

NOTA TÉCNICA Nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS

Brasília, 31 de agosto de 2015.

EMENTA

DA AVERBAÇÃO E DESAVERBAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO.

Efeitos da averbação, por segurado de Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, de tempo de contribuição com filiação ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, para viabilizar a contagem recíproca. Exame da juridicidade do pedido de desaverbação desse tempo, com vistas a futura concessão de benefício previdenciário em outro regime.

INTRODUÇÃO

As consequências da averbação e posterior desaverbação de tempo de contribuição com vínculo ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS pelos atuais segurados de Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS têm frequentemente gerado dúvidas e questionamentos aos gestores dos RPPS, muitas vezes dirigidos a esta Secretaria para esclarecimento. São variadas as situações fáticas e jurídicas relacionadas ao tema que causam diferenciadas implicações na concessão de vantagens estatutárias e de benefícios previdenciários, conforme será examinado a seguir.

I- DA AVERBAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO: EFEITOS PREVIDENCIÁRIOS E ESTATUTÁRIOS

2. A averbação de tempo de contribuição¹ cumprido em um regime de previdência social para efeito de aposentadoria em outro regime é o reconhecimento e assentamento desse tempo em documento hábil da Administração Pública, visando ao seu cômputo para efeito de aposentadoria, na forma da contagem recíproca, assegurada pelo § 9º do art. 201 da Constituição Federal, com esta redação²:

¹ A expressão “tempo de contribuição” utilizada nesta Nota Técnica abrange também as hipóteses de contagem de “tempo de serviço” expressão empregada até a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998. A respeito, cita-se o art. 4º dessa Emenda:

Art. 4º Observado o disposto no art. 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.

² Parágrafo acrescido pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Anteriormente, a norma constava do § 2º do art. 202 da Constituição.

Art. 201.

§ 9º Para efeito de aposentadoria, é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada, rural e urbana, hipótese em que os diversos regimes de previdência social se compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.

3. Os critérios para a efetivação da compensação financeira a que se refere o § 9º do art. 201 da Constituição foram estabelecidos na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999, regulamentada pelo Decreto nº 3.112, de 6 de julho de 1999. No art. 10 desse Decreto³, estão relacionados os dados e documentos atinentes aos benefícios concedidos pelos RPPS, com cômputo de tempo de contribuição ao RGPS, que deverão ser apresentados para fins do recebimento da compensação. Entre os documentos necessários para que cada benefício possa ser habilitado, consta a Certidão de Tempo de Contribuição - CTC, fornecida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e utilizada, no RPPS, para cômputo do tempo prestado ao RGPS pelo atual servidor.

4. A CTC é o documento hábil para viabilizar a contagem recíproca de tempo de contribuição, cabendo ao regime de origem fornecê-la por solicitação do segurado, cujo recibo em uma das vias implica sua concordância quanto ao tempo certificado. A instrução do procedimento de averbação compete ao regime previdenciário de atual vinculação do segurado. Portanto, em regra, a averbação de tempo é uma operação voluntária e de iniciativa do interessado.

5. Todavia, o § 2º do art. 10 do Decreto nº 3.112/1999 regula uma hipótese de exceção em relação à apresentação de CTC, ao prever que, ***no caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao Regime Geral de Previdência Social, será exigida certidão específica emitida pelo ente instituidor, passível de verificação pelo INSS.*** A certidão específica prevista nesse dispositivo não é requisito para concessão do benefício e não se equipara à CTC, mas a substitui para o requerimento da compensação financeira. Em razão dos fins a que se destina, sua emissão é posterior à concessão e dela depende, visto que, somente depois de concedido o benefício, poderá ser requerida a compensação.

6. A substituição da CTC por certidão específica emitida pelo RPPS instituidor do benefício, no caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao RGPS, configura uma delegação de competência da União aos entes da Federação para realizar o reconhecimento e o cômputo do tempo de contribuição ao RGPS, para efeito de contagem recíproca. A medida representou solução à necessidade operacional observada especialmente na instituição de Regime Jurídico Único - RJU pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em obediência ao que prescreve a redação original do caput do art. 39 da Constituição Federal de 1988, cuja eficácia foi restabelecida no julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.135/DF⁴.

³ Art. 10. Cada administrador de regime próprio de previdência de servidor público, como regime instituidor, deve apresentar ao INSS, além das normas que o regem, os seguintes dados e documentos referentes a cada benefício concedido com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social:

.....
IV - cópia da Certidão de Tempo de Serviço ou de Tempo de Contribuição fornecida pelo INSS e utilizada para cômputo do tempo de contribuição no âmbito do Regime Geral de Previdência Social;
.....

§ 2º No caso de tempo de contribuição prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor quando vinculado ao Regime Geral de Previdência Social será exigida certidão específica emitida pelo ente instituidor, passível de verificação pelo INSS. (grifamos)

⁴ Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

7. O cumprimento da determinação Constitucional de adoção do regime único em milhares de entes federativos que admitiam servidores por regimes jurídicos diferenciados, definidos em estatutos próprios ou pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, tornou impossível ao INSS, que sucedeu o INPS na função de certificar o tempo de contribuição ao RGPS (antiga Previdência Social Urbana), atender aos pedidos de emissão de CTC, de cada ex-segurado desse Regime, para averbação no RPPS ao qual passaram a ser vinculados⁵. A dificuldade se manifestou porque a mudança do regime da CLT para o estatutário, com a consequente transformação dos empregos públicos em cargos efetivos, aliada à criação de RPPS para os ocupantes desses cargos, ocorreu a um só tempo, por meio de lei, para todos os servidores celetistas em atividade na maioria dos entes federativos, a exemplo do disposto no art. 243 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, aplicável aos servidores federais, que representou paradigma para a elaboração dos estatutos dos demais entes⁶.

8. Para atender à grande demanda de certificação do tempo pelos ex-empregados públicos, foi disciplinada a denominada averbação automática do tempo prestado por servidor à Administração de qualquer ente da Federação, com vínculo ao RGPS, por ocasião da mudança de regime previdenciário para o RPPS. A esse respeito, confira-se o art. 441 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015⁷:

Art. 441. Será permitida a emissão de CTC, pelo INSS, para os períodos em que os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estiveram vinculados ao RGPS, somente se, por ocasião de transformação para RPPS, esse tempo não tiver sido averbado automaticamente pelo respectivo órgão.

(.....) (grifamos)

9. Embora em quantidade menos representativa, a averbação automática continua a ocorrer, visto ainda se observar a transformação de regime celetista para o estatutário em muitos Municípios, bem como a criação de RPPS. A decisão cautelar proferida pelo Supremo Tribunal Federal - STF, em 02/08/2007, na ADIN nº 2.135, que suspendeu a eficácia do *caput* do art. 39 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, pode ter justificado um aumento dessas ocorrências. É que, em razão dessa decisão, voltou a vigor a redação original do *caput* do art. 39 que determina a adoção de RJU em cada ente federativo. Muito embora a decisão do STF tenha efeitos *ex nunc*, com a manutenção, até o julgamento definitivo da ação, da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações editadas durante a vigência do dispositivo suspenso, o entendimento nela expresso tem motivado a unificação dos regimes em diversos Municípios.

⁵ A edição da Lei nº 6.439/1977, alterou a estrutura da previdência social com a instituição do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS. A concessão e manutenção dos benefícios previdenciários ficaram a cargo do Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, que passou a acumular a execução dos programas de previdência social urbana, rural e dos servidores do Estado. Posteriormente, o Decreto nº 99.350/1990, criou o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, mediante a fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS com o INPS.

⁶ Art. 243. Ficam submetidos ao regime jurídico instituído por esta Lei, na qualidade de servidores públicos, os servidores dos Poderes da União, dos ex-Territórios, das autarquias, inclusive as em regime especial, e das fundações públicas, regidos pela Lei nº 1.711, de 28 de outubro de 1952 - Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, ou pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, exceto os contratados por prazo determinado, cujos contratos não poderão ser prorrogados após o vencimento do prazo de prorrogação.

§ 1º Os empregos ocupados pelos servidores incluídos no regime instituído por esta Lei ficam transformados em cargos, na data de sua publicação. (...) (grifamos)

⁷ Antes da edição da IN INSS/PRES nº 77/2015, o tema constava do art. 370 da IN INSS/PRES nº 45/2010 e em Instruções anteriores.

10. Cabe ressaltar que a averbação automática, para fins previdenciários, do tempo de contribuição de seus ex-empregados, somente é cabível quando configurado também o afastamento do vínculo desses segurados ao RGPS. Para isso, não basta que o ente simplesmente institua RJU estatutário, sendo necessária também a criação de RPPS, por meio da garantia, expressa em lei, da concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte pelo próprio ente⁸.

11. Em que pese o disposto no art. 40 da Constituição, que assegura regime de previdência próprio, com regras específicas para concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão por morte aos servidores titulares de cargo efetivo, muitos dos Municípios que adotaram o regime estatutário não instituíram, concomitantemente, o RPPS. Destarte, por previsão legal expressa que remetia o vínculo ao RGPS, ou por omissão legal quanto à garantia de concessão dos benefícios previdenciários, os servidores desses entes, embora titulares de cargos efetivos, continuaram vinculados ao RGPS, não cabendo falar em contagem recíproca de tempo de contribuição ou averbação de tempo para fins previdenciários.

12. Ocorre que muitos desses entes instituíram o RPPS em ocasião posterior à adoção do regime estatutário e, a partir da instituição, também puderam realizar a averbação automática do tempo em que o atual segurado de seu RPPS esteve vinculado ao RGPS, como empregado público e também como estatutário. Os efeitos jurídicos de uma eventual desaverbação desse tempo podem alcançar tanto o regime estatutário quanto o regime previdenciário do ente da Federação, como será visto nesta Nota Técnica.

13. É preciso registrar que, apesar da dispensa de emissão de CTC para os casos em que a averbação automática é admitida, a situação configura-se como contagem recíproca para os fins a que se destina, porque o RGPS é considerado regime de origem em relação ao tempo de contribuição do servidor público a ele vinculado, antes da mudança de regime previdenciário para Regime Próprio, e este último terá o direito de receber compensação previdenciária, enquanto regime instituidor.

14. Até aqui, tratou-se da averbação como um meio de assegurar a contagem recíproca na concessão de benefício previdenciário, o qual depende, em regra, de solicitação do próprio servidor, porém, excepcionalmente, decorrerá de procedimento de ofício do ente federativo empregador, por delegação de atribuição originária do INSS, nos casos em que o tempo de contribuição a ser averbado tiver sido prestado ao próprio ente instituidor, quando o servidor estava vinculado ao RGPS, desde que não tenha havido interrupção do vínculo jurídico com a Administração. Ocorre que a contagem de tempo do atual servidor estatutário (antes empregado público) possui também propósitos funcionais. É que, em regra, os estatutos

⁸ Regulamento da Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999:

Art. 10. O servidor civil ocupante de cargo efetivo ou o militar da União, Estado, Distrito Federal ou Município, bem como o das respectivas autarquias e fundações, são excluídos do Regime Geral de Previdência Social consubstanciado neste Regulamento, desde que amparados por regime próprio de previdência social.

.....
§ 3º 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. (grifamos)

Orientação Normativa SPPS/MPS nº 02/2009:

Art. 3º Considera-se instituído o RPPS a partir da entrada em vigor da lei que assegurar a concessão dos benefícios de aposentadoria e pensão, conforme previsto no inciso II do art. 2º, independentemente da criação de unidade gestora ou do estabelecimento de alíquota de contribuição, observadas as condições estabelecidas na própria lei de criação, vedada a instituição retroativa.

§ 1º Quando os benefícios de aposentadoria e pensão 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.
(...)

preveem que o tempo de serviço público prestado ao mesmo ente, antes da conversão para estatutário, será contado para todos os efeitos.

15. Essa previsão que, no âmbito da União, consta do art. 100 da Lei nº 8.112/1990⁹, gerou, como consequência, o cômputo do tempo de emprego público cumprido antes da transformação para todos os efeitos estatutários, com a concessão de vantagens funcionais que dependem dessa contagem. São exemplos, entre outros, os adicionais atrelados à contagem de tempo de serviço público, como os denominados anuênios, quinquênios e sexta parte; as licenças-prêmio; e as progressões funcionais. A respeito, há decisão proferida pelo STF no RE 209.899, onde restou garantida a contagem do tempo de empregado público na União para fins do anuênio¹⁰.

