



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

L527721/2024 - Lajedo/PE

EMENTA:

ACÚMULO ILÍCITO DE CARGOS PÚBLICOS. RENÚNCIA AOS PROVENTOS DE APOSENTADORIA. IMPOSSIBILIDADE DE EMISSÃO DE CTC PARA PERÍODOS DE EXERCÍCIO CONCOMITANTE. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PREVIDENCIÁRIA. DEVER DE COMUNICAÇÃO IMEDIATA DA CESSAÇÃO DO BENEFÍCIO AO REGIME DE ORIGEM. GLOSA EM DOBRO POR PAGAMENTOS INDEVIDOS.

As decisões administrativas que reconhecem a acumulação indevida de cargos empregos ou funções públicas produzem efeitos desde a origem, tendo em vista que os atos unconstitutional são nulos de pleno direito e insuscetíveis de convalidação pelo mero decurso do tempo, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Os efeitos desconstitutivos atingem todo o tempo de contribuição cumprido nessa condição, ou seja, todo o período de exercício concomitante das atribuições dos cargos considerados inacumuláveis pela Administração. Por essa razão, a possibilidade de renunciar aos proventos de aposentadoria não se coaduna com a hipótese de acúmulo ilícito de cargos, empregos e funções públicas.

A emissão de CTC está condicionada à validade do vínculo funcional que deu origem ao tempo a ser certificado. A certificação referente ao vínculo com o RPPS é viável nos casos de exoneração, demissão, cassação da aposentadoria ou migração para o RGPS em virtude da extinção do regime e tal possibilidade não se estende às hipóteses em que se configura períodos de acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas, em desacordo com os incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal. Nesses casos, a nulidade do vínculo compromete a validade do tempo de contribuição correspondente, tornando-o insuscetível de certificação para fins de contagem recíproca ou de aposentadoria em outro regime previdenciário.

Quanto à compensação financeira previdenciária, o regime instituidor deve comunicar imediatamente ao regime de origem a cessação do benefício, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.796/1999 e art. 61 da Portaria MPS nº 1.400/2024. A manutenção indevida do fluxo de pagamentos pode sujeitar o RPPS à glosa em dobro dos valores pagos a maior, a partir do mês seguinte à constatação.

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L527721/2024, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Lajedo/PE, visando esclarecer dúvidas relativas à possibilidade de emissão de certidão de tempo de contribuição (CTC) para ex-servidor que renunciou aos proventos de aposentadoria concedida pelo RPPS e em virtude da acumulação de cargos além do limite constitucional permitido.
2. Segundo a UG consulente, o segurado aposentou-se em 01/08/2017 e, tendo acumulado mais de dois vínculos públicos, optou por “renunciar à aposentadoria” em 02/12/2024. Pretende, agora, utilizar os períodos computados no benefício renunciado em outro regime previdenciário, inclusive o tempo de RGPS objeto de compensação financeira vigente com fluxo mensal de pagamentos. Diante disso, questiona-se a possibilidade de o RPPS emitir a CTC considerando a existência de compensação previdenciária deferida em 29/10/2024.
3. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (recepção pela EC nº 103, de 12 de novembro 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 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.
4. Nesse sentido, cabe ressaltar que as orientações apresentadas nesta consulta possuem caráter eminentemente geral, não se prestando à análise de casos concretos, nem a vincular as decisões administrativas a serem adotadas pela Administração. Têm por finalidade, tão somente, oferecer subsídios iniciais para a avaliação das situações submetidas à unidade gestora, considerando as particularidades de cada caso.
5. É certo que, se os cargos, empregos ou funções públicas forem acumuláveis na forma dos incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal, as aposentadorias decorrentes desses vínculos também serão acumuláveis, assim como outros benefícios previdenciários. Entretanto, considerando que os referidos dispositivos constitucionais limitam a acumulação a, no máximo, dois vínculos públicos, a acumulação de mais de duas aposentadorias no âmbito do RPPS configura hipótese igualmente vedada.
6. Por sua vez, o § 10 do art. 37 da Constituição Federal estabelece a vedação à percepção simultânea de **proventos de aposentadoria** decorrentes do art. 40 (servidores civis) ou dos arts. 42 (militares dos estados) e 142 (Forças Armadas) **com a remuneração** de cargo, emprego ou função pública. Todavia, o dispositivo constitucional admite, excepcionalmente, a percepção simultânea de proventos e remuneração na hipótese de cargos acumuláveis na forma da Constituição, bem como nos casos de exercício de cargo eletivo ou de cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

