



Orientação nº 17/DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC-MPS

Data na assinatura do documento.

Assunto: Compensação previdenciária. Certidão de Tempo de Contribuição emitida por Regime Próprio de Previdência Social. Período de atividade laborativa exercida antes dos 12 (doze) anos de idade. Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS.

Interessado: Divisão de Compensação Previdenciária da Diretoria de Serviços de Aposentados e de Pensionistas e Órgãos Extintos (DECIPEX), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI).

Referência: Processo SEI/MPS nº 10133.001357/2026-09.

RELATÓRIO

1. Trata-se de demanda encaminhada a esta Divisão de Orientação e Informações Técnicas (DIOIT) por intermédio do Despacho nº 21/2026/COMPREV/CGNAL/DRPPS/SRPC-MPS, de 26 de maio de 2026 (doc. SEI 61586244), por meio do qual a área técnica do Comprev solicita manifestação desta Divisão acerca da possibilidade de aceitação, para fins de compensação financeira previdenciária no Sistema Comprev, de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) emitida por Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) que contenha período de atividade laborativa exercida antes dos 12 (doze) anos de idade.

2. A demanda tem origem em correspondência eletrônica de 26 de maio de 2026 (doc. SEI 61586186), por meio da qual a Divisão de Compensação Previdenciária (DCOMP), da Diretoria de Serviços de Aposentados e de Pensionistas e Órgãos Extintos (DECIPEX), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), submeteu a questão ao Comitê Técnico da Compensação Previdenciária, observando que a Ação Civil Pública (ACP) nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS, bem como as orientações administrativas atualmente vigentes, tratam especificamente da emissão de CTC pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), reconhecendo a possibilidade de cômputo do tempo de serviço prestado antes dos 12 (doze) anos de idade. Diante disso, questiona-se se esse mesmo entendimento pode ser estendido às CTCs emitidas por RPPS contendo período da mesma natureza. Em razão do exposto, foram formulados os seguintes questionamentos:

a) a viabilidade de aplicação, às CTCs emitidas por RPPS contendo período laborado antes dos 12 (doze) anos de idade, do entendimento firmado na Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS; e

b) o fundamento normativo que permitiria a aceitação desses períodos para fins de compensação previdenciária, caso considerada cabível.

3. Por meio do referido Despacho nº

21/2026/COMPREV/CGNAL/DRPPS/SRPC-MPS, solicitou-se manifestação técnica desta Divisão, com as devidas fundamentações normativas, a fim de subsidiar a elaboração da resposta a ser encaminhada à DCOMP/DECIPEX, unidade responsável pela operacionalização da compensação previdenciária da Administração Direta do Poder Executivo da União, bem como para subsidiar eventuais melhorias no desenvolvimento do Sistema Comprev, especialmente quanto às regras de entrada, evitando-se a ocorrência de prescrição dos valores de compensação previdenciária. Os autos foram atribuídos a esta Divisão por meio de Despacho de 9 de junho de 2026 (doc. SEI 61971451).

4. É o relatório necessário. Passa-se à análise.

DA COMPETÊNCIA DO DEPARTAMENTO DOS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

5. O art. 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, atribui ao Ministério da Previdência Social (MPS), por meio do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS), a competência para orientar, supervisionar, fiscalizar e acompanhar os RPPS, bem como para definir os parâmetros e as diretrizes gerais de sua organização e funcionamento. Compete, ainda, ao MPS coordenar as atividades de promoção, estruturação, acompanhamento e divulgação das informações relativas à compensação financeira entre os regimes previdenciários, sendo atribuição da Secretaria de Regime Próprio e Complementar (SRPC) responder às consultas encaminhadas pelas unidades gestoras dos RPPS sobre a aplicação das normas gerais relacionadas a essa atividade, nos termos do art. 91 da Portaria MPS nº 1.400, de 27 de maio de 2024:

Portaria MPS nº 1.400, de 2024:

Art. 91. O Ministério da Previdência Social deverá coordenar as atividades de promoção, de estruturação, de acompanhamento e de divulgação das informações relativas à compensação financeira entre os regimes previdenciários.