16. Outro exemplo a ser citado como proveito advindo da contagem de tempo total de contribuição pelo servidor é a concessão do abono de permanência, instituído pela Emenda nº 41, de 31 de dezembro de 2013, aos servidores que cumprirem os requisitos para aposentadoria, entre os quais o tempo de contribuição, e permaneceram em atividade. Antes, a Emenda Constitucional nº 20/1998 previa isenção de contribuição previdenciária aos servidores que tivessem completado as exigências para aposentadoria integral e que optassem por permanecer em atividade, e teria sido possível cumprir os requisitos desse benefício, para fazer jus ao proveito financeiro da isenção, utilizando-se de tempo de emprego público averbado.

17. Diante do exposto, é fácil constatar que, em razão das vantagens decorrentes da averbação do tempo anterior de emprego, ou mesmo de cargo público, com vínculo previdenciário ao RGPS, o atual servidor estatutário que não providenciou a certificação do tempo diretamente no INSS, presumidamente anuiu com a averbação automática promovida pelo ente federativo, considerando que obteve ganhos funcionais decorrentes dessa contagem. Ou seja, a averbação do tempo de emprego público no cargo dele decorrente é de grande interesse para o servidor também na atividade em razão dos efeitos de cunho funcional.

II- DAS CONSEQUÊNCIAS DA DESAVERBAÇÃO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

18. Este Departamento tem observado que se tornou recorrente o pedido de desaverbação do tempo de contribuição prestado pelo servidor público quando vinculado ao RGPS, que fora objeto de averbação automática na mudança de regime previdenciário para o RPPS, com vistas a concessão de aposentadoria no Regime Geral. Contudo, o servidor da Administração direta, autárquica ou fundacional que postula tal desaverbação pretende permanecer em atividade, o que pode gerar consequências no âmbito do direito previdenciário e do direito administrativo, matéria que tem sido objeto de litígios de solução ainda não pacificada.

⁹ Art. 100. É contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal, inclusive o prestado às Forças Armadas.

¹⁰ STF Tribunal Pleno - RE 209899 / RN

Relator(a): Min. MAURÍCIO CORRÊA Julgamento: 04/06/1998. Órgão Julgador: - Publicação: DJ 06-06-2003 PP

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. REGIME JURÍDICO ÚNICO. LEI Nº 8.112/90: ARTIGO 100 C/C O ARTIGO 67. VETO AO § 4º DO ARTIGO 243. SUBSISTÊNCIA DA VANTAGEM PESSOAL. O veto ao § 4º do artigo 243 da Lei nº 8112/90 não tem base jurídica para desconstituir direito de ex-cetistas à contagem do tempo pretérito para fim de anuênio, na forma prevista no artigo 67 do novo Regime Jurídico Único, visto que o artigo 100 do texto legal remanescente dispõe que é contado para todos os efeitos o tempo de serviço público federal. Recurso extraordinário não conhecido.

19. A prática tem demonstrado que a dispensa da exigência da manutenção da qualidade de segurado para a concessão de aposentadoria por idade no RGPS, promovida pelo § 1º do art. 3º da Lei nº 10.666, de 08 de maio de 2003, é o motivo preponderante para as ocorrências de desaverbação¹¹. Desde então, os ex-segurados do RGPS, atualmente vinculados a RPPS, ao cumprirem a idade exigida e comprovarem terem cumprido, a qualquer tempo, a carência exigida no art. 25, II da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (atualmente, de cento e oitenta contribuições mensais), podem pleitear a concessão de aposentadoria no RGPS. Para tanto, muitos utilizam, integral ou parcialmente, o tempo que já foi computado para diversos efeitos funcionais no âmbito do ente federativo detentor de RPPS.

20. Convém lembrar que a desconsideração da perda da qualidade de segurado para fins de concessão de aposentadoria por idade no RGPS tem o intuito de proteger os segurados com condição trabalhista instável, que desempenham atividades na iniciativa privada, com ou sem vínculo empregatício. Nessa condição, com o avançar da idade, é mais comum a descontinuidade no exercício de atividade laborativa formalizada. Dessa forma, o benefício poderá ser obtido no RGPS quando alcançada a idade mínima, mesmo que a carência exigida tenha sido cumprida muito antes dessa data. Esse não é o cenário que vivenciam os segurados de RPPS que mantêm a titularidade do cargo até a aposentadoria em razão da estabilidade funcional e que, com o procedimento da desaverbação, acabam por obter dois benefícios por meio de um único vínculo funcional, situação facilitada pelo fato da aposentadoria por idade no RPPS exigir apenas dez anos de serviço público e cinco anos no cargo efetivo.

21. É oportuno então examinar se o procedimento de desaverbação é juridicamente admissível e sob que condições, quais as consequências a serem assumidas pelo segurado e pelos regimes previdenciários e as medidas que poderiam ser adotadas para minimizar seus reflexos.

22. De início, pode ser afirmado que os efeitos serão diferenciados caso o tempo de vínculo ao RGPS, que se pretende desaverbar, tenha sido exercido sob o regime de emprego público sob a égide da CLT, ou por cargo público efetivo, regido por Estatuto do ente federativo.

23. O primeiro dos questionamentos afetos ao tema que é realizado com frequência é a possibilidade de que seja declarada a vacância do cargo quando o servidor, em atividade, aposenta-se no RGPS, utilizando-se de tempo prestado ao Município em emprego anterior que foi transformado no cargo atualmente ocupado. Há casos em que o segurado utiliza inclusive parte do tempo exercido no próprio cargo efetivo, quando ainda estava filiado ao RGPS pela falta de instituição de RPPS no Município.

24. Esse tema foi objeto de exame no tópico VII da Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, de 28 de agosto de 2013, desta Secretaria¹². A

¹¹ Art. 3º A perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão das aposentadorias por tempo de contribuição e especial.

§ 1º Na hipótese de aposentadoria por idade, a perda da qualidade de segurado não será considerada para a concessão desse benefício, desde que o segurado conte com, no mínimo, o tempo de contribuição correspondente ao exigido para efeito de carência na data do requerimento do benefício.

§ 2º A concessão do benefício de aposentadoria por idade, nos termos do § 1º, observará, para os fins de cálculo do valor do benefício, o disposto no art. 3º, caput e § 2º, da Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999, ou, não havendo salários de contribuição recolhidos no período a partir da competência julho de 1994, o disposto no art. 35 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (grifamos)

¹² Na Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, foram examinados diversos temas a respeito da mudança de regime previdenciário dos servidores públicos municipais do RGPS para o RPPS, e analisados os efeitos dessa alteração de regime. Esta Nota está disponível para consulta na página do Ministério da Previdência Social na *internet*, no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/nota-tnica/>>

conclusão exigiu a análise da possibilidade de que o tempo já averbado no RPPS fosse computado para fins de benefício no RGPS, especialmente quando a averbação automática é decorrente de emprego público, sob a égide da CLT, transformado em cargo público efetivo.

25. Da análise levada a efeito na Nota Técnica nº 03/2013, concluiu-se que o servidor titular de cargo efetivo possui um vínculo institucional com o ente federativo, e essa relação, de natureza estatutária, extingue-se com a aposentadoria, independentemente de que esse benefício seja concedido pelo RGPS ou por RPPS. Se, na concessão da aposentadoria, for utilizado tempo de vínculo do servidor ao regime estatutário, ainda que sob o amparo do Regime Geral, a extinção do vínculo deve ocorrer. A esse respeito há previsão na Orientação Normativa SPS nº 02, de 31 de março de 2009, no art. 70: “A concessão de aposentadoria ao servidor titular de cargo efetivo, ainda que pelo RGPS, determinará a vacância do cargo”.

26. Por conseguinte, quando o INSS conceder aposentadoria a servidor titular de cargo público efetivo, utilizando-se parcial ou totalmente de tempo nesse cargo, o ente público deverá declarar sua vacância, efetuando o desligamento do servidor. Nesse caso, como a aposentadoria foi concedida por outro regime, a extinção do vínculo se dá com a declaração da vacância do cargo.

27. Um dos fundamentos para essa conclusão é que não é compatível com os princípios da Administração Pública que o servidor estatutário possua, ao mesmo tempo, a condição de ativo e inativo em relação ao mesmo cargo. Ademais, a hipótese contrária geraria a concessão de dois benefícios previdenciários decorrentes do mesmo cargo, um pelo RPPS e outro pelo RPPS.

28. A impossibilidade de desmembramento de tempo de cargo efetivo para fins de obtenção de duas aposentadorias justifica a previsão do art. 12 da Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008, no sentido de que a CTC só poderá ser emitida para ex-servidor. A utilização de tempo cumprido em um cargo público deve ocorrer apenas uma vez em um único regime.

29. Contudo, quanto ao servidor que mantém ou manteve um vínculo contratual com a Administração, regido pela CLT, a conclusão demonstrada na Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS foi diversa. Nesse caso, a aposentadoria concedida pelo INSS não gera a ruptura do contrato de trabalho em curso com a Administração e nem mesmo a vacância do cargo atualmente ocupado, ainda que decorrente da transformação de emprego anterior. É que os entes federados não podem alterar os efeitos da relação jurídica trabalhista, regidos por lei nacional.

30. Significa que, em regra, será possível ao ex-empregado público que teve seu emprego transformado em cargo público efetivo, com a consequente extinção do contrato de trabalho, utilizar o tempo relativo ao emprego público para aposentar-se no RGPS, sem que disso decorra a vacância do cargo atualmente ocupado, desde que não utilize qualquer parte do tempo relativo a esse cargo na concessão do benefício, mesmo que o vínculo previdenciário ainda seja ao RGPS em razão da inexistência de RPPS.

31. Observa-se que a faculdade de averbar ou não, para fins previdenciários, o tempo cumprido em emprego público equipara-se à possibilidade que teria o atual servidor que teve vínculo ao RGPS por exercício de outra atividade. Considerando que a averbação de tempo é ato volitivo, praticado com finalidade precípua de garantir a contagem recíproca para fins de aposentadoria, é possível, a princípio, que haja a sua desaveração caso o servidor não pretenda mais que haja essa contagem, independentemente se o tempo foi prestado à Administração ou à atividade privada.

32. No entanto, em razão da sua especificidade, a hipótese em que o tempo averbado (automaticamente ou por meio de CTC) repercutiu em direitos e vantagens ao servidor admite tratamento diferenciado, conforme será examinado em seguida.



III- DA POSSIBILIDADE DA NEGATIVA DA DESAVERBAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO

33. No tópico anterior, foi visto que é admitida, em tese, a desaverbação, por segurado de RPPS, de tempo de contribuição com filiação ao RGPS, mesmo quando referente a emprego público transformado em cargo. Essa conclusão considera as normas que regem os vínculos aos regimes previdenciários, especialmente em face da independência entre a proteção fornecida pelo RPGS e pelos RPPS, em atividades que ocorreram de forma não concomitante. Além disso, a relação contratual que o servidor mantinha com a Administração não se confunde com a relação estatutária, tanto que a anterior foi extinta, segundo as regras definidas pelo Direito do Trabalho.

34. Entretanto, no exame da desaverbação, uma circunstância frequente não pode ser desprezada. É que, quando o tempo de serviço público celetista foi prestado à própria Administração direta, autárquica ou fundacional, em razão do exercício de emprego público que foi transformado em cargo, a contagem desse tempo pode ter repercutido em direitos e vantagens estatutárias, inclusive com reflexos remuneratórios para tal servidor, conforme abordado no primeiro tópico desta Nota. Nessa hipótese, há entendimentos diferentes sobre a possibilidade da desaverbação.

III.1- Do entendimento administrativo e jurisprudencial sobre a desaverbação

35. Quando a averbação de tempo de serviço público vinculado ao RGPS nos assentamentos de servidor filiado ao RPPS vier a gerar algum proveito para a remuneração desse servidor, em face do regime jurídico estatutário, entende-se haver fundamentos para que a Administração indefira o pleito de anulação do registro efetuado e a desaverbação incondicional desse tempo. Significa que, se o servidor obteve ganhos com a averbação, por meio de vantagens financeiras, há argumentos favoráveis à negativa de sua pretensão. A necessidade de se reexaminar o tema foi apontada na nota de rodapé nº 71 da Nota Técnica nº 03/2013/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS/2013, nos seguintes termos:

A conclusão a que se chegou sobre o tema abordado entre os parágrafos 106 e 117 desta Nota Técnica, quanto ao direito de o servidor obter uma aposentadoria no RGPS, considerando o tempo exercido na mesma atividade no serviço público, sob o regime da CLT, ou em outra atividade, anterior ao ingresso no serviço público, tomou por base o quadro normativo atualmente em vigor, no que disciplina a contagem de tempo e o acesso ao benefício de aposentadoria nos diferentes regimes previdenciários.