7. Além disso, o art. 11 da EC nº 20, de 1998, admite, em caráter excepcional, a percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo inacumulável, desde que o ingresso no cargo público tenha ocorrido anteriormente à data de sua publicação, em 15/12/1998. Ressalte-se, contudo, que essa regra de transição não autoriza a percepção de **duas aposentadorias** decorrentes de vínculos inacumuláveis, sendo resguardado ao servidor o direito de opção pela aposentadoria mais vantajosa, vedadas a averbação do tempo anterior para concessão do novo benefício e emissão do CTC, nos termos do § 5º do art. 171 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. Eis a transcrição dos dispositivos constitucionais já mencionados:

Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.

XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

[...]

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

Emenda Constitucional nº 20, de 1998:

Art. 11 A vedação prevista no art. 37, § 10, da Constituição Federal, não se aplica aos membros de poder e aos inativos, servidores e militares, que, até a publicação desta Emenda, tenham ingressado novamente no serviço público por concurso público de provas ou de provas e títulos, e pelas demais formas previstas na Constituição Federal, sendo-lhes proibida a percepção de mais de uma aposentadoria pelo regime de previdência a que se refere o art. 40 da Constituição Federal, aplicando-se-lhes, em qualquer hipótese, o limite de que trata o § 11 deste mesmo artigo.

8. Ressalte-se que a consulta não apresenta, com a devida clareza, todos os elementos fáticos necessários à completa análise da situação exposta. Não obstante, cumpre destacar que as decisões administrativas que reconhecem a acumulação indevida de cargos empregos ou funções públicas produzem efeitos desde a origem, tendo em vista que os atos constitucionais são nulos de pleno direito e insuscetíveis de convalidação pelo mero decurso do tempo, conforme reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

9. Portanto, na hipótese de acumulação de mais de dois vínculos públicos, em desacordo com os incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal, todo o período de exercício concomitante de um desses cargos será afetado. O tempo de contribuição originado do exercício de cargo público em desacordo com a norma constitucional não pode ser considerado válido para fins previdenciários, uma vez que decorre de vínculo funcional nulo

de pleno direito. Os efeitos desconstitutivos atingem todo o tempo de contribuição cumprido nessa condição, ou seja, todo o período de exercício concomitante das atribuições dos cargos considerados inacumuláveis pela Administração.

10. Por essa razão, a possibilidade de renunciar aos proventos de aposentadoria não se coaduna com a hipótese de acúmulo ilícito de cargos, empregos e funções públicas. Os benefícios de aposentadoria são irrenunciáveis, conforme a previsão do art. 181-B do Regulamento de Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, aplicável aos RPPS por força do art. 40, § 12, da Constituição Federal. Não se confundem, a irrenunciabilidade ao direito ao próprio benefício com a possibilidade de renúncia ao direito de percepção dos proventos decorrentes do benefício previdenciário, posto que estes (os proventos), como efeitos financeiros desse direito, assumem natureza puramente econômica, tornando-se assim passíveis de renúncia, mesmo que provisória.

11. A possibilidade de renúncia à percepção de proventos da aposentadoria pressupõe a existência de um benefício regularmente concedido (ato jurídico perfeito) que permanece válido e manter-se-á concedido, mas com pagamento dos proventos suspenso, devido à renúncia ao recebimento destes. Essa medida, de natureza preventiva, é usualmente adotada nos casos em que há vedação à percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo público inacumulável, sendo facultada ao servidor como forma de adequação à ordem constitucional.