Parágrafo único. Os entes federativos e as unidades gestoras dos RPPS poderão encaminhar à Secretaria de Regime Próprio e Complementar, por meio do Gescon-RPPS, consultas sobre a aplicação das normas gerais relacionadas à compensação financeira.

6. Assim, a matéria em exame insere-se no âmbito de competência deste Departamento, por versar sobre os critérios de regularidade da CTC para fins de compensação financeira previdenciária entre o RGPS e os RPPS e destes entre si, atividade cuja coordenação, orientação e disciplinamento normativo competem ao Ministério da Previdência Social.

DA EXIGÊNCIA DE VINCULAÇÃO AO REGIME EMISSOR COMO PRESSUPOSTO DA CERTIDÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

7. A compensação financeira previdenciária possui assento constitucional no § 9º do art. 201 da Constituição Federal, que assegura a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o RGPS e os RPPS, e destes entre si, observada a compensação financeira de acordo com os critérios estabelecidos em lei. No plano infraconstitucional, a Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, e o Decreto nº 10.188, de 20 de dezembro de 2019, disciplinam a matéria, cabendo à Portaria MPS nº 1.400, de 27 de maio de 2024, estabelecer os parâmetros e as diretrizes para sua operacionalização.

8. O instrumento próprio para a comprovação do tempo de contribuição, tanto para fins de contagem recíproca quanto para fins de compensação financeira, é

a Certidão de Tempo de Contribuição, cuja emissão pressupõe a efetiva vinculação do segurado ao regime emissor durante o período certificado, nos termos dos seguintes dispositivos:

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:

I - Certidão de Tempo de Contribuição - CTC, fornecida pela unidade gestora do RPPS ou, excepcionalmente, pelo órgão de origem do segurado, desde que devidamente homologada pela respectiva unidade gestora, **limitada ao período de vinculação a este regime**, ou pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, quando se referir a tempo de contribuição no RGPS; e
[...]

Portaria MPS nº 1.400, de 2024:

Art. 10. A comprovação do tempo de contribuição para fins de contagem recíproca e compensação financeira previstas no § 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal deverá observar o disposto na Portaria MTP nº 1.467, de 2022, ou nos atos normativos anteriores à sua publicação, e o disposto no Decreto nº 3.048, de 1999, inclusive quanto às hipóteses de tempos de serviço considerados como tempos de contribuição.

Parágrafo único. É devida a expedição de Certidão de Tempo de Contribuição pelo regime previdenciário ao qual foram repassadas as contribuições do segurado, observando-se o que dispõe o inciso I do artigo 182 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

9. Da leitura combinada desses dispositivos, depreende-se que a CTC não constitui mero registro administrativo de fatos pretéritos, mas instrumento de comprovação de tempo de contribuição vertido ao regime emissor, em decorrência de vinculação previdenciária formal a esse regime. A filiação previdenciária decorre, portanto, de previsão legal, e não do simples recolhimento de contribuições, sendo este consequência daquela. No caso dos RPPS, a filiação decorre também da investidura do segurado em cargo público efetivo, nos termos da legislação de cada ente federativo, observadas as normas gerais da Lei nº 9.717, de 1998, e as diretrizes e parâmetros da Portaria MTP nº 1.467, de 2022.

DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA Nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS

10. A Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS foi ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF), em 4 de abril de 2013, perante a 20ª Vara Federal de Porto Alegre/RS, exclusivamente em face do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com pedido de que a autarquia se abstivesse de fixar idade mínima para fins de reconhecimento de tempo de serviço e de contribuição relativamente ao exercício das atividades descritas no art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, dispositivo que relaciona as categorias de segurado obrigatório do RGPS (empregado, empregado doméstico, contribuinte individual, trabalhador avulso e segurado especial), bem como que fossem adotados, para a comprovação de tempo de exercício nessas atividades, os mesmos meios probatórios disponibilizados aos demais segurados.