Esta situação, todavia, recomenda um novo exame da sustentabilidade dessa dupla proteção previdenciária do trabalhador, isto é, se é viável, atuarial e financeiramente, que a seguridade social, mormente em razão do piso constitucional das aposentadorias não inferior ao salário mínimo, arque com a concessão de benefício com tempo de contribuição exíguo; sem dizer do risco do câputo indevido em ambos os regimes (RGPS e RPPS) do mesmo tempo de contribuição, haja vista a dificuldade de integração eficaz, entre os entes da Federação, no que concerne à informação da utilização de tempo contributivo nos diferentes sistemas previdenciários, a exemplo da hipótese de averbação automática.

Além disso, no âmbito de cada regime próprio, a desaverbação de tempo contributivo ao RGPS é matéria naturalmente dada a litígios entre o servidor e a Administração, caso a legislação do ente político prescreva alguma repercussão nos direitos remuneratórios, por conta das vantagens já auferidas em função da utilização do referido tempo no regime estatutário. (grifamos)

36. É importante apontar que, embora essa matéria – a concessão de vantagens remuneratórias decorrentes da averbação de tempo de serviço público – tenha gênese em regras de natureza administrativa, a reversão desse ato administrativo de averbação, caso

admitida a desaverbação, poderá implicar desequilíbrio financeiro e atuarial para os Regimes Próprios e para o RGPS, gerando pois consequências no âmbito do direito previdenciário.

37. No RPPS, a concessão de aposentadoria por idade, prevista no art. 40, § 1º, III, b da Constituição Federal exige o cumprimento de apenas dez anos de tempo de serviço público e cinco anos no cargo efetivo¹³. Quanto à aposentadoria compulsória, regida pelo art. 40, § 1º, II, da Constituição, não há previsão de tempo mínimo, observando-se apenas a idade limite para permanência no serviço público, de 70 anos para o segurado ou a segurada.

38. Com a desaverbação, além de receber parte da remuneração com fundamento em um tempo prestado à própria Administração, que depois foi extraído do cômputo, futuramente o servidor irá receber outro benefício previdenciário que, embora seja concedido com proventos proporcionais, resulta, quase sempre, em valor superior ao decorrente da proporção de tempo cumprido e tempo total exigido, em decorrência da garantia constitucional de benefícios previdenciários não inferiores ao salário mínimo. Segundo o art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º, e art. 40, § 12, c/c art. 201, § 2º, da CF/1988, é vedada a redução do benefício de aposentadoria a valor inferior ao salário mínimo.

39. Ademais, alguns benefícios do RPPS não dependem da contagem de tempo, como a pensão por morte,¹⁴ e a aposentadoria por invalidez, esta quando resultante de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável¹⁵. E o próprio aumento no valor da remuneração, crescente no decorrer da vida funcional, irá interferir no valor do benefício devido pelo RPPS, se esse for calculado considerando o tempo final, ainda que os proventos sejam proporcionais ao tempo de contribuição, visto que calculados pela média das contribuições conforme art. 1º da Lei nº 10.887/2004. Verifica-se que são diversas as hipóteses em que o RPPS poderá ser obrigado a arcar com benefícios em valor integral ou quase integral, com tempo de contribuição reduzido.

¹³ 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 e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17:

.....;

II - compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição;
III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:

.....

b) sessenta e cinco anos de idade, se homem, e sessenta anos de idade, se mulher, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição. (grifamos)

¹⁴ A Medida Provisória nº 664/2014 previu carência de 24 meses para a concessão de pensão aos dependentes dos servidores federais, com fundamento na Lei nº 8.112/1990. A Lei nº 13.135/2015 passou a prever um benefício com duração de apenas quatro meses ao cônjuge, se não vertidas pelo menos dezoito contribuições mensais. A extensão dessas alterações aos demais entes dependerá de alteração das legislações estaduais ou municipais que disciplinam seus RPPS (a esse respeito, vide a Nota Técnica nº 11/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS, disponível para consulta na página do Ministério da Previdência Social na internet, no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.previdencia.gov.br/regimes-proprios/nota-tcnica/>>).

¹⁵ Art. 40.

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

I - por invalidez permanente, sendo os proventos proporcionais ao tempo de contribuição, exceto se decorrente de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável, na forma da lei;

(.....) (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19/12/2003)

40. Destarte, a questão é fundamental do ponto de vista do equilíbrio financeiro e atuarial tanto dos RPPS, quanto do RGPS, visto que, na maior parte dos Municípios brasileiros, a remuneração de grande parte dos servidores é igual ou pouco superior ao valor do salário-mínimo nacional. E embora muitas vezes tenha o segurado contribuído durante toda a vida laboral sobre apenas um salário-mínimo, obterá dois benefícios nesse piso, um em cada regime.

41. Consta-se que o segurado é indevidamente favorecido em detrimento do sistema previdenciário, que tem como financiadores solidários os segurados e toda a sociedade, por intermédio de recursos do Tesouro do ente federativo. A distorção relatada onera sobremaneira os pequenos Municípios que buscam implementar os RPPS para seus servidores com orçamentos restritos e capacidade operacional limitada, podendo tornar insustentável a manutenção desses RPPS.

42. A concessão de dois benefícios com o cômputo de um único tempo de contribuição compromete também o equilíbrio financeiro e atuarial do RGPS, pois, se o tempo foi averbado no RPPS gerando vantagens em prol do servidor, não deveria ser utilizado na concessão de benefícios pelo INSS, ao qual caberia arcar apenas com o pagamento da compensação em relação ao período correspondente, em razão do instituto da contagem recíproca, assegurado pela Constituição Federal.

43. O tema tem gerado muitas controvérsias, tanto na esfera administrativa, quanto na judicial, o que exigirá atenção da Administração aos casos concretos no sentido de demonstrar os entendimentos jurídicos e as consequências decorrentes da desavervação, com fundamento no direito administrativo e/ou previdenciário.

44. No exercício da competência regimental desta Secretaria de orientar os RPPS e visando facilitar a compreensão dos diferentes pronunciamentos acerca da desavervação, quando o tempo correspondente gerou vantagem aos segurados e, conseqüentemente, ônus ao Tesouro do respectivo ente, será relatado a seguir o que se tem decidido em casos concretos, na esfera administrativa e judicial.

45. No âmbito da União, cabe citar um precedente administrativo no qual se entendeu possível a desavervação de tempo prestado ao RGPS por atual servidor, **desde que não tenha havido a utilização desse tempo para a concessão de nenhuma vantagem**.

46. A respeito desse precedente, transcreve-se, a seguir, em sequência, a manifestação da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - CGNOR/DENOP/SRH/MP¹⁶ e trecho da ementa e conclusão do Parecer nº 68/2011 da Consultoria Jurídica deste Ministério da Previdência Social¹⁷, citado pela Nota Informativa nº 389/2011 da Coordenação-Geral da SRH do MP:

10. Em vista da manifestação da Consultoria Jurídica deste Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [PARECER/MP/CONJUR/JPA/Nº 0620-3.21/2010 e NOTA Nº 0648 – 3.19/2011/JPA/CONJUR/MP], esta Divisão corrobora o entendimento pela possibilidade de desavervação requerida pelo servidor aposentado por invalidez, desde que o tempo de serviço a ser desaverbado não tenha sido utilizado nem para o cálculo dos proventos de aposentadoria por invalidez, nem para concessão de qualquer direito ou vantagem.

¹⁶ Nota Informativa nº 389/2011/CGNOR/DENOP/SRH/MP, de 5 de maio de 2011, da Coordenação-Geral de Elaboração, Sistematização e Aplicação das Normas, da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [atual Secretaria de Gestão Pública – SEGEP]. Disponível em: <https://conlegis.planejamento.gov.br/conlegis/pesquisaTextual/atoNormativoDetalhesPub.htm?id=8476>.

¹⁷ Consultoria Jurídica do MPS. Parecer CONJUR/MPS nº 68, de 9/02/2011, do Advogado da União Giampaolo Gentile. Aprovado pelo Despacho nº 114/2011, do Consultor Jurídico do MPS Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/legislacao/consultoria-juridica-conjur/pareceres/>>.

EMENTA: Desaverbação de tempo de serviço. Tempo de serviço prestado no RGPS, certificado pelo INSS, e averbado no RPPS do Ministério da Fazenda. Requerimento do interessado para desaverbação desse tempo de serviço. Ato de titularidade exclusiva do Ministério da Fazenda (MF). Ausência de atribuição/competência do MPS em decidir ou opinar de maneira vinculante no caso concreto. Emissão de manifestação em caráter meramente opinativo, atendendo à solicitação da CONJUR/MPOG.

Possibilidade de desaverbação, uma vez que o tempo de serviço em questão não foi utilizado na concessão da aposentadoria por invalidez pelo MF. Necessidade, porém, de o MF verificar e atestar se esse tempo de serviço não foi utilizado na concessão de outros direitos e/ou vantagens ao interessado.

[...]

IV - CONCLUSÕES:

49. Por todo o exposto, e respondendo à indagação feita pela CONJUR/MPOG, conclui-se ser possível a desaverbação requerida pelo [***], desde que fique demonstrado e atestado que o tempo de serviço a ser desaverbado não tenha sido utilizado nem para o cálculo dos proventos de aposentadoria por invalidez (o que, s.m.j., já foi atestado no Ofício nº 1092/GRA-RJ-GAB, fls. 138 e 170), nem para concessão de anuênios, nem para a concessão de qualquer outro direito ou vantagem ao requerente.

(.....)

47. No âmbito do Poder Judiciário, apontam-se os acórdãos a seguir, **no sentido da negativa da desaverbação**, todos em razão das vantagens financeiras auferidas pelo cômputo do tempo correspondente no âmbito de RPPS:

Tribunal de Justiça do Distrito Federal¹⁸

Agravo de instrumento. Direito administrativo. Tempo de serviço. Direito gerado. Desaverbação. Impossibilidade. 1. A averbação do tempo de serviço público prestado pelo servidor constitui uma faculdade e pode ser desaverbado a pedido do interessado. **No entanto, se o ato de averbação gerar direito individual, não poderá ser revogado, sob pena de violação à ordem pública vigente.** Precedentes. 2. Recurso provido. (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais¹⁹

Administrativo e previdenciário - Mandado de Segurança - Servidora pública estadual ocupante de dois cargos de professora - Tempo de serviço municipal averbado em um dos cargos - Pretensão de desaverbação e incorporação ao outro cargo - Repercussão da originária averbação no valor da remuneração desde a implementação do subsídio - Impossibilidade - direito líquido e certo ausente - Segurança denegada

1. Faz jus o servidor estadual, para fins previdenciários, à averbação de tempo de serviço laborado em favor de outros Entes da Federação.

2. **Todavia, implementada a averbação em um dos cargos ostentados e repercutida a referida opção na quantificação do decorrente subsídio, afigura-se vedada a transposição pretendida, sob pena de desalinhamento do decorrente direito salarial já consolidado.**

3. Ausência de direito líquido e certo. Segurança denegada. (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo²⁰

Mandado de segurança. Direito administrativo. Pedido de desaverbação de tempo de serviço. Ocorrência de efeitos jurídicos e financeiros. Impossibilidade. Denegação da segurança.

¹⁸ Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Agravo de Instrumento nº 2008002003842-9. 3ª Turma Cível. Relator: Des. Mário-Zam Belmiro. Acórdão de 22 de outubro de 2009.

¹⁹ Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Mandado de Segurança nº 1.0000.12.118856-9/000. 6ª Câmara Cível. Relator: Des. Corrêa Júnior. Acórdão de 30 de abril de 2013.

²⁰ Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Mandado de Segurança nº 100030018939. Tribunal Pleno. Relator: Des. Adalto Dias Tristão. Acórdão de 11 de dezembro de 2003.

