



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 Orientação e Informações Técnicas

L681041/2025 - Triunfo/RS

EMENTA:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. TEMPO DE SERVIÇO EM CARGO EM COMISSÃO. PERÍODO ANTERIOR À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20, DE 1998. INEXISTÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO. VINCULAÇÃO PREVIDENCIÁRIA DEFINIDA POR LEI LOCAL. AVERBAÇÃO PELO ENTE FEDERATIVO. NÃO CONFIGURAÇÃO DE TEMPO FICTO. RETIFICAÇÃO DE ASSENTAMENTOS FUNCIONAIS. LIMITES DA COMUNICAÇÃO A OUTROS REGIMES.

A vinculação previdenciária do servidor decorre de imposição legal, e, nos períodos anteriores à Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 1998, cabia ao ente federativo definir, por legislação própria, os segurados de seu regime previdenciário. Nesses casos, a inexistência de recolhimento de contribuição não afasta, por si, o cômputo do tempo de serviço para fins previdenciários, desde que comprovada a efetiva prestação laboral e que o período estivesse amparado pelo regime próprio então vigente.

O tempo de serviço prestado em cargo em comissão, anterior à EC nº 20, de 1998, pode ser averbado pelo próprio ente federativo quando demonstrado, por documentação idônea, o efetivo exercício do cargo e a vinculação previdenciária ao regime próprio à época. Não se exige Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) quando não houve filiação ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), inexistindo, nessa hipótese, tempo a ser certificado por aquele regime.

A ausência de recolhimento contributivo em períodos anteriores à imposição constitucional do caráter contributivo aos regimes próprios não configura tempo fictício, desde que tenha havido a efetiva prestação de serviço, em conformidade com as regras de transição estabelecidas pela EC nº 20, de 1998, e com as normas gerais que vedam apenas a contagem de tempo sem exercício laboral.

A identificação de períodos concomitantes ou de registros incompatíveis com a correta vinculação previdenciária impõe a retificação dos assentamentos funcionais e das portarias de averbação anteriormente expedidas, como medida necessária à regularização do ato concessório.

A comunicação a outros regimes previdenciários somente se mostra necessária quando houver reflexos diretos sobre certidões emitidas ou sobre requerimentos

de compensação financeira, não se impondo de forma automática em ajustes internos relativos a tempo reconhecido como pertencente exclusivamente ao regime instituidor.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L681041/2025. Data: 18/12/2025).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L681041/2025, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Triunfo/RS, na qual relata a negativa de homologação, pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE/RS), do ato de aposentadoria concedida a servidor municipal, sob a justificativa de que determinado período considerado para concessão de biênios, enquanto em atividade, não teria sido averbado pelo ente federativo. Informa que o servidor exerceu cargo comissionado no período de **01/03/1989 a 05/02/1996**, lapso temporal no qual não houve contribuição ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), mas que, ainda assim, foi utilizado para fins de concessão de vantagens por tempo de serviço.
2. Acrescenta que a certidão de tempo de contribuição (CTC) emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), anexada à consulta, **não contempla o referido período**. Diante disso, foram solicitados ao setor de recursos humanos (RH) do município documentos comprobatórios, tendo sido apresentadas a declaração de tempo de contribuição (DTC) e certidões narratórias, nas quais constam o período laborado e a informação de inexistência de contribuição ao RGPS.
3. Anexa à consulta, entre outros documentos, a portaria de averbação de tempo emitida com base em CTC do INSS, certidões expedidas pelo RH municipal, portarias de nomeação e exoneração e parecer do Ministério Público de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (MPC/RS).
4. Diante desse contexto, questiona se é possível proceder à averbação do referido tempo de serviço no município de Triunfo/RS, exclusivamente com base nos documentos expedidos pelo RH municipal e nas portarias de nomeação e exoneração do período. Indaga, ainda, caso positiva a possibilidade de averbação, se será necessária a retificação da portaria de averbação já existente, a fim de evitar a contagem de tempos concomitantes, bem como se há necessidade de encaminhamento de ofício ao RGPS e ao IPEPREV em razão dessas alterações.
5. 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 ao Ministério da Previdência Social - MPS, mediante a atuação deste 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.

6. Contudo, destaca-se que as manifestações em resposta às consultas Gescon possuem caráter geral e natureza exclusivamente orientativa, não se destinando ao exame aprofundado de casos concretos nem a vinculação das decisões administrativas a serem adotadas pelas unidades gestoras. O objetivo é oferecer subsídios técnicos e referenciais normativos que permitam ao consulente realizar sua própria análise, com fundamento nas diretrizes e parâmetros fixados nas normas gerais aplicáveis aos regimes próprios de previdência social.