11. Após sentença de parcial procedência, a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por maioria, em acórdão de 12 de abril de 2018, deu provimento à apelação do MPF e negou provimento à do INSS, reconhecendo a possibilidade de cômputo, como tempo de serviço e de contribuição no RGPS, de período de atividade exercida nas categorias do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, independentemente de idade mínima (exceto na condição de segurado facultativo),

condicionado à comprovação por início de prova material. A decisão reconheceu, ainda, abrangência nacional aos seus efeitos, com fundamento nos arts. 16 da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e 103 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), entendimento posteriormente corroborado, em outro contexto, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 1.075 de repercussão geral (RE nº 1.101.937/SP, julgado em 7 de abril de 2021).

12. Sem prejuízo de eventual juízo sobre o mérito da controvérsia processual subjacente, providência que escapa às atribuições deste Departamento, de natureza orientativa e abstrata, cumpre destacar, para os fins desta manifestação, que: (i) no polo passivo da ACP figurou exclusivamente o INSS, autarquia federal responsável pela gestão do RGPS, sem a participação de qualquer RPPS; (ii) o objeto da decisão restringiu-se à interpretação do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, dispositivo próprio do RGPS; e (iii) a abrangência nacional reconhecida pela decisão refere-se ao âmbito territorial de aplicação da obrigação imposta ao INSS, e não à extensão subjetiva da condenação a outros entes ou regimes previdenciários que não integraram a relação processual.

DA INCORPORAÇÃO DO ENTENDIMENTO DA ACP À DISCIPLINA DO RGPS

13. O entendimento fixado na ACP nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS foi incorporado à regulamentação do INSS por meio da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 28 de março de 2022, e da Portaria DIRBEN/INSS nº 991, de mesma data, que passaram a admitir, exclusivamente no âmbito do RGPS, o cômputo de período exercido antes da idade mínima constitucionalmente exigida, nas categorias de segurado obrigatório do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991:

Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022:

Art. 5º-A. Em cumprimento à Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS, transitada em julgado, será computado, para fins de tempo de contribuição no Regime Geral de Previdência Social, o período de atividade exercida como segurado obrigatório de que trata o art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, independentemente da idade do trabalhador ter sido inferior à legalmente permitida à época do exercício da atividade, observado o disposto no inciso IX do art. 216 desta Instrução Normativa. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

§ 1º Para a comprovação a que se refere o caput, aplicam-se os mesmos meios de prova e os requisitos legais e regulamentares vigentes, exigidos do segurado em cada categoria descrita no art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, necessários ao exercício da atividade na idade legalmente permitida. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

§ 2º Para o Contribuinte Individual, responsável pelo recolhimento das próprias contribuições, o tempo de contribuição somente será reconhecido mediante: (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

I - comprovação da atividade conforme o § 1º; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

II - pagamento da indenização ou do débito correspondente ao período; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

III - observância, quanto a forma de cálculo, das disposições contidas no art. 45-A da Lei nº 8.212, de 1991, e nos arts. 100 a 103 desta Instrução Normativa; (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

IV - observância, quanto a inscrição, do disposto no art. 8º, inciso IV. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

2025)

§ 3º O INSS poderá consultar os bancos de dados administrativos e previdenciários disponíveis para verificar a veracidade e a consistência das informações declaradas no requerimento, inclusive quanto ao efetivo exercício da atividade laboral. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

§ 4º O disposto neste artigo não se aplica ao segurado facultativo. (incluído pela Instrução Normativa PRES/INSS nº 188, de 8 de Julho de 2025)

[...]

Art. 216. Não serão computados como tempo de contribuição, para fins de benefícios no RGPS, os períodos:

[...]

IX - exercidos com idade inferior à prevista na Constituição Federal, salvo as exceções previstas em lei e observado o art. 5º e o art. 5º-A, que se refere à Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS, para requerimentos a partir de 19 de outubro de 2018;

[...]

Portaria DIRBEN/INSS nº 991, de 2022:

Art. 156. Não serão computados como tempo de contribuição, para fins de benefícios no RGPS, os períodos:

[...]