A desaverbação de tempo de serviço é o ato pelo qual se subtrai certo tempo de serviço cumulado em um período, solicitado pelo interessado, para fins de averbação em outro órgão, **desde que não tenham surtido efeitos jurídicos e financeiros**. No caso em análise, **tal pedido de desaverbação de tempo de serviço não poderá ocorrer, já que produziu efetivamente efeitos jurídicos e financeiros para o requerente**. Ordem denegada. (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²¹

Mandado de segurança. Pedido de desaverbação de tempo de serviço de um cargo para utilização na aposentadoria pelo INSS – **Caso em que tal prazo foi utilizado para a percepção de outros benefícios no novo cargo, como adicional, quinquênios, adicional de tempo de serviço, além de outras vantagens pecuniárias resultantes da evolução funcional – Impossibilidade de fazer o recorte temporal que afetaria toda a situação funcional da interessada, com efeitos retroativos** – Ato legal – Direito líquido e certo inexistente – Recurso improvido. (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²²

Recurso de apelação. Contagem de tempo de serviço. Magistério. Inatividade - **Pretensão à desaverbação de tempo de serviço para utilização na aposentadoria pelo INSS - Inadmissibilidade. 1. O prazo pretendido já foi utilizado para a percepção de outros benefícios, no cargo anterior, como adicional, quinquênios, adicional de tempo de serviço, além de outras vantagens pecuniárias resultantes de evolução funcional. 2. Impossibilidade de exclusão de lapso temporal, o que poderia afetar toda a situação funcional da interessada, com efeitos retroativos. 3. Legalidade do ato administrativo. 4. Sentença que julgou improcedente a ação, mantida. 5. Recurso de apelação, desprovido.** (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²³

Servidor Público Estadual. PEB II. Pretensão a expedição de certidão de tempo de contribuição, do período de 21.03.1983 a 15.05.1995, para averbação de tempo junto à Prefeitura Municipal de São Paulo. **“Desaverbação”. Inviabilidade. O tempo de serviço decorre do exercício e está ligado ao cargo respectivo; produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, o que impede a pretendida 'desaverbação'.** Sentença de procedência modificada. Ordem denegada. Recurso e reexame necessário providos. (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²⁴

Obrigação de fazer. Certidão de Tempo de Serviço. **Professor de Educação Básica II. Desaverbação. Pretensão à expedição de certidão referente a período preteritamente trabalhado junto à Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo. Averbação junto ao Município de São Paulo. Inadmissibilidade. Lapso já averbado junto ao Estado de São Paulo. Tempo de serviço parcial. Desaverbação.** O tempo de serviço decorrente do exercício de cargo público produz efeitos diversos na vida funcional e dá origem a determinados direitos e vantagens; integra o patrimônio do servidor mas essa expressão, algo ambígua, deve ser melhor compreendida. O tempo de serviço está ligado ao exercício de um determinado cargo e, enquanto perdura o exercício, ao cargo se liga e nele produz efeitos; não

²¹ Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0017955-02.2011.8.26.0053. 3ª Câmara de Direito Público. Relator: José Luiz Gavião de Almeida. Acórdão de 14 de janeiro de 2014.

²² Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 1015933-80.2013.8.26.0053. 5ª Câmara de Direito Público. Relator: Dr. Evandro Carlos de Oliveira. Acórdão de 18.8.2014.

²³ Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0020336-12.2013.8.26.0053. Registro: 2014.0000475883. 10ª Câmara de Direito Público. Comarca de São Paulo. 3ª. Vara de Fazenda Pública. Relator: Luis Manuel Fonseca Pires. Acórdão de 4.8.2014.

²⁴ Tribunal de Justiça de São Paulo Apelação nº 3015001-10.2013.8.26.0554. Registro: 2015.0000020457. Comarca de Santo André Relator: Oswaldo Luiz Palu Acórdão de 28 de janeiro de 2015.

é destacado do cargo, direito de que o funcionário dispõe como melhor lhe aprouver. Integra o patrimônio funcional, não o patrimônio comum do servidor, e não produz outros efeitos que aqueles previstos na legislação que rege os servidores públicos. Não tem valor econômico; produz tão somente efeitos funcionais de que decorrem efeitos econômicos, gerando em favor do servidor a percepção de adicionais, de vantagens, de pontos que refletem nos vários aspectos do exercício e na própria inatividade remunerada. Sentença mantida. Recurso não provido. (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul²⁵

Mandado de segurança – Desaverbação de licença-prêmio não gozada – impossibilidade – Utilização para fins de antecipação do direito à aposentadoria – Percepção de abono de permanência – Hipótese que equivale ao gozo da licença-prêmio – Inexistência de ilegalidade – Ordem denegada. **Uma vez averbado o período de licença-prêmio não gozada, para fins de antecipação do prazo para aposentadoria, não é possível a revogação desse ato (desaverbação) depois de efetiva utilização desse prazo para obtenção de outras vantagens, a exemplo do abono de permanência, sob pena de enriquecimento sem causa do servidor público.** (grifamos)

Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro²⁶

Serventúria da justiça aposentada. **Requerimento formulado no sentido da desaverbação parcial referente aos períodos de férias e licença-prêmio contados em dobro para fins de aposentadoria. Indeferimento da pretensão.** Inconformismo. Matéria já discutida em processo julgado por este Egrégio Conselho. Preclusão administrativa. Manutenção da decisão atacada em razão do disposto pelo artigo 62, inciso IV da lei 5427/2009. Recurso não conhecido.

48. Confira-se trecho do Acórdão do último julgado:

Ainda que não se adentre ao mérito da matéria aqui ventilada, é importante frisar que foram publicados no DOERJ de 12/02/2014, Enunciados do Conselho da Magistratura em matéria de pessoal, cujo nº 01 assim dispõe: “1. **Não cabe desaverbação do cômputo em dobro do saldo de licença-prêmio quando aproveitada para obtenção de abono de permanência.**” À conta de tais considerações, vota-se pelo não conhecimento do presente recurso. (grifamos)

49. Observa-se que, no segundo processo citado, um Mandado de Segurança no TJMG, discutia-se o pleito de desaverbação de tempo prestado a Município que, por ter sido averbado em um cargo de professor no Estado, gerou aumento da remuneração. Foi negada a pretensão da servidora de desaverbar esse tempo e averbar em outro cargo acumulado no mesmo Estado para completar o tempo necessário à aposentadoria. Muito embora não se tratasse de tempo de emprego no mesmo ente, o Estado utilizou o tempo do regime de origem para o cálculo de vantagens, sendo, pois, totalmente aplicável à hipótese em estudo. Por oportuno, transcreve-se fragmento do voto proferido no qual se observa ter sido considerado que as consequências de cunho remuneratório são inafastáveis daquelas de índole previdenciária:

TJMG. Mandado de Segurança nº 1.0000.12.118856-9/000. 6ª Câmara Cível (trecho de voto)
(...)

Desta feita, resta forçoso concluir que as repercussões remuneratórias do período em testilha foram consideradas, juntamente com o vencimento básico percebido, para o estabelecimento da faixa de percepção do subsídio há tempos recebido, implementado nos moldes da Lei n. 18.975/10 e decorrentes alterações imprimidas pela Lei 19.837/11.

²⁵ Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Mandado de Segurança 1409508-87.2014.8.12.0000 Órgão Especial - Campo Grande. Relator: Des. Sideni Soncini Pimentel. Acórdão de 5 de novembro de 2014.

²⁶ Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Recurso Hierárquico n.º 0000194-05.2014.8.19.0810 Relator: Des. Elisabete Filizzola. Acórdão de 24 de julho de 2014.



Não se descarta, nesse passo, do fato de que a pretensão que se deduz objetiva o remanejamento de tempo de serviço com a finalidade de se implementar interstício de natureza previdenciária, que se dissocia, por evidente, da natureza remuneratória emergida da constatação acima.

Todavia, da aspiração de índole previdenciária irradiam inafastáveis conseqüências no âmbito remuneratório ostentado pela Impetrante, que há muito se vale de todas as repercussões pecuniárias advindas da opção primeira pela averbação do comentado período laboral no cargo de Professor de Educação Básica, Nível II, Grau “A” – PEBIIA.

Repise-se, por oportuno, que os quinquênios decorrentes da averbação primeira alçaram a remuneração total da Impetrante para o patamar utilizado, quando da transição, para o estabelecimento do valor do subsídio atualmente ostentado.

(...) (grifamos)

50. Outra decisão a respeito da impossibilidade da desaverbação é pertinente, pois, embora cuide de tempo exercido no mesmo cargo, os argumentos utilizados podem ser empregados em situações semelhantes:

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²⁷

PROFESSOR ESTADUAL. Tempo de serviço. Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período. Pretensão à contagem desse tempo junto ao INSS, onde pretende aposentar-se. Indeferimento pela Administração. LE nº 10.261/68, art. 84 § único. Continuidade do vínculo com o Estado. 1. [...]. 2. **Tempo de serviço parcial. Desaverbação. O tempo de serviço em curso, que produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, não pode ser 'desaverbado' como pretende o impetrante. Impossibilidade de eliminação dos efeitos já produzidos. O tempo de serviço se vincula ao cargo exercido e, enquanto perdurar o exercício, não pode ser dele desvinculado. Hipótese que justifica o indeferimento administrativo.** 3. Certidão. Direito inexistente. Assentada a inviabilidade da 'desaverbação' ou da transferência do tempo de serviço em curso, não se reconhece direito à expedição de certidão que, se aceita pelo INSS, implicará exatamente na desaverbação vedada. É vedação que repete vedação de igual teor constante do art. 12 da Portaria MPAS nº 154/08. Segurança denegada. Apelo do impetrante desprovido. (grifamos)

51. Essa decisão teve o mesmo sentido da proferida na Apelação Cível com revisão nº 358.156-5/6-00, em 2006, também pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Confira-se:

TJSP – Apelação nº 358.156.5/6-00-10ª. Câmara de Direito Público

Voto nº AC-0419/06 - 3º Juiz - Voto vencedor

PROFESSOR ESTADUAL. Tempo de serviço. Certidão de liquidação de tempo de serviço parcial e desaverbação do período. Pretensão à contagem desse tempo em cargo de professor no município, onde pretende aposentar-se. Indeferimento pela Administração. LE nº 10.261/68, art. 84 § único. Continuidade do vínculo com o Estado. - 1. Tempo de serviço. Acumulação de cargos. O art. 84 da LE nº 10.261/68 veda a acumulação de tempo de serviço concorrente ou simultaneamente prestado, em dois ou mais cargos ou Junções, à União, Estados, Municípios e autarquias em geral; e o § único dispõe que ‘em regime de acumulação é vedado contar tempo de um dos cargos para reconhecimento de direito ou vantagens no outro’. A disposição, inserida no Estatuto do Funcionário Público Estadual, não vincula o Município e não impede que este conte o tempo do outro cargo, se a lei municipal o permitir. Não serve de supedâneo para a negativa, pelo Estado, da certidão de liquidação de tempo de serviço requerida. -2. **Tempo de serviço parcial. Desaverbação. O tempo de serviço em curso, que produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, não pode ser 'desaverbado' como pretende a impetrante. Impossibilidade de eliminação dos efeitos já produzidos. O tempo de serviço se vincula ao cargo exercido e, enquanto perdurar o exercício, não pode ser dele desvinculado. Hipótese que Justifica o indeferimento**

²⁷Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0013107-06.2010.8.260053. 10ª Câmara de Direito Público. Relator: Des. Torres de Carvalho. Acórdão de 22 de outubro de 2012.

administrativo. - 3. Certidão. Direito inexistente. Assentada a inviabilidade da 'desaverbação' ou da transferência do tempo de serviço em curso, não se reconhece direito à expedição de certidão que, se aceita pela Prefeitura, implicará exatamente na desaverbação vedada. Segurança denegada. Apelo da impetrante desprovido. (grifamos)

Trechos do voto:

(...)