7. A situação relatada pelo consulente envolve a emissão de CTC referente a período de exercício de cargo em comissão, anterior à Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, em que não houve recolhimento de contribuição previdenciária. O histórico do regime previdenciário do ente federativo registrado no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV) indica que o RPPS de Triunfo/RS foi instituído em 8 de junho de 1973, com fundamento na Lei Municipal nº 276, de 1973, e na Lei Municipal nº 224, de 1971, por serem as leis mais remotas enviadas ao Ministério da Previdência que tratam da concessão dos benefícios de aposentadoria (art. 89 a 98 da Lei nº 224, de 1971) e pensão por morte (art. 1º ao 3º da Lei nº 276, de 1973).

8. A consulta envolve, portanto, a análise do vínculo previdenciário desse servidor, tema que impacta diretamente a determinação do regime previdenciário aplicável e, consequentemente, do órgão responsável pelo recolhimento da contribuição previdenciária, pela emissão da CTC e pela eventual compensação financeira, pois 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.

9. Como regra geral, todas as pessoas que exercem atividade remunerada são seguradas obrigatórias do RGPS, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e do art. 11 da Lei nº 8.213, da mesma data, salvo quando amparadas por outro regime previdenciário. Antes da EC nº 20, de 1998, os entes federativos detinham autonomia legislativa para definir os segurados de seus respectivos regimes previdenciários. Com as alterações promovidas no art. 40 da Constituição Federal pelas ECs nº 20, de 1998, e nº 41, de 2003, a vinculação ao RPPS passou a se restringir aos servidores públicos titulares de cargos efetivos, aplicando-se, a partir de 16 de dezembro de 1998, o RGPS aos ocupantes, exclusivamente, de cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração, bem como aos detentores de cargos temporários ou de emprego público.

10. Tratando-se de período anterior à EC nº 20, de 1998, como o mencionado nesta consulta (01/03/1989 a 05/02/1996), é necessário identificar, à luz da legislação do ente federativo vigente à época, quais servidores estavam legalmente amparados pelo RPPS, a fim de permitir a correta identificação do regime previdenciário aplicável e a verificação da regularidade de eventuais contribuições vertidas ao RGPS ou ao RPPS, bem como das correspondentes concessões de benefícios. Isso porque, antes da edição da referida Emenda Constitucional, os entes federativos detinham autonomia legislativa para definir os segurados de seus regimes previdenciários, inexistindo, até então, a imposição constitucional do caráter contributivo aos RPPS.

11. Assim, é importante ressaltar que independentemente da criação de UG e a instituição de alíquotas de contribuição, 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 Triunfo/RS, isso ocorreu com a edição das Leis Municipais nº 276, de 1973, e nº 224, de 1971, conforme já mencionado anteriormente. Ademais, salvo previsão legal em sentido diverso, há registro no CADPREV de que os servidores titulares de cargos em comissão foram amparados pelo RPPS do município de Triunfo/RS no período de 08/06/1973 a 19/12/2001, data da publicação da Lei Municipal nº 1.608, de 2001.

12. 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.

13. 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 § 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.

14. 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:

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.

15. 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)

16. A Portaria MTP nº 1.467, de 2 de junho 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.

17. Corrobora 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.

18. 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).

19. Ante o exposto, em resposta aos questionamentos formulados pelo consulente, informa-se que, em se tratando de período anterior à Emenda Constitucional nº 20, de 1998, no qual houve efetiva prestação de serviço em cargo comissionado, amparado pelo RPPS do Município de Triunfo/RS à época, é juridicamente possível a averbação do tempo de serviço pelo próprio ente federativo, desde que devidamente comprovado por documentação idônea, que ateste o efetivo exercício do cargo. Nessa hipótese, não se exige CTC emitida pelo INSS, uma vez que não se trata de tempo vinculado ao RGPS, mas de tempo de serviço prestado sob regime próprio então vigente.

20. Esclarece-se, ainda, que, caso a averbação desse período venha a alterar registros anteriores, especialmente para evitar a contagem de tempos concomitantes, mostra-se necessária a retificação da portaria de averbação já existente, com a devida correção dos assentamentos funcionais. Quanto à comunicação a outros regimes, somente será cabível o encaminhamento de informações ao RGPS ou a outro RPPS, como o IPEPREV, se houver reflexos diretos sobre certidões anteriormente emitidas ou sobre pedidos de compensação financeira previdenciária, não se impondo, de forma automática, o envio de ofício quando se tratar de ajuste interno de tempo reconhecido como pertencente exclusivamente ao RPPS instituidor do benefício.

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

Brasília-DF, 18 de dezembro de 2025.

Divisão de Orientação 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