12. A emissão de CTC está condicionada à validade do vínculo funcional que deu origem ao tempo a ser certificado. A certificação referente ao vínculo com o RPPS é viável nos casos de exoneração, demissão, cassação da aposentadoria ou migração para o RGPS em virtude da extinção do regime e tal possibilidade não se estende às hipóteses em que se configura períodos de acumulação ilícita de cargos, empregos ou funções públicas, em desacordo com os incisos XVI e XVII do art. 37 da Constituição Federal. Nesses casos, a nulidade do vínculo compromete a validade do tempo de contribuição correspondente, tornando-o insuscetível de certificação para fins de contagem recíproca ou de aposentadoria em outro regime previdenciário.

13. Diante da similitude entre as situações analisadas, anexa-se, à presente resposta, para fins de conhecimento e subsídio, a manifestação proferida por este DRPPS no Gescon L467682/2024, na qual se examinou a possibilidade de emissão de certidão de tempo de contribuição em favor de segurado que, após aposentado por regime próprio, formalizou a renúncia à percepção dos respectivos proventos em razão da vedação à acumulação de cargos públicos. Naquela ocasião, concluiu-se, em síntese, que:

Consulta Gescon L467682/2024:

a) A possibilidade de renúncia à percepção de proventos da aposentadoria pressupõe a existência de um benefício regularmente concedido (ato jurídico perfeito) que permanece válido, mas com pagamento dos proventos em suspensão, devido à referida renúncia, medida comumente adotada nos casos de vedação à percepção simultânea de proventos de aposentadoria com a remuneração de cargo não acumulável, de forma preventiva, como opção conferida ao servidor;

b) O tempo de serviço ou de contribuição utilizado para a concessão da aposentadoria com pagamentos de **proventos suspensos** não poderá ser certificado para fins de contagem recíproca em outra aposentadoria, em razão da manutenção da concessão e da vedação à dupla utilização de um mesmo tempo de serviço ou de contribuição em regimes previdenciários diversos, prevista no inciso III do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991;

c) Nos casos em que a penalidade aplicada ao servidor é a cassação da aposentadoria por acumulação indevida de cargos públicos, decorrente de um ato administrativo ilícito na origem, os efeitos desconstitutivos atingem todo o tempo de contribuição cumprido nessa condição, ou seja, é impróprio o aproveitamento desse tempo em outro regime de previdência quando oriundo de período correspondente ao exercício concomitante de cargos considerados inacumuláveis pela Administração, pois que derivado de um vínculo ilegal. Contudo, ainda nessa hipótese (cassação da aposentadoria por acumulação indevida de cargos públicos), o tempo de contribuição do servidor computado antes e depois do período de acumulação ilícita de cargos, portanto, regularmente exercido, gera efeitos para fins de emissão de CTC pelo regime de origem, podendo ser aproveitado para fins de contagem recíproca em outro regime.

14. Observe-se que a resposta anteriormente proferida pelo DRPPS estabelece distinções relevantes quanto às hipóteses de renúncia aos proventos e cassação da aposentadoria, com impactos diretos na possibilidade de emissão de certidão de tempo de contribuição. De antemão, reconhece-se que a renúncia aos proventos não implica a anulação do ato concessório da aposentadoria, o qual permanece válido e eficaz, ainda que com os pagamentos suspensos, pois os benefícios de aposentadoria são irrenunciáveis, conforme a previsão do art. 181-B do Regulamento de Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 1999, aplicável aos RPPS por força do art. 40, § 12, da Constituição Federal.