3. Tempo de serviço parcial. Desaverbação. O tempo de serviço decorrente do exercício de cargo público produz efeitos diversos na vida funcional e dá origem a determinados direitos e vantagens; integra, como dito nos autos, o patrimônio do servidor mas essa expressão, algo ambígua, deve ser melhor compreendida. O tempo de serviço está ligado ao exercício de um *determinado cargo e, enquanto perdura o exercício, ao cargo se liga e nele produz* efeitos; não é algo destacado do cargo, um direito de que o funcionário dispõe como melhor lhe aprouver. Integra o patrimônio funcional, não o patrimônio (conjunto de bens possuídos pelo interessado) geral do servidor, e não produz outros efeitos que aqueles previstos na legislação que rege os servidores públicos. Não tem valor econômico; produz tão somente efeitos funcionais de que decorrem efeitos econômicos, gerando em favor do servidor a percepção de adicionais, de vantagens, de pontos que refletem nos vários aspectos do exercício e na própria inatividade remunerada. **Não é correto dizer que apenas o funcionário tem interesse no tempo de serviço e que, por ser 'seu', pode usá-lo como melhor lhe aprouver. O tempo de serviço decorre do exercício e está ligado ao cargo respectivo; produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, o que impede a pretendida 'desaverbação'. O Estado diz bem: por conta desse tempo a impetrante recebeu adicionais, foi favorecida em concursos internos, obteve promoções, teve precedência na escolha de classes a cada ano e não há como restituir os benefícios passados e já recebidos. Há uma incompatibilidade lógica entre o exercício do cargo e a inexistência (em decorrência da 'desaverbação') do tempo de serviço a ele ligado e uma impossibilidade prática e jurídica de eliminar os efeitos já produzidos.**

4. É por isso que o Estado, corretamente, não procede à 'desaverbação' de tempo passado; certifica apenas o tempo de serviço a partir do momento em que cessado o vínculo com o Estado, em que o tempo já produziu *todos os efeitos que podia ter produzido e desvinculou-se, pela cessação, do cargo* em que o interessado teve exercício. O tempo de serviço em curso, que produziu e continua produzindo efeitos no cargo atual, não pode ser 'desaverbado' como pretende a impetrante pois impossível a eliminação dos efeitos já produzidos. O tempo de serviço se vincula ao cargo exercido e, enquanto perdurar o exercício, não pode ser dele desvinculado. Entendo justificado o indeferimento administrativo. (grifamos)

52. Além de ser cabível a negativa da desaverbação, outra possibilidade igualmente defensável é que a Administração condicione esse procedimento à restituição dos valores auferidos pelo servidor em razão da averbação do tempo de emprego anterior ao cargo. Essa restituição deve abranger todos os benefícios financeiros, inclusive no caso de promoções e reclassificação de cargos. Foram identificados os seguintes precedentes jurisprudenciais **no sentido da reversibilidade da averbação desde que as verbas financeiras sejam ressarcidas pelo interessado:**

TRF da 5ª Região - RE 0521310/PB²⁸

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESAVERBAÇÃO TEMPO DE SERVIÇO. RENÚNCIA ABONO DE PERMANÊNCIA. POSSIBILIDADE. RESSARCIMENTO DOS VALORES RECEBIDOS.

1. A Impetrante ingressou em juízo pleiteando que a UFCG desaverbe as certidões de tempo de serviço fornecidas pelo INSS e pelo Ministério do Exército, bem como proceda a elaboração de planilha de cálculo na qual conste os valores a serem ressarcidos a título de abono de permanência recebido durante o período de 07/06/2006 a setembro/2010.

²⁸Tribunal Regional Federal da 5ª Região. Remessa Ex Officio – RE 0521310/PB. Processo nº 0002507-41.2010.4.05.8201. Segunda Turma. Relator: Francisco Barros Dias. Acórdão de 31 de maio de 2011.

2. O abono de permanência é um direito patrimonial disponível, circunstância que possibilita a sua renúncia. Assim, nada impede a desaverbação do tempo de serviço averbado para fins de viabilizar o seu deferimento, após a impetrante ter manifestado o seu desejo de renúncia ao abono de permanência, com a consequente devolução dos valores recebidos a este título.

3. Não há prejuízo ao erário, em face do ressarcimento dos valores recebidos, ou violação da normas legais, pois o tempo de serviço não será utilizado em duplicidade, mas apenas para fins de aposentadoria junto ao RGPS.

4. Remessa ex officio não provida. (grifamos)

TJSP – Apelação nº 0008789-09.2012.8.26.0053²⁹

[Fragmentos do voto]

(...)

A autora é servidora pública ativa do quadro do Magistério da Secretaria de Estado da Educação e teve a inclusão de tempo prestado à iniciativa privada em sua Certidão de Tempo de Serviço, fato a ensejar que ela passasse a fazer jus ao abono de permanência. Posteriormente, constatou a autora que a inclusão do aludido tempo não lhe era favorável, motivo pelo qual requereu o cancelamento da averbação, sem prejuízo de posterior devolução dos valores recebidos a título de abono de permanência. No entanto, referido pedido de cancelamento da averbação restou-lhe indeferido pela administração, o que ensejou o ajuizamento da presente, em face da Fazenda do Estado de São Paulo e da SPPREV.

Com razão a exclusão da SPPREV da lide.

A autora ainda é servidora ativa, motivo pelo qual não mantém qualquer vínculo com a SPPREV. O documento almejado é de ser expedido, se for o caso, pela Fazenda Pública Estadual e não pela SPPREV que é a entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos, responsável pela concessão e pagamento das aposentadorias.

Assim, correta a sentença neste ponto.

Passo ao pedido principal.

A averbação do tempo trabalhado na iniciativa privada na Certidão de Tempo de Serviço prestado ao Estado constitui ato de mero registro e a exclusão do referido tempo não implica em anulação ou revogação do ato administrativo.

Ademais, não haveria qualquer prejuízo ao Estado a referida desaverbação, já que a autora não se nega a devolver o abono de permanência, se com a desaverbação daquele tempo prestado na iniciativa privada não tiver mais direito a ele.

[...]

Desta forma a sentença merece reforma para determinar que a Fazenda expeça nova certidão de liquidação de tempo de serviço, desaverbando o tempo prestado na iniciativa privada.

Frise-se que qualquer vantagem que tenha sido recebida em função do tempo anteriormente averbado, deve ser devolvido aos cofres públicos, devidamente corrigido, desde a data do pagamento, observando-se os termos da Lei nº 11.960/09.

Invertido o ônus da sucumbência.

Ocorrendo isto, DOU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO, nos termos supramencionados.

(grifamos)

TJMG – Apelação Cível/Reex Necessário nº 1.0024.11.088984-7/002³⁰

EMENTA: Remessa oficial e apelações cíveis voluntárias. Ação de mandado de segurança. Funcionária pública estadual. Tempo de serviço público. Emissão de Certidão de Tempo de

²⁹Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação nº 0008789-09.2012.8.26.0053. 9ª Câmara de Direito Público. Relator: Moreira de Carvalho. Acórdão de 15 de maio de 2013.

³⁰Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Apelação Cível/Reex Necessário nº 1.0024.11.088984-7/002. 2ª Câmara Cível. Relator: Caetano Levi Lopes. Acórdão de 6 de novembro de 2012.

Contribuição (CTC), para averbação no INSS. Negativa. Exigência administrativa de renúncia de direitos de servidor. Descabimento. Violação ao art. 5º, XXXIV, da Constituição da República. Direito líquido e certo lesado. **Desaverbação do tempo de contribuição no Estado de Minas Gerais. Perda de consectários, como biênios e quinquênios. Efeitos naturais.** Segurança parcialmente concedida. Sentença confirmada, prejudicada a segunda apelação e negado provimento à primeira.

1. A negativa de fornecimento de certidão de tempo de contribuição previdenciária, justificada na falta de renúncia de direitos do servidor, ainda que para fins de averbação no INSS, viola o direito líquido e certo previsto no art. 5º, XXXIV, da Constituição da República.

2. Requerida a certidão de tempo de contribuição no Estado, para fins de averbação no INSS, **impõe-se, como efeito natural do pedido, a desaverbação do tempo de contribuição original, com a consequente perda de consectários.**

3. Remessa oficial e apelações voluntárias conhecidas.

4. Sentença que concedeu em parte a segurança confirmada, no reexame necessário, prejudicada a segunda apelação e negado provimento à primeira. (grifamos)

[Fragmentos do acórdão]

(...)

O tempo de serviço/contribuição usado para a concessão de adicionais certamente se vincula àquele computado para se beneficiar da aposentadoria no INSS. A supressão dos adicionais é mera consequência jurídica da exclusão do tempo de serviço.

E no caso vertente a impetrante pretende manter os adicionais (quinquênio, biênio, etc.), decorrentes de tempo de serviço desaverbado do serviço público estadual e ainda aproveitá-lo para obter aposentadoria no INSS. A se proceder desta forma a impetrante obteria duplo benefício em razão de um só tempo de serviço. Seria o "bis in idem", o que não se pode admitir. (grifamos)

53. Nos julgados listados, observa-se a posição de diversos Tribunais no sentido de ser legítimo o indeferimento, pela Administração dos pleitos de desaverbação, se o tempo correspondente gerou ganhos financeiros ao segurado, pela concessão de direitos ou vantagens com o cômputo desse tempo. Admite-se, em alguns casos, que a desaverbação seja feita, mas condicionada ao ressarcimento de todos os valores recebidos em decorrência da anterior averbação de tempo.

54. Releva apontar, contudo, especialmente por seus fundamentos, a existência de um precedente do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul - TJRS no sentido de que a cessação dos efeitos remuneratórios decorrentes da desaverbação somente poderia ocorrer a partir de sua efetivação, ou seja, haveria a interrupção do pagamento das vantagens auferidas no RPPS desde a desaverbação:

TJRS - Apelação nº 70035722560³¹

Apelação cível. Servidor público. Desaverbação de tempo de serviço para utilização em regime previdenciário diverso. Possibilidade. Vantagens decorrentes do tempo de serviço que foram pagas pela administração estadual, em razão da averbação do tempo de serviço, são legítimas e devidas, cessando com a desaverbação. Efeitos ex nunc. Negaram provimento ao recurso de apelação. Unânime. (grifamos)

55. Nessa decisão, o TJRS utilizou, para fundamentar a dispensa do ressarcimento do período anterior à desaverbação, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça - STJ sobre a possibilidade de desaposentação, no âmbito do RGPS, sem a necessidade de devolução dos valores recebidos. É cabível observar que, mesmo nessa hipótese, a desaverbação ainda gerará efeitos sobre a remuneração do servidor. Embora tais efeitos sejam

³¹Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Apelação nº 70035722560. 4ª Câmara Cível. Relatora: Agathe Elsa Schmidt da Silva. Acórdão de 18 de agosto de 2010.

ex nunc, significará redução da remuneração do servidor a partir da desaverbação e, consequentemente, do valor do benefício a ser concedido pelo RPPS.

56. A respeito da interpretação do TJRS, absolutamente isolada ou minoritária - frise-se - em relação ao conjunto de julgados anteriormente transcritos, é necessário registrar que o STF reconheceu a repercussão geral quanto à desaposentação no Recurso Extraordinário - RE nº 661.256/DF. Logo, o entendimento a ser proferido nesse processo, cujo julgamento ainda não foi concluído, especialmente quanto à necessidade de devolução dos valores recebidos, irá influenciar nos rumos do assunto em análise.

57. Diante disso, entende-se cabível a adoção, pelos RPPS, das medidas administrativas e judiciais adequadas a evitar que alguns segurados se beneficiem duplamente de um único tempo de contribuição, mediante a utilização de um mesmo tempo de contribuição no serviço público, certificado como de vínculo ao RGPS, para auferir vantagens em ambas estas hipóteses: na averbação no regime próprio instituidor (seja a vantagem de caráter estatutário ou previdenciário), e, posteriormente, mediante a sua desaverbação, possa ser utilizado mais uma vez, agora, no regime de origem ou em outro regime previdenciário, em prejuízo do equilíbrio financeiro e atuarial desses regimes.

III.2- Da concessão de benefício no RGPS com cômputo de tempo averbado automaticamente em RPPS

58. Outra vertente do tema a ser abordada em razão de diversos casos concretos noticiados a este Departamento, é que, nos casos de averbação automática pelo ente federativo, não há propriamente uma solicitação do segurado de desaverbação de tempo ao RPPS, para utilização no RGPS. Por não ter havido a emissão de CTC, o segurado apresenta o requerimento do benefício diretamente ao INSS que, em alguns casos, teria chegado a conceder benefícios com utilização do tempo já averbado no RPPS.

59. Se a averbação automática também representa a destinação, a reserva do tempo correspondente a um regime específico, esse tempo não deve ser utilizado para concessão de aposentadoria por outro regime, até que haja a informação de que ocorreu o procedimento de desaverbação pelo ente respectivo, ou que seja declarado que esse tempo não tenha sido efetivamente aproveitado para obtenção de aposentadoria no RPPS ou outras vantagens decorrentes do regime estatutário.

