. Nesses casos, o RPPS tem a obrigação de emitir a CTC correspondente, observando o princípio da contributividade presumida, conforme estabelecido no § 1º do art. 171 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

Caso a legislação vigente à época não tenha previsto a vinculação dos ocupantes de cargos em comissão ao RPPS, os vínculos devem ser considerados como pertencentes ao RGPS, sendo competência do INSS a emissão da CTC. Portanto, cabe ao ente federativo analisar a legislação local e o histórico do vínculo previdenciário para verificar o regime aplicável em cada caso. Na ausência de vínculo legal com o RPPS, o órgão gestor do regime próprio não pode emitir a CTC referente a esses períodos.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON S520301/2024. Data: 6/12/2024).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon S520301/2024, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Pontão/RS, solicitando manifestação deste Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) sobre a possibilidade de expedição de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) para ex-ocupantes

de cargos temporários ou em comissão, anteriores a 15/12/1998, considerando que o RPPS municipal foi instituído, segundo informa, somente no ano 2000.

2. A consulta relata que, à época, não havia contribuição previdenciária, embora a Lei Municipal nº 20, de 1993, reconhecesse o direito à filiação ao regime previdenciário do município, mas sem especificar qual. Além disso, informa que os contratos e cargos em comissão desse período não contribuíram para qualquer órgão previdenciário. Por meio de Parecer Jurídico anexo a consulta, o Procurador do município propugna que o RPPS emita a CTC correspondente, a partir de 06/09/1993, considerando a vigência da Lei Municipal nº 20, de 1993. Por fim, o consultante apresenta o seguinte questionamento: é de responsabilidade do RPPS fornecer a CTC nesses casos?

3. A situação relatada pelo consultante envolve a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) para ex-ocupantes de cargo em comissão ou cargo temporário, em período anterior à Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, e para o qual não houve contribuição ao RPPS. O histórico do regime previdenciário registrado no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV) indica que o RPPS foi instituído em 27 de agosto de 1993, com fundamento nos artigos 192 e 216 da Lei Municipal nº 20, de 1993, a qual garantiu a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte.

4. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 1998 (recepcionada pela EC nº 103, de 2019, com status de Lei Complementar), que atribui a este Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) a competência para proceder com a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS, bem como a definição dos parâmetros e das diretrizes gerais para organização e funcionamento desses regimes, de modo que o objeto da presente consulta apresenta pertinência com as competências atribuídas ao DRPPS pela referida Lei.

5. A consulta envolve a análise do vínculo previdenciário desses servidores, tema que impacta diretamente a determinação do regime previdenciário aplicável e, consequentemente, do órgão responsável pelo recolhimento da contribuição previdenciária, pela emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) e pela eventual compensação financeira. É inquestionável que a vinculação a um regime previdenciário não é uma escolha do trabalhador, mas uma imposição legal, de forma que todas as pessoas que exercem atividade remunerada estão obrigatoriamente vinculadas a um regime de previdência, seja ele o regime próprio ou o regime geral.

6. Atualmente, como regra geral, todos os que exercem atividade remunerada são segurados obrigatórios do RGPS, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991 e no art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, salvo quando amparados por outro regime. Contudo, antes da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, os entes federativos possuíam autonomia legislativa para definir quais seriam os segurados de seus respectivos regimes previdenciários. Com as alterações promovidas no art. 40 da Constituição Federal pelas Emendas Constitucionais nº 20, de 1998 e nº 41, de 2003, a vinculação ao regime próprio de previdência social passou a ser restrita aos servidores públicos titulares de cargos efetivos.

7. Assim, somente a partir da publicação da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, ou seja, a partir de 16 de dezembro de 1998, é que a vinculação ao RPPS instituído por lei local passou a se restringir apenas aos servidores titulares de cargos efetivos. Assim também é o que estabelece a Lei nº 9.717, de 1998:

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:

[...]

V - cobertura exclusiva a servidores públicos titulares de cargos efetivos e a militares, e a seus respectivos dependentes, de cada ente estatal, vedado o pagamento de benefícios, mediante convênios ou consórcios entre Estados, entre Estados e Municípios e entre Municípios;

8. Em relação ao período anterior a essa data, é necessário identificar na legislação do ente federativo quem são as pessoas amparadas legalmente no RPPS e qual o período legal do vínculo, de modo a permitir a verificação da regularidade das contribuições vertidas para o RGPS e para o RPPS, bem como da regularidade das consequentes concessões de benefícios. Isso porque, como já explicitado, antes da edição da Emenda Constitucional nº 20, de 1998, o ente federativo tinha autonomia legislativa para estabelecer quais seriam os segurados do seu regime previdenciário.