VI - exercidos com idade inferior a prevista na Constituição Federal, salvo as exceções previstos em lei e observada a Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100, para requerimentos a partir de 19 de outubro de 2018;

[...]

Art. 424-A. Será devido o pagamento do salário-maternidade ao titular menor de 16 (dezesseis) anos, desde que preenchidos os demais requisitos, por força da Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100, em conformidade com o disposto no inciso VI do art. 156. (incluído pela Portaria Dirben/INSS nº 1.132, de 15 de Maio de 2023)

14. Consta-se, assim, que a própria disciplina interna do INSS qualifica a exceção decorrente da ACP como regra de aplicação restrita ao RGPS, vinculada especificamente às categorias de segurado obrigatório do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, sem qualquer remissão aos RPPS.

DA NÃO EXTENSÃO AUTOMÁTICA DO ENTENDIMENTO DA ACP ÀS CTCS EMITIDAS POR RPPS

15. À luz do exposto, reputa-se incabível a extensão automática, para fins de compensação financeira previdenciária via Sistema Comprev, dos efeitos da decisão exarada na ACP nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS às CTCs emitidas por RPPS contendo período laborado antes dos 12 (doze) anos de idade, por um conjunto de razões.

16. Em primeiro lugar, sob o aspecto subjetivo, a ACP foi ajuizada exclusivamente em face do INSS, autarquia federal gestora do RGPS, sem que qualquer RPPS tenha integrado a relação processual. Os RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios constituem regimes previdenciários autônomos entre si e em relação ao RGPS, organizados por legislação própria de cada ente federativo, observadas as normas gerais estabelecidas pela União nos termos da Lei nº 9.717, de 1998. A autonomia normativa e institucional entre os regimes previdenciários impedem que decisão judicial proferida contra o INSS, interpretando dispositivo específico do RGPS, seja automaticamente oponível a outras pessoas jurídicas de direito público que não participaram do processo.

17. Em segundo lugar, sob o aspecto objetivo, a decisão interpretou e afastou a exigência de idade mínima especificamente quanto ao art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, dispositivo que relaciona as categorias de segurado obrigatório do RGPS, não havendo, na legislação de regência dos RPPS, dispositivo correspondente. A filiação ao RPPS não decorre do exercício de atividade laboral nas categorias do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, mas da investidura em cargo público efetivo, sujeita aos requisitos de capacidade civil e de aprovação em concurso público estabelecidos na legislação de cada ente federativo, circunstância estrutural e juridicamente incompatível, como regra, com o exercício de atividade laboral antes dos 12 (doze) anos de idade.

18. Em terceiro lugar, ainda que se admitisse, em tese, que o período em referência corresponda, em sua substância, a atividade laboral exercida nas categorias do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991 - anteriormente, portanto, ao ingresso do segurado em cargo público efetivo -, tal período representaria tempo de vinculação ao RGPS, e não ao RPPS. Nessa hipótese, a certificação caberia ao INSS, observado o art. 5º-A da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, e não à unidade gestora do RPPS, por força da exigência de correspondência entre a CTC e o regime ao qual foram efetivamente repassadas as contribuições, nos termos do art. 182, I, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, e do art. 10, parágrafo único, da Portaria MPS nº 1.400, de 2024.

19. Dessa forma, eventual CTC emitida por unidade gestora de RPPS que contenha período laborado antes dos 12 (doze) anos de idade não encontra, em princípio, fundamento normativo na disciplina geral dos RPPS, tampouco na ACP nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS, cujos efeitos não alcançam tais regimes. A aceitação desse período para fins de compensação previdenciária dependeria da demonstração, pela unidade gestora emissora da CTC, de decisão judicial específica que produza efeitos em relação àquele RPPS, cuja validade e aplicação deve ser verificada caso a caso, não sendo presumida a partir do precedente firmado para o RGPS na ACP.