60. Por isso, os entendimentos jurisprudenciais, aliados aos argumentos demonstrados em prol do equilíbrio dos regimes previdenciários, fundamentaram a revisão do que dispunha o § 1º do art. 380 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010, que continha o entendimento de que seria admissível a revisão da CTC mesmo quando o tempo correspondente tivesse sido utilizado na concessão de vantagens remuneratórias no RPPS³².

³² Art. 380. A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - solicitação do cancelamento da certidão emitida;

II - certidão original; e

III - declaração emitida pelo órgão de lotação do interessado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos certificados pelo INSS, e para quais fins foram utilizados.

§ 1º Não serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público, considerando que são parcelas de natureza remuneratória e que não interferem no cômputo do tempo de contribuição e nem alteram o período certificado. (.....)

61. O art. 452 da recente Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/2015, prevê que a CTC emitida pelo INSS somente poderá ser revista se não tiver sido utilizada para obtenção de vantagens no RPPS. O § 1º previu expressamente que serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público. In verbis:

Art. 452. A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

I - solicitação do cancelamento da certidão emitida;

II - certidão original; e

III - declaração emitida pelo órgão de lotação do interessado, contendo informações sobre a utilização ou não dos períodos certificados pelo INSS, e para quais fins foram utilizados.

§ 1º Serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público.

(.....) (grifamos)

62. Embora o art. 452 da IN INSS/PRES nº 77/2015 somente regule as situações de revisão de CTC emitida pelo INSS, o art. § 2º do art. 441 da mesma Instrução determina a aplicação do § 1º do art. 452 também nos casos de averbação automática, por se tratar de situações que geram os mesmos efeitos, pois ambas representam a realização da contagem recíproca de tempo.

63. De acordo com esses dispositivos, embora o segurado tenha, em regra, a faculdade de utilizar, para concessão de aposentadoria no RGPS, o tempo de emprego público que foi transformado em cargo efetivo, o exercício dessa faculdade depende da confirmação de que o tempo correspondente não gerou a concessão de vantagens funcionais no cargo. Confira-se a redação do dispositivo:

Art. 441. Será permitida a emissão de CTC, pelo INSS, para os períodos em que os servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estiveram vinculados ao RGPS, somente se, por ocasião de transformação para RPPS, esse tempo não tiver sido averbado automaticamente pelo respectivo órgão.

§ 1º Tratando-se de RPPS instituído por ente federativo estadual ou municipal, será necessário oficiar o órgão gestor do regime de previdência para que informe a lei instituidora do regime, a vigência, bem como, se há previsão expressa de averbação automática do período de vínculo sujeito ao RGPS, a exemplo da previsão contida no art. 243 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 2º Ainda que o órgão gestor do RPPS informe a averbação automática do período de vínculo sujeito ao RGPS, o segurado poderá optar em qual regime deseja utilizar o período anterior à instituição do RPPS, observado o disposto do § 1º do art. 452.

§ 3º A opção pela utilização no RGPS do período averbado automaticamente, na forma do § 2º, impõe a notificação formal ao órgão gestor do RPPS, informando sobre a vedação de nova utilização do mesmo período.

§ 4º O tempo de atividade ao RGPS exercido de forma concomitante ao período de emprego público celetista, com filiação à Previdência Social Urbana, objeto de averbação perante o Regime Jurídico Único - RJU, conforme determinação do art. 247 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, somente poderá ser computado para efeito de aposentadoria uma única vez, independentemente do regime instituidor do benefício.

§ 5º Excepcionalmente, em relação às hipóteses constitucionais e legais de acumulação de atividades no serviço público e na iniciativa privada, quando uma das ocupações estiver enquadrada nos termos do art. 247 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, todavia, for

verificada a subsistência dos diversos vínculos previdenciários até a época do requerimento do benefício, admite-se a possibilidade de o trabalhador exercer a opção pelo regime previdenciário em que esse tempo será, uma única vez, utilizado para fins de aposentadoria, desde que estejam preenchidos todos os requisitos para a concessão do benefício de acordo com as regras do regime instituidor.

§ 6º Admite-se a utilização, no âmbito de um sistema de Previdência Social, do tempo de contribuição que ainda não tenha sido efetivamente aproveitado para obtenção de aposentadoria ou vantagem ao RPPS em outro, na conformidade do inciso III, art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 6º Admite-se a utilização, no âmbito de um sistema de Previdência Social, do tempo de contribuição que ainda não tenha sido efetivamente aproveitado para obtenção de aposentadoria ou vantagem ao RPPS em outro, na conformidade do inciso III, art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991.

§ 7º Observado o disposto no § 4º deste artigo, em hipótese alguma será emitida CTC para períodos de contribuição anteriores ao início de qualquer aposentadoria no RGPS.

§ 8º Havendo desligamento de servidor do RPPS Federal, o tempo de emprego público anterior à Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, ou seja, trabalhado até 11 de dezembro de 1990, somente poderá ser certificado para outro ente por meio de CTC emitida pelo INSS.

§ 9º Na hipótese de recebimento de CTC emitida por ente federal, cabe observar se foram certificados períodos de vinculação ao RGPS, ocasião em que será devida a emissão de carta de exigência para que o segurado apresente a CTC revista, contemplando apenas o período de RPPS.

§ 10. Aplica-se o disposto nos §§ 6º e 7º deste artigo à CTC emitida por ente estadual, municipal ou distrital, observada a data da instituição do Regime Próprio do ente emissor da certidão.

64. Para evitar que ocorra a concessão de benefícios pelo RGPS, com o cômputo de tempo que foi averbado automaticamente no RPPS, pois não existiu a CTC, deve ser otimizada a comunicação entre todos os regimes previdenciários e buscadas formas de controles e procedimentos que possibilitem o acesso às informações sobre o período averbado automaticamente em cada regime. Por isso, o art. 441 da IN INSS/PRES nº 77/2015 também prevê, nos §§ 1º e 3º, a troca de informações entre RGPS e os RPPS com o fim de evitar a utilização de um único tempo nos dois regimes.

65. Em caso de dúvidas, é razoável exigir que o servidor, caso venha a protocolizar pedido de aposentadoria no INSS, apresente prova de que não houve averbação automática no RPPS ou que o tempo que ele pretende utilizar no RGPS foi antes desaverbado no regime próprio. A medida, além de facilitar o adequado cumprimento da legislação, possibilita melhor controle operacional e financeiro, resguardando o equilíbrio dos regimes envolvidos. A inobservância desse cuidado pode representar, inclusive, a dupla contagem de tempo para fins de aposentadoria, além dos prejuízos advindos das demais questões estatutárias examinadas.

66. É oportuno assinalar também que, segundo dispõe o § 5º do art. 201 da Constituição Federal, *“é vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência”*. Logo, o servidor titular de cargo efetivo somente estará simultaneamente vinculado ao RPPS e ao RGPS em caso de exercer cumulativamente mais de uma atividade que o vincule obrigatoriamente a esses dois regimes. É inconstitucional a filiação facultativa, ao RGPS, do segurado de RPPS com o fito de garantir um vínculo previdenciário e a concessão de benefícios com o cômputo de tempo desaverbado no RPPS.

IV- OUTRAS QUESTÕES SOBRE A AVERBAÇÃO AUTOMÁTICA

67. Durante o trabalho de acompanhamento e orientação dos RPPS, este Departamento tem observado outras questões advindas da averbação automática que merecem a atenção dos regimes previdenciários.

IV.1- Cômputo, pelo RPPS, do tempo de vínculo ao RGPS quando houve o exercício de múltiplas atividades

68. Uma situação importante a ser abordada acerca da averbação automática ocorre quando há o acúmulo legal de dois empregos públicos que, posteriormente, são ambos convertidos em cargos. Para a análise desse ponto, faz-se necessário examinar previamente as condições em que ocorrem a vinculação e as contribuições ao RGPS e aos RPPS.

69. Nota-se que, nos RPPS, o vínculo do servidor se dá em relação a cada cargo constitucionalmente ocupado. Por isso, a contribuição para o RPPS é calculada com base na remuneração de contribuição de cada cargo separadamente, não se limitando a um teto único para todas as atividades desenvolvidas, como acontece no RGPS. A acumulação lícita de cargos pode ocasionar a concessão e percepção de duas aposentadorias no RPPS, uma para cada cargo, desde que cumpridas, separadamente, todas as condições exigidas.

70. A possibilidade de acumulação lícita de dois cargos, nos termos do inciso XVI do art. 37 e do § 6º do art. 40 da Constituição Federal, e, por conseguinte, de duas aposentadorias à conta de RPPS permite que, em caso de exoneração do servidor, haja a emissão de CTC com destinação do tempo para, no máximo, dois regimes previdenciários distintos, vedada a contagem concomitante do tempo dos cargos acumuláveis³³.

71. Por outro lado, no âmbito do RGPS, ainda que haja o exercício de mais de uma atividade pública ou privada, o vínculo previdenciário e a contribuição ao regime são únicos por segurado. Ou seja, as parcelas da remuneração que compõem o salário de contribuição ao RGPS, recebidas em cada fonte, ainda que decorrentes de cargos públicos, devem ser somadas para observância, tanto do percentual, quanto do limite máximo de contribuição vigente.

72. O art. 20 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991¹⁹⁹¹ estabelece que *a contribuição do empregado, inclusive o doméstico, e a do trabalhador avulso é calculada mediante a aplicação da correspondente alíquota sobre o seu salário-de-contribuição mensal, de forma não cumulativa, observado o disposto no art. 28*. Neste artigo, está previsto que, no cálculo do salário de contribuição, computa-se a remuneração auferida em uma ou mais fontes³⁴.

³³ Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008:

Art. 9º Quando solicitado pelo servidor que exerceu cargos constitucionalmente acumuláveis é permitida a emissão de CTC única **com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois regimes previdenciários distintos**, devendo constar o período integral de contribuição ao RPPS, bem como os períodos a serem aproveitados em cada um dos regimes instituidores, segundo indicação do requerente.

Parágrafo único. A CTC de que trata o caput deverá ser expedida em três vias, das quais a primeira e a segunda serão fornecidas ao interessado, mediante recibo passado na terceira via, implicando sua concordância quanto ao tempo certificado.

³⁴ Art. 28. Entende-se por salário-de-contribuição:

I - para o empregado e trabalhador avulso: a remuneração auferida em uma ou mais empresas, assim entendida a totalidade dos rendimentos pagos, devidos ou creditados a qualquer título, durante o mês, destinados a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa; (grifamos)

73. A respeito, a Instrução Normativa RFB nº 971, de 13 de novembro de 2009, que, dispõe sobre normas gerais de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social, prevê, no art. 78, § 2º, I, as condições para a apuração da contribuição descontada do segurado que presta serviço a mais de uma empresa (no âmbito do RGPS, o órgão público é equiparado à empresa³⁵):

Art. 78.

§ 2º A apuração da contribuição descontada do segurado empregado, trabalhador avulso ou contribuinte individual que presta serviços remunerados a mais de uma empresa será efetuada da seguinte forma:

I - tratando-se apenas de serviços prestados como segurado empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso:

a) quando a remuneração global for igual ou inferior ao limite máximo do salário-de-contribuição, a contribuição incidirá sobre o total da remuneração recebida em cada fonte pagadora, sendo a alíquota determinada de acordo com a faixa salarial correspondente ao somatório de todas as remunerações recebidas no mês;

b) quando a remuneração global for superior ao limite máximo do salário-de-contribuição, o segurado poderá eleger qual a fonte pagadora que primeiro efetuará o desconto, cabendo às que se sucederem efetuar o desconto sobre a parcela do salário-de-contribuição complementar até o limite máximo do salário-de-contribuição, observada a alíquota determinada de acordo com a faixa salarial correspondente à soma de todas as remunerações recebidas no mês;

.....

74. O mesmo procedimento se aplicava quando as normas de arrecadação no RGPS eram editadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS ou pelo Ministério da Previdência Social. Pode inclusive ocorrer que, em respeito ao teto de contribuições ao RGPS, não haja desconto de contribuição na remuneração em um determinado vínculo, ou que o salário de contribuição seja reduzido em um dos vínculos em razão da soma com outro já existente. Isso acontece porque o teto de contribuição ao RGPS, bem como o de benefícios, são únicos em cada competência, diferentemente do que acontece nos RPPS.