15. Por fim, destacou-se que, mesmo nos casos de cassação de aposentadoria por acumulação indevida de cargos públicos, admite-se a possibilidade de emissão de CTC **quanto aos períodos laborados fora da acumulação ilícita**, ou seja, anteriores ou posteriores ao período de exercício concomitante em cargos inacumuláveis. Nesses casos, desde que o tempo de contribuição esteja vinculado a exercício funcional regular e válido, não comprometido pela acumulação unconstitutional, sua certificação pelo regime de origem é admissível, podendo ser aproveitado para fins de contagem recíproca em outro regime previdenciário, em consonância com os princípios da legalidade, da boa-fé e da vedação ao enriquecimento sem causa da Administração.

16. Nos casos em que é possível a emissão de CTC, o regime de origem deve ser imediatamente comunicado quanto a cessação do benefício, em observação ao disposto no art. 7º da Lei nº 9.796, de 1999, regulamentado pelo art. 61 da Portaria MPS nº 1.400, de 27 de maio de 2024, considerando que a compensação previdenciária decorrente da contagem recíproca de tempo de contribuição só é devida pelo período em que há ou houve o pagamento da aposentadoria pelo regime instituidor. Eis os dispositivos:

Lei nº 9.796, de 1999:

Art. 7º Os regimes instituidores devem comunicar de imediato aos regimes de origem qualquer revisão no valor do benefício objeto de compensação financeira ou sua extinção total ou parcial, cabendo ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS registrar as alterações no cadastro a que se refere o artigo anterior.

Parágrafo único. Constatado o não cumprimento do disposto neste artigo, as parcelas pagas indevidamente pelo regime de origem serão registradas em dobro, no mês seguinte ao da constatação, como débito daquele regime.

Portaria MPS nº 1.400, de 27 de maio de 2024:

Art. 61. Aplica-se a cobrança em dobro das parcelas pagas indevidamente pelo regime de origem, na competência seguinte ao da sua constatação, prevista no parágrafo único do art. 7º da Lei nº 9.796, de 1999:

I - se não promovidas pelo regime instituidor as alterações de imediato nos requerimentos em compensação, relativas às situações de revisão no valor do benefício, extinção total ou parcial;

II - se entre a data de cessação do benefício e a cessação manual ou automática do requerimento decorrerem mais de quarenta e cinco dias; e

[...]

§ 1º Caso a cessação seja informada em até quarenta e cinco dias do dia subsequente à data do óbito, não se aplica a glosa em dobro de que trata o caput, mas será devida a glosa referente ao óbito na forma do art. 60.

§ 2º Nos casos de extinção total ou parcial ou cessação do benefício, serão aplicadas glosas em dobro a partir da implementação da respectiva funcionalidade no sistema Comprev.

§ 3º Nos casos de revisão do valor do benefício, serão aplicadas glosas em dobro nos benefícios revistos a partir da disponibilidade do módulo de revisão do sistema Comprev.

17. Em relação aos procedimentos no Comprev, a Portaria MPS nº 1.400, de 2024, dispõe, em seu art. 82, que os regimes instituidores devem registrar imediatamente no sistema os casos de anulação ou revogação do ato concessório objeto de compensação financeira e quando o regime instituidor for o RPPS, o ato de revisão do benefício somente será considerado após seu registro pelo Tribunal de Contas competente, salvo se comprovada a dispensa por esse órgão. Ademais, caso se constate o pagamento indevido de compensação financeira, deverão ser glosados os valores entre os regimes envolvidos, conforme os arts. 59 e 60 da referida Portaria.

18. Por fim, recomenda-se o acompanhamento das consultas destaque do Gescon/RPPS no Informativo Mensal, disponibilizado mensalmente no endereço eletrônico <https://www.gov.br/previdencia/ptbr/assuntos/rpps/gescon/informativo-mensal-consultas-destaque-gescon>. Esse informativo divulga as respostas às consultas mais relevantes e de interesse comum aos RPPS, elaboradas por este DRPPS, contendo a ementa e o inteiro teor da resposta à consulta selecionada.

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

Brasília-DF, 9 de abril 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