20. Cumpre registrar que a presente manifestação não tem por objeto aferir a validade ou invalidade de Certidão de Tempo de Contribuição eventualmente emitida por RPPS em caso concreto, matéria que se insere na esfera de atuação da unidade gestora responsável pela emissão do documento. A análise aqui desenvolvida restringe-se à verificação da existência de fundamento normativo que autorize a extensão automática, para fins de compensação previdenciária, do entendimento firmado na ACP nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS às CTCs emitidas por RPPS, concluindo-se pela inexistência de tal fundamento.

21. Ressalte-se, ainda, que compete à unidade gestora emissora da CTC responder pela legitimidade do período certificado e pelos fundamentos jurídicos que embasaram sua emissão, observadas as normas aplicáveis ao respectivo regime previdenciário e as decisões judiciais eventualmente incidentes sobre o caso concreto. A atuação deste Departamento restringe-se à orientação quanto à aplicação das normas gerais relativas aos RPPS e à compensação financeira previdenciária.

CONCLUSÃO

22. Diante do exposto, esta Divisão orienta:

- a) não é cabível a extensão automática, para fins de compensação previdenciária no Sistema Comprev, do entendimento fixado na Ação Civil Pública nº 5017267-34.2013.4.04.7100/RS às Certidões de Tempo de Contribuição emitidas por Regime Próprio de Previdência Social contendo período laborado antes dos 12 (doze) anos de idade;

b) o fundamento normativo dessa conclusão reside: (i) no limite subjetivo da decisão judicial, proferida exclusivamente em face do INSS, órgão gestor do RGPS, sem alcançar os RPPS, que não integraram a relação processual e constituem regimes previdenciários autônomos; (ii) no limite objetivo da decisão, restrito à interpretação do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, dispositivo próprio do RGPS sem correspondência na disciplina de filiação aos RPPS, decorrente da investidura em cargo público efetivo; e (iii) na exigência de que a CTC corresponda a período de efetiva vinculação e de contribuições repassadas ao regime emissor, nos termos do art. 182, I, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, e do art. 10, parágrafo único, da Portaria MPS nº 1.400, de 2024;

c) caso o período em questão corresponda, em sua substância, a atividade exercida nas categorias de segurado obrigatório do RGPS de que trata o art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991, antes do ingresso do segurado em cargo público efetivo, a certificação compete ao INSS, observado o art. 5º-A da Instrução Normativa PRES/INSS nº 128, de 2022, e não à unidade gestora do RPPS ou órgão de origem do interessado; e

d) a filiação ao RPPS decorre da investidura em cargo público efetivo, sujeita aos requisitos de capacidade civil e de aprovação em concurso público estabelecidos na legislação de cada ente federativo, circunstância estrutural e juridicamente incompatível, como regra, com o exercício de atividade laboral antes dos 12 (doze) anos de idade.

e) a aceitação, para fins de compensação previdenciária, de período laborado antes dos 12 (doze) anos de idade certificado por RPPS dependeria, em tese, da demonstração, pela unidade gestora emissora da CTC, de decisão judicial específica que produza efeitos em relação àquele RPPS, cuja validade e abrangência deve ser verificada caso a caso, não sendo presumida a partir do precedente firmado para o RGPS.

f) a presente manifestação não se destina à revisão da validade de Certidão de Tempo de Contribuição emitida por RPPS em caso concreto, competindo à unidade gestora emissora responder pela legitimidade do período certificado e pelos fundamentos jurídicos que embasaram sua emissão, observadas as normas aplicáveis e as decisões judiciais eventualmente incidentes sobre o caso.

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



Documento assinado eletronicamente por **Cláudia Fernanda Iten, Coordenador(a)-Geral**, em 22/06/2026, às 18:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Isabel Roxane Cardoso Aires, Chefe(a) de Divisão**, em 22/06/2026, às 18:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Paulo Henrique Monteiro Holanda Garcia de Matos, Analista Técnico-Administrativo**, em 23/06/2026, às 07:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://colaboragov.sei.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **62150346** e o código CRC **34DC0909**.

Referência: Processo nº 10133.001357/2026-09.

SEI nº 62150346