75. Por isso, não se computa para concessão de benefício e não se certifica, para fins de contagem recíproca, tempo de contribuição ao RGPS separadamente em atividades distintas, quando concomitantes, e não se considera mais de um vínculo previdenciário ao RGPS quando há mais de uma atividade. É o que está previsto no art. 439 da IN INSS/PRES nº 77/2015:

Art. 439. A CTC será única e emitida constando o período integral de contribuição ao RGPS, as remunerações a partir de 1º de julho de 1994, e o órgão de lotação que se destina, em duas vias, das quais a primeira via será fornecida ao interessado, mediante recibo passado na segunda via, implicando sua concordância quanto ao tempo certificado.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, a pedido do interessado, a CTC poderá ser emitida para períodos fracionados, o qual deverá indicar os períodos que deseja aproveitar no órgão de vinculação, observando que o fracionamento poderá corresponder à totalidade do vínculo empregatício ou apenas parte dele.

§ 2º Entende-se por período a ser aproveitado, o tempo de contribuição indicado pelo interessado para utilização junto ao RPPS ao qual estiver vinculado.

³⁵ Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991:

Art. 15. Considera-se:

I - empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional; (...) (grifamos)

§ 3º Poderá ser impressa uma nova via de CTC, sempre que solicitado pelo interessado ou órgão de destino com a devida justificativa, sem necessidade de apresentação de qualquer documento de comprovação do tempo já certificado, presumindo-se a veracidade das informações nela contidas.³⁶

76. No art. 440 da mesma Instrução, é permitida a emissão de CTC com destinação a dois órgãos quando há o exercício de cargos acumuláveis, com divisão do tempo, a teor do disposto no seu § 1º, mas não a divisão do valor do salário de contribuição relativo a um mesmo período de tempo com vínculo ao RGPS³⁷.

Art. 440. Será permitida a emissão de CTC pelo INSS, na forma do art. 436, ao segurado que exercer cargos constitucionalmente acumuláveis na Administração Pública Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, conforme previsto nas alíneas "a" a "c" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois entes federativos.

§ 1º Serão informados no campo "observações" da CTC, os períodos a serem aproveitados em cada órgão, conforme indicação do requerente.

§ 2º A CTC deverá ser expedida em três vias, das quais a primeira e a segunda serão fornecidas ao interessado, mediante recibo passado na terceira via.

§ 3º É devida a emissão de CTC na forma definida neste artigo também na hipótese de acumulação legal de dois cargos vinculados ao mesmo órgão.

77. Tais previsões significam que, se houve o acúmulo legal de dois empregos públicos, com vínculo ao RGPS, que foram ambos convertidos em cargos com amparo em RPPS e o ente procede à averbação automática do tempo, deve haver diferenciação da averbação para fins previdenciários. Ainda que o servidor titular de cargo efetivo (ex-empregado) possa agregar vantagens funcionais decorrentes de cada emprego em cada cargo, **o cômputo do tempo relativo ao RGPS para fins de benefícios previdenciários no RPPS somente deve ser averbado em um dos cargos**. Quanto ao outro, a contagem de tempo deve iniciar a partir do vínculo ao RPPS.

78. Ocorre que as normas antes mencionadas são descumpridas com frequência pelos entes federativos na realização da averbação automática, pois há ocorrências de

³⁶ Essa matéria era tratada no art. 367 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 6 de agosto de 2010, sem a previsão correspondente ao § 2º:

Art. 367. A CTC será única e emitida constando o período integral de contribuição ao RGPS, as remunerações a partir de 1º de julho de 1994, e o órgão de lotação que se destina, em duas vias, das quais a primeira via será fornecida ao interessado, mediante recibo passado na segunda via, implicando sua concordância quanto ao tempo certificado.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, a pedido do interessado, a CTC poderá ser emitida para períodos fracionados, o qual deverá indicar os períodos que deseja aproveitar no órgão de vinculação, observando que o fracionamento poderá corresponder à totalidade do vínculo empregatício ou apenas parte dele.

§ 2º Entende-se por período a ser aproveitado, o tempo de contribuição indicado pelo interessado para utilização junto ao RPPS ao qual estiver vinculado.

³⁷ Anteriormente, a previsão constava do art. 368 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 6 de agosto de 2010:

Art. 368. Será permitida a emissão de CTC pelo INSS, na forma do artigo 364, ao segurado que exercer cargos constitucionalmente acumuláveis na administração pública federal, estadual, distrital ou municipal, conforme previsto nas alíneas "a" a "c" do inciso XVI do art. 37 da Constituição Federal, com destinação do tempo de contribuição para, no máximo, dois órgãos distintos.

§ 1º Serão informados no campo "observações" da CTC, os períodos a serem aproveitados em cada órgão, conforme indicação do requerente.

§ 2º A CTC deverá ser expedida em três vias, das quais a primeira e a segunda serão fornecidas ao interessado, mediante recibo passado na terceira via.

cômputo em duplicidade do tempo de contribuição com vínculo ao RPPS, que é único. O procedimento é mais comum quanto aos cargos ocupados por profissionais da saúde e da educação, que são admitidos em grande número por Municípios, muitos dos quais possuem pouco controle e informação sobre as regras aplicáveis ao RPPS. Mas há também notícia desse procedimento inadequado por Estados.

79. Se for feita a averbação de tempo de RGPS em dois cargos, quando completados os requisitos exigidos em cada um, serão concedidos e mantidos dois benefícios pelo RPPS, um dos quais será irregular, visto que computado tempo de RGPS em duplicidade. Todavia, quando o ente for buscar a compensação financeira junto ao INSS, quanto aos servidores que contribuíram para o RGPS em relação a mais de um cargo (ou emprego) concomitante, receberá pagamentos apenas em relação a um benefício. Por conseguinte, a averbação irregular de tempo gera consequências extremamente prejudiciais ao ente e aos recursos do RPPS, tanto pelo pagamento irregular de um benefício decorrente de cargos exercidos cumulativamente, que não poderá ser desfeito desde a origem, por se tratar de verba alimentar, quanto pela impossibilidade de recebimento da compensação previdenciária correspondente a um dos cargos.

80. Lembre-se que, se a averbação de tempo pelo exercício de dois empregos fosse realizada por intermédio de CTC, haveria uma Certidão única em relação a todos os empregos/cargos, conforme prevê o art. 439 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/2015, cabendo ao segurado optar em qual cargo seria feita a averbação.

81. Podem ocorrer outras situações fáticas semelhantes como no desempenho de emprego ou cargo em outro ente federativo com vínculo ao RGPS, ou mesmo na iniciativa privada. Em todas essas hipóteses, ainda que haja mais de um emprego e atividade privada concomitante, o vínculo ao RGPS é único.

82. A questão previdenciária referente ao exercício de atividades concomitantes no serviço público e na iniciativa privada, com ênfase para o tratamento jurídico previsto em lei quanto ao aproveitamento do tempo de atividade autônoma com vinculação obrigatória à antiga Previdência Social Urbana, atual Regime Geral de Previdência Social - RGPS, exercida de forma paralela ao período de emprego público celetista com filiação à mesma Previdência Social Urbana, objeto de averbação perante o Regime Jurídico Único, foi estudada pela Consultoria Jurídica junto a este Ministério. As conclusões constam do PARECER CONJUR/MPS nº 224, de 27 de agosto de 2007, aprovado pelo Senhor Ministro da Previdência Social e publicado no Diário Oficial da União - DOU de 29/08/2007³⁸, nos seguintes termos:

55. Ante o exposto, esta Consultoria Jurídica, no exercício das atribuições que lhe conferem os incisos I e III do art. 11 da Lei Complementar nº 73/1993, fixa a seguinte orientação sobre a questão objeto do presente estudo:

(a) o tempo de atividade autônoma com filiação à antiga Previdência Social Urbana, do atual Regime Geral de Previdência Social - RGPS, exercido de forma concomitante ao período de emprego público celetista, com filiação à mesma Previdência Social Urbana, objeto de averbação perante o Regime Jurídico Único - RJU conforme determinação do art. 247 da Lei nº 8.112/1990, somente poderá ser computado para efeito de aposentadoria uma única vez, independentemente do regime instituidor do benefício;

(b) excepcionalmente em relação às hipóteses constitucionais e legais de acumulação de atividades no serviço público e na iniciativa privada, quando uma das ocupações estiver enquadrada nos termos do art. 247 da Lei nº 8.112/1990, todavia, for verificada a subsistência dos diversos vínculos previdenciários até a época do requerimento do benefício, admite-se em tese a possibilidade do trabalhador exercer a opção pelo regime previdenciário

³⁸ Segundo o que dispõe o art. 42 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, os pareceres das Consultorias Jurídicas, aprovados pelo Ministro de Estado, obrigam, também, os respectivos órgãos autônomos e entidades vinculadas.

em que esse tempo será, uma única vez, utilizado para fins de aposentadoria, desde que estejam preenchidos todos os requisitos para a concessão do benefício de acordo com as regras do regime instituidor;

(c) admite-se a utilização, no âmbito de um sistema de previdência social, do tempo de contribuição que ainda não tenha sido efetivamente aproveitado para obtenção de aposentadoria em outro, na conformidade do art. 96, inciso III, da Lei nº 8.213/1991. (grifamos)

83. A esse respeito, o § 4º do art. 441 da IN INSS/PRES nº 77/2015, antes transcrito, prevê que *o tempo de atividade ao RGPS exercido de forma concomitante ao período de emprego público celetista, com filiação à Previdência Social Urbana, objeto de averbação perante o Regime Jurídico Único - RJU, conforme determinação do art. 247 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, somente poderá ser computado para efeito de aposentadoria uma única vez, independentemente do regime instituidor do benefício.* O § 5º do art. 441 prevê situações em que o segurado poderá optar pelo regime em que o tempo será computado uma única vez. Essa regra também deverá ser aplicada aos demais entes federativos, dada a similaridade das situações.

84. Há que se reconhecer que a aplicação das normas citadas irá gerar consequências diferenciadas de acordo com o valor da soma das remunerações do segurado no período de vínculo ao RGPS. Para o servidor que recebia, pelos dois cargos ou empregos acumulados, valor muito superior ao do teto benefícios do RGPS, e cuja contribuição tinha por base esse teto, não há que se falar em prejuízo ou frustração de expectativa de direito. Caso fosse mantido o vínculo exclusivo ao RGPS pelo exercício das duas atividades (empregos ou cargos), seria devida apenas uma aposentadoria nesse regime, limitado ao teto de contribuições e benefícios. A perspectiva de obtenção de dois benefícios surgiu para o servidor depois de ter sido vinculado ao RPPS. Por consequência, quanto a um dos cargos, a contagem de tempo se inicia a partir desse momento, causando demora na aposentadoria nesse cargo.

85. Por outro lado, quando o atual servidor amparado em RPPS recebe (e recebia, quando o vínculo era ao RGPS), duas remunerações por acúmulo de cargos ou empregos, cujo valor total não ultrapassa o teto do RGPS, haverá uma redução no benefício esperado em razão da migração para o RPPS.

86. Caso esse segurado continuasse vinculado ao RGPS, poderia receber um benefício que representaria a soma das duas remunerações de contribuição visto que não seria atingido o teto. Entretanto, na mudança para o RPPS, esse tempo do RGPS somente poderá ser contado uma vez, em um dos cargos, pois a contagem de tempo do RGPS não poderá ser fracionada (nem por CTC nem por averbação automática).

87. A contribuição sobre os dois cargos no período de vínculo ao RGPS aumentará o valor da média das remunerações de contribuição para o valor dos proventos calculados pelo RPPS segundo o art. 40 da Constituição Federal e art. 2º da Emenda nº 41/2003, podendo também majorar o valor dos proventos. No entanto, o valor do benefício sempre estará limitado à remuneração do servidor no cargo efetivo, conforme determina o § 2º do art. 40 da Constituição³⁹.

88. Mesmo levando em conta, no cálculo dos benefícios, a base das remunerações de contribuições de dois cargos durante o vínculo ao RGPS, o valor dos proventos no RPPS

³⁹ Art. 40.