9. Portanto, se não houver o vínculo com o regime próprio, devidamente amparado em lei, não há que se falar em contribuição. Se por lei o servidor se vincula(va) ao RGPS, o ente federativo não terá competência para emitir a CTC referente a esse vínculo previdenciário, mesmo que a este tenha sido prestados os serviços e que as contribuições tenham sido indevidamente vertidas para o Regime Próprio. Da mesma forma, se por lei o servidor se vincula(va) ao RPPS, o INSS não terá competência para emitir CTC referente ao período de vínculo com o RPPS, mesmo que as contribuições tenham sido indevidamente vertidas para o RGPS.

10. Quanto à verificação da existência ou dos períodos de existência do Regime Próprio, vale observar que, conforme prevê o § 3º do art. 10 do Regulamento da Previdência Social (RPS) aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, na redação dada pelo Decreto nº 3.452, de 2000, “entende-se por regime próprio de previdência social o que assegura pelo menos as aposentadorias e pensão por morte previstas no art. 40 da Constituição Federal”. Nesse sentido também o art. 2º da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022:

Art. 2º Para os efeitos desta Portaria, considera-se:

II - Regime Próprio de Previdência Social - RPPS: o regime de previdência instituído no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até 13 de novembro de 2019, data de publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que assegure, por lei, aos seus segurados, os benefícios de aposentadorias e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal;

[...]

§ 2º Considera-se instituído o RPPS a partir da entrada em vigor da lei que assegurou a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte, independentemente da criação de unidade gestora ou do estabelecimento de alíquota de contribuição, observadas as condições estabelecidas na própria lei de criação.

§ 3º Quando os benefícios de aposentadoria e pensão por morte estiverem previstos em leis distintas, considerar-se-á instituído o RPPS na data da vigência da lei mais recente que estabeleça a concessão de um desses benefícios.

11. Destarte, cumpre a este Departamento, por meio da Coordenação Geral de Normatização e Acompanhamento Legal (CGNAL), realizar a análise e registro do histórico do regime de previdência dos entes federativos, com base na legislação enviada por estes. Isso significa verificar na legislação encaminhada os períodos de existência de RPPS e/ou vínculo ao RGPS, conforme critérios de caracterização fundados nas normas gerais aplicáveis aos RPPS ao longo do tempo. O acompanhamento e a supervisão dos RPPS são registrados no CADPREV, por meio da área competente, responsável por estabelecer, dentre outros fatores, o período de existência de cada RPPS, apontando a legislação correlata, bem como manter o cadastro do RPPS de cada ente da Federação.

12. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) utiliza as informações constantes no CADPREV, como a vinculação dos agentes públicos e o histórico do regime previdenciário, para o reconhecimento do período de atividade do agente público, seja no RPPS ou RGPS, inclusive para atualização de dados no CNIS e emissão ou recepção de CTC. Havendo divergência entre a legislação apresentada por qualquer ente federativo e o contido no CADPREV, ou, ainda, tomando conhecimento de novos elementos, tais como Leis, Decretos, entre outros, que ainda não constem nesse sistema, o INSS poderá solicitar à área competente desta Secretaria, os esclarecimentos, bem como orientar o ente federativo a encaminhar a legislação correlata para análise e manutenção do CADPREV.

13. Portanto, independentemente da criação de unidade gestora ou do estabelecimento de alíquota de contribuição, observadas as condições previstas na própria lei de criação, considera-se instituído o RPPS a partir da entrada em vigor da lei que garantiu a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte. No caso do município de Pontão/RS, isso ocorreu com a edição da Lei Municipal nº 20, em 28 de agosto de 1993, conforme já mencionado anteriormente. Ademais, salvo previsão legal em sentido diverso, observa-se que a vinculação dos cargos em comissão e funções de confiança ao regime próprio do município de Pontão/RS se deu pela previsão do art. 241 da Lei Municipal nº 20, de 1993. Eis os dispositivos pertinentes ao teor da consulta:

Lei Municipal nº 20, de 28 de agosto de 1993:

TÍTULO VII
DA SEGURIDADE SOCIAL DO SERVIDOR
CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 189 - O Município manterá, plano de seguridade social para o Servidor submetido ao regime de que trata esta Lei, e para sua família.

Parágrafo Único - O plano de que trata este artigo poderá, no todo ou em parte, ser satisfeito por instituição oficial de previdência, assistência à saúde ou assistência social, ou qualquer outro Instituto a critério da municipalidade, para a qual contribuirão o Município.

[...]

CAPÍTULO II
DOS BENEFÍCIOS

SEÇÃO I
DO APOSENTADORIA

Art. 192 - O Servidor será aposentado:

I - Por invalidez permanente, sendo os proventos integrais quando decorrentes de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, especificadas em Lei, e proporcionais nos demais casos;

II - Compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de serviço;

III - Voluntariamente:

a) aos trinta e cinco anos de serviço, se homem, e aos trinta, se mulher, com proventos integrais;

b) aos trinta anos de efetivo exercício em funções de magistério, se professor, e vinte e cinco, se professora, com proventos integrais;

c) aos trinta anos de serviço, se homem, e aos vinte e cinco, se mulher, com proventos proporcionais a esse tempo;

d) aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, e aos sessenta, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de serviço.

[...]

SEÇÃO VII
DO PENSÃO POR MORTE

Art. 216 - A pensão por morte será devida mensalmente ao conjunto de dependentes do Servidor falecido, aposentado ou não a contar do óbito, observada a procedência estabelecida no artigo 218.

Parágrafo Único - O valor mensal e integral da pensão a que tem direito o conjunto de beneficiários será igual a oitenta por cento do total da remuneração computável para o provento de aposentadoria do Servidor ou, se aposentado, do valor do próprio provento.

[...]

CAPÍTULO II
DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS E FINAIS

[...]

Art. 241 - Os cargos em comissão e funções de confiança regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, passam a ser regidos por esta Lei, com a extinção automática da relação de emprego, asseguradas aos seus ocupantes as verbas rescisórias e opaco quanto as férias na forma do artigo anterior.

14. A efetivação do princípio obrigatório da contributividade ao RPPS é responsabilidade do ente federativo que o instituiu. Para o servidor, a contribuição é presumida desde que tenha havido o exercício das atividades. Mesmo após a EC nº 20, de 1998, e a Lei nº 9.717, de 1998, alguns entes demoraram anos a instituir contribuição para fins aposentadoria e, quando fixada, o desconto do servidor não retroagiu, ao contrário, houve necessidade de ser observado o prazo nonagesimal para sua cobrança. Portanto, nos períodos em que eventualmente houve a omissão do ente no recolhimento da contribuição, o servidor que exerceu as atividades do cargo tem a garantia do cômputo de tempo de serviço para aposentadoria ou para contagem recíproca em outro regime, desde que certificado pelo ente.

15. As competências sem recolhimento de contribuição previdenciária, referentes ao período anterior ao advento da EC nº 20, de 1998, podem ser computadas no cálculo de benefício previdenciário quando, nos termos do art. 4º da EC nº 20 de 1998, esse tempo de

serviço foi considerado pela legislação vigente para efeito de concessão de aposentadoria e desde que tenha havido, por parte do segurado, a prestação de serviço, de modo a não configurar contagem de tempo ficto, vedado pelo § 10 do art. 40 da Constituição Federal, incluído pela mesma Emenda.

16. É que o art. 4º da EC nº 20, de 1998, estabeleceu uma equivalência entre o tempo de contribuição e o tempo de serviço. Mas, tão somente o tempo de serviço que a legislação vigente considere para fins de aposentadoria, e que tenha sido cumprido até que a lei discipline a matéria, poderá ser colocado em pé de igualdade com o tempo de contribuição. Confira-se a redação (grifamos):

Emenda Constitucional nº 20, de 1998:

Art. 4º. Observado o disposto no artigo 40, § 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.

17. Atente-se que essa regra transitória, ao fazer esta remissão: “observado o disposto no art. 40, §10, da Constituição Federal”, teve o sentido de vedar o tempo de serviço fictício, da mesma forma como se vedou o tempo de contribuição fictício, consoante o seguinte texto:

Constituição Federal de 1988:

Art. 40. (*omissis*)

[...]

§ 10. A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício. (Parágrafo acrescentado pela Emenda Constitucional nº 20/98)

18. A Portaria MTP nº 1.467, de 2022, ao disciplinar acerca do tempo de contribuição fictício, no mesmo sentido da previsão da hoje revogada Orientação Normativa SPPS nº 02, de 31 de março de 2009 (art. 76, § 1º), assevera no seu art. 171, §1º, que não se considera fictício o tempo definido em lei como tempo de contribuição quando tenha havido, por parte do segurado, A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO OU A CORRESPONDENTE CONTRIBUIÇÃO. Eis o dispositivo:

Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho de 2022:

Art. 171. São vedados:

I - o cômputo de tempo de contribuição fictício para o cálculo de benefício previdenciário;

[...]

§ 1º Não se considera fictício o tempo definido em lei como tempo de contribuição para fins de concessão de aposentadoria quando tenha havido, por parte do segurado, a prestação de serviço ou a correspondente contribuição.

19. Corroborando para esse entendimento a previsão do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004, que disciplinou o cálculo de aposentadoria pela média das contribuições realizadas a partir de julho de 1994, estabelecendo que A BASE DE CÁLCULO DOS PROVENTOS SERÁ A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR NO CARGO EFETIVO NAS COMPETÊNCIAS EM QUE NÃO TENHA HAVIDO CONTRIBUIÇÃO PARA REGIME PRÓPRIO. Ou seja, todo o período de cargo em RPPS deverá ser incluído na média por meio da remuneração do cargo quando não houve contribuição, previsão que atinge períodos anteriores e posteriores à EC nº 20, de 1998:

Art. 1º No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2º da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 2º A base de cálculo dos proventos será a remuneração do servidor no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para regime próprio.

20. Dessa forma, se o servidor prestou o serviço, mas a Administração não efetuou o desconto da contribuição ou mesmo não instituiu contribuição, o tempo será contado ou certificado. Observe-se, ainda, que os Anexos I (art. 9º, § 8º) e II (art. 10, § 1º) da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, a seguir, disciplinam a inclusão de tempo não contributivo (mas não ficto) no cálculo pela média, tanto na regra do art. 1º da Lei nº 10.887, de 2004 (anterior à EC nº 103, de 2019) quanto na regra do art. 26 dessa Emenda, aplicável à União e aos entes que adotaram a mesma previsão):

Anexo I

Art. 9º Será utilizada a média aritmética simples das bases de cálculo de contribuição a RPPS de qualquer ente federativo e ao RGPS, ou da base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, atualizados monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde o início da contribuição, se posterior àquela competência, no cálculo dos proventos das aposentadorias de que tratam:

[...]

§ 8º A base de cálculo dos proventos será o subsídio ou a remuneração do segurado no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para RPPS, inclusive quando houve isenção de contribuição ou afastamento do cargo, desde que seja considerado como de efetivo exercício. (Redação dada pela Portaria MPS nº 1.180, de 16/04/2024).

Anexo II

Art. 10. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria de que tratam os arts. 1º, 2º, 4º e 7º, por ocasião da sua concessão, será considerada a média aritmética simples das maiores bases de cálculo de contribuição a RPPS de qualquer ente federativo e ao RGPS, ou da base para contribuições decorrentes das atividades militares de que tratam os arts. 42 e 142 da Constituição Federal, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência.

[...]

§ 1º A base de cálculo dos proventos será o subsídio ou a remuneração do segurado no cargo efetivo nas competências a partir de julho de 1994 em que não tenha havido contribuição para RPPS, inclusive quando houve isenção de contribuição ou afastamento do cargo, desde que seja considerado como de efetivo exercício. (Redação dada pela Portaria MPS nº 1.180, de 16/04/2024).

21. Ante o exposto, em resposta ao questionamento elencado pelo consulente, informa-se que a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) para ex-ocupantes de cargos temporários ou em comissão, no período anterior à Emenda Constitucional nº 20, de 1998, deve observar a vinculação desses servidores ao RPPS, conforme a legislação vigente à época.

22. A Lei Municipal nº 20, de 1993, ao assegurar a concessão de benefícios de aposentadoria e pensão por morte, caracteriza o vínculo ao RPPS como regular, mesmo na ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias, desde que a prestação de serviços seja devidamente comprovada. Nesses casos, o RPPS tem a obrigação de emitir a CTC correspondente, observando o princípio da contributividade presumida, conforme estabelecido no § 1º do art. 171 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

23. Caso a legislação vigente à época não tenha previsto a vinculação dos ocupantes de cargos em comissão ao RPPS, os vínculos devem ser considerados como pertencentes ao RGPS, sendo competência do INSS a emissão da CTC. Portanto, cabe ao ente federativo analisar a legislação local e o histórico do vínculo previdenciário para verificar o regime aplicável em cada caso. Na ausência de vínculo legal com o RPPS, o órgão gestor do regime próprio não pode emitir a CTC referente a esses períodos.

24. Por fim, recomenda-se a leitura da 2ª edição do “Guia aos RPPS sobre a Certidão de Tempo de Contribuição”, elaborado com o objetivo de oferecer as informações indispensáveis para o estabelecimento das rotinas de emissão e recebimento desse documento, bem como esclarecer as principais dúvidas relacionadas à CTC, com fundamento na legislação aplicável. O referido Guia Orientativo segue anexo a esta consulta e encontra-se disponível no endereço eletrônico: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/guias-orientativos>

25. É o cabe informar com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 6 de dezembro 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