§ 2º Os proventos de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão. (Redação dada pela Emenda Constitucional no 20, de 15/12/1998)

deverá observar o limite de apenas um. E, quanto ao outro cargo, deverá ser completado o tempo para obtenção do segundo benefício. Ainda que se reconheça a existência dessa distorção, a legislação vigente não permite que a Administração extraia outra interpretação

89. Duas observações a respeito ainda são cabíveis. É prerrogativa do segurado apontar em qual dos cargos deseja que seja averbado o tempo cumprido com vínculo ao RGPS conforme seu interesse. E, caso o tempo de RGPS, somado ao do RPPS nesse cargo resultar em soma superior ao necessário para obtenção do benefício no RPPS, poderá ser solicitado ao INSS a emissão de CTC para períodos fracionados, para aproveitamento nos dois cargos, conforme prevê o § 1º art. 439 da IN/PRES INSS nº 77/2015. Por isso, nesses casos que possuem tais peculiaridades, mesmo permitida, a averbação automática não é a melhor opção para que o ente federativo realize a contagem recíproca de tempo.

90. Ressalte-se que as normas mencionadas aplicam-se também ao servidor titular de cargo efetivo enquanto estiver vinculado ao RGPS em razão da inexistência de Regime Próprio no ente da Federação. Embora houvesse a possibilidade da concessão de dois benefícios por RPPS, em razão da acumulação de dois cargos, enquanto esse regime não for instituído, o INSS somente reconhecerá um vínculo previdenciário. O salário de benefício do segurado do RGPS que contribuir em razão de atividades concomitantes será calculado com base na soma dos salários de contribuição dessas atividades, sem que essa soma possa superar o limite legal máximo, resultando em um valor global que será considerado para determinar a renda mensal inicial de um único benefício previdenciário no RGPS, também limitado ao teto.

91. Essa é uma consequência da não criação, por muitos Municípios, de RPPS para os servidores titulares de cargo efetivo, conforme assegura o art. 40 da Constituição Federal. Mesmo que haja a posterior criação do Regime Próprio, no período em que estes servidores estiveram vinculados ao RGPS, são a eles aplicadas as mesmas regras definidas para os trabalhadores da iniciativa privada, tanto para arrecadação de contribuições quanto para concessão de benefícios ou certificação do tempo.

92. Os efeitos decorrentes da averbação automática de tempo, iniciada com a adoção do RJU em milhares de entes, sobressaíram-se recentemente em razão do aumento da concessão de benefícios com o cômputo desse tempo e dos requerimentos de compensação financeira formulados pelos entes ao INSS. Até o início do recebimento da compensação, os entes federativos, como regimes instituidores, arcam sozinhos com o pagamento integral dos benefícios concedidos com contagem recíproca. Caso tenha havido averbação automática em duplicidade no RPPS, referente a cargos/empregos acumuláveis e vinculados ao Regime Geral, a compensação previdenciária devida pelo RGPS, como regime de origem, terá por base apenas um dos benefícios concedidos, ficando o outro à conta somente do RPPS, cabendo a este último, como regime instituidor, a revisão da concessão indevida, se não decaiu desse direito.

IV.2- Certificação, pelo RPPS, de tempo com vínculo ao RGPS

93. Outra ocorrência que merece a atenção dos RPPS é observada quando houve a averbação automática e depois se dá a vacância de cargo público em decorrência de exoneração, demissão ou posse em outro cargo inacumulável, quando o vínculo com a Administração é extinto sem a concessão de benefício previdenciário pelo RPPS, e esse regime acaba por emitir CTC, abarcando, indevidamente, período de filiação ao RGPS.

94. Foi demonstrado no primeiro tópico desta Nota que, na hipótese de averbação do tempo de serviço prestado por servidor à Administração de qualquer ente da Federação, com vínculo ao RGPS, quando da alteração do regime de previdência para o RPPS, é dispensada a emissão de CTC em razão da permissão de averbação automática pelo ente ao

qual o servidor esteve vinculado⁴⁰. Portanto, muito embora o empregado público estivesse vinculado ao RGPS antes da adoção do regime estatutário e da criação do RPPS, não é necessária a emissão, pelo INSS, de CTC.

95. Entretanto, a permissão excepcional para que os entes federativos substituam o INSS na tarefa de reconhecer o tempo de vínculo ao RGPS está circunscrita somente ao tempo em que o empregado/servidor prestou serviço ao mesmo ente, passando a ser amparado em RPPS, pela mudança de regime previdenciário, e desde que não tenha havido o exercício de outra atividade privada ou pública concomitante. Essa autorização faz sentido quando o tempo (com vínculo ao RGPS), além de ter sido prestado unicamente ao ente, será utilizado para fins de concessão de aposentadoria no RPPS do mesmo ente.

96. Isso ocorre em razão da distinção entre regimes de trabalho (celetista ou estatutário) dos regimes previdenciários (RGPS ou RPPS). Ainda que o tempo se refira a um período em que houve uma relação jurídica de trabalho com o ente federativo, essa relação é distinta da relação jurídica previdenciária. Por não ser regime de origem, o RPPS não pode emitir CTC relativa ao período em que o interessado não esteve vinculado a seu RPPS, mas sim ao RGPS ou a qualquer outro RPPS. Apenas os regimes previdenciários aos quais o segurado esteve vinculado poderão certificar esse tempo para fins de aposentadoria em outro Regime.

97. Dessa forma, quando houver o desligamento do servidor cujo emprego foi transformado em cargo, o ente não poderá certificar o tempo de emprego público regido pela CLT, com vínculo previdenciário ao RGPS, em nome do INSS, mesmo tendo havido o vínculo ao próprio ente. O mesmo raciocínio aplica-se ao tempo de cargo público regido por Estatuto, caso mantido o vínculo previdenciário com o RGPS. Em caso de desligamento (exoneração ou demissão), a averbação automática perde o efeito, pois não haverá a concessão de aposentadoria no RPPS do mesmo ente com contagem recíproca do tempo de RGPS, não se observando a hipótese de emissão da Certidão específica para a compensação, prevista no § 2º do art. 10 do Decreto nº 3.112/1999. O tempo correspondente a cada regime (RGPS e RPPS) poderá ser certificado respectivamente pelo INSS e pelo ente, para cômputo e concessão de benefícios em outro regime. O RGPS poderá inclusive utilizar o tempo cumprido no seu âmbito para concessão de benefícios, observados os requisitos legalmente previstos.

98. Portanto, cada regime previdenciário, RGPS ou RPPS, deverá certificar, mediante CTC, somente o tempo de contribuição em que o segurado esteve a ele filiado, como regime de origem, a qual será expedida ora pelo INSS, ora pela unidade gestora do RPPS, a depender do regime a que se refere o tempo de contribuição certificado.

99. Convém lembrar que, de acordo com o que dispõe o art. 21 da Portaria MPS nº 154/2008, os entes federativos fornecerão aos servidores estatutários vinculados ao RGPS, com cargo efetivo ou em comissão, documento comprobatório do vínculo funcional, bem como Declaração de Tempo de Contribuição, para fins de obtenção de benefício ou para emissão de CTC pelo RGPS⁴¹. Essa declaração é necessária para facilitar o reconhecimento

⁴⁰ A previsão está no art. art. 441 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Antes constava do art. 370 da Instrução Normativa INSS/PRES Nº 45, de 06 de agosto de 2010.

⁴¹ Art. 21. Os entes federativos fornecerão ao servidor detentor exclusivamente de cargo de livre nomeação e exoneração, e ao servidor titular de cargo, emprego ou função amparado pelo RGPS, documento comprobatório do vínculo funcional, para fins de concessão de benefícios ou para emissão de CTC pelo RGPS, sem prejuízo da apresentação da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social - GFIP.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, o ente federativo deverá fornecer, também, Declaração de Tempo de Contribuição na forma do formulário constante no Anexo III.

do vínculo pelo INSS, em razão da inexistência de anotação em Carteira de Trabalho e Previdência Social - CTPS para os servidores estatutários, mas não substitui a CTC.

100. No caso de perda de vínculo do servidor com o ente federativo, vale a regra geral quanto ao responsável pela emissão de CTC, contida no art. 130 do Regulamento da Previdência Social - RPS, aprovado pelo Decreto nº 3.048/1999, que prevê:

Art. 130. O tempo de contribuição para regime próprio de previdência social ou para Regime Geral de Previdência Social deve ser provado com certidão fornecida: (Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 30/12/2008)

I - pela unidade gestora do regime próprio de previdência social ou pelo setor competente da administração federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, suas autarquias e fundações, desde que devidamente homologada pela unidade gestora do regime próprio, relativamente ao tempo de contribuição para o respectivo regime próprio de previdência social; ou

(Redação dada pelo Decreto nº 6.722, de 30/12/2008)

II - pelo setor competente do Instituto Nacional do Seguro Social, relativamente ao tempo de contribuição para o Regime Geral de Previdência Social. (Redação dada pelo Decreto nº 3.668, de 22/11/2000)

101. Nos incisos I e II do art. 130 do RPS, observa-se que a CTC se refere ao tempo de contribuição para o respectivo regime previdenciário. Esse dispositivo está de acordo com o que dispõe o § 1º do art. 94 da Lei nº 8.213/1991:

Art. 94. Para efeito dos benefícios previstos no Regime Geral de Previdência Social ou no serviço público é assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição na atividade privada, rural e urbana, e do tempo de contribuição ou de serviço na administração pública, hipótese em que os diferentes sistemas de previdência social se compensarão financeiramente.

§ 1º A compensação financeira será feita ao sistema a que o interessado estiver vinculado ao requerer o benefício pelos demais sistemas, em relação aos respectivos tempos de contribuição ou de serviço, conforme dispuser o Regulamento. (.....)
(grifamos)

102. Observa-se que o emissor da CTC, como regime previdenciário de origem, é devedor na compensação previdenciária, de modo proporcional ao seu coeficiente de participação no tempo de contribuição por ele certificado, em relação ao tempo total utilizado pelo regime instituidor para a concessão da aposentadoria. Se o RPPS certificasse tempo de RGPS para outro ente, tornar-se-ia responsável pela compensação do tempo durante o qual não recebeu contribuição, visto que foram recolhidas ao RGPS. E não poderia pleitear qualquer indenização junto ao INSS porque não se tornou regime instituidor. Esse procedimento poderia acarretar prejuízo também para o ente de destino que computaria tempo de RGPS não certificado pelo INSS. Ou mesmo dar ensejo a contagem em dobro, haja vista a possibilidade de certificação do mesmo tempo pelo RPPS e RGPS, o que violaria os incisos I e III do art. 96 da Lei nº 8.213/1991.

103. Em que pese parecerem óbvias tais constatações, tem-se observado ocorrências e questionamentos sobre a certificação, por ente detentor de RPPS, de tempo do emprego público somado ao do cargo, quando há mudança do regime jurídico de trabalho, com a transformação de emprego público em cargo, como se os referidos regimes fossem indistintos, a indicar que essa tem sido uma prática relativamente frequente. Esse procedimento é totalmente irregular porque a emissão de CTC compete tão somente ao regime de previdência a que estava filiado o segurado no período objeto dessa certidão.

V- CONCLUSÕES

104. Diante de todo o exposto, conclui-se que:
- a) A contagem recíproca de tempo é direito constitucional garantido aos segurados dos diversos regimes de previdência social. Quanto ao tempo com vínculo ao RGPS, a averbação pode ocorrer com ou sem a emissão de CTC, não podendo haver consequências distintas nas duas hipóteses. A averbação automática do tempo prestado pelo servidor ao próprio ente, com vínculo ao RGPS, também corresponde à contagem recíproca, caso em que há a dispensa de CTC e a exigência de certidão específica para fins de compensação financeira, a ser emitida pelo RPPS como regime instituidor.
 - b) As questões relacionadas à averbação automática são tema de amplitude nacional, tendo em vista a definição de Regime Jurídico Único pelos entes federados depois da Constituição de 1988 e da criação de RPPS, gerando vínculos previdenciários ininterruptos do segurado ao RGPS e a RPPS. A transformação dos empregos públicos em cargos estatutários gerou, como consequência, além do cômputo do tempo para fins previdenciários, o pagamento de diversas vantagens financeiras dependentes dessa contagem.
 - c) A redução do tempo de contribuição no âmbito de um mesmo regime previdenciário, em razão da desaverbação, causa desequilíbrio financeiro e atuarial a esse regime, agravado pela garantia constitucional do piso das aposentadorias não inferior ao salário mínimo, podendo tornar insustentável a manutenção dos RPPS em pequenos Municípios. Essa situação afeta também o equilíbrio do RGPS, visto que muitos benefícios são pagos com tempo de contribuição exíguo e a segurado que ainda se encontra amparado em RPPS.
 - d) Assim como na averbação de tempo de atividade privada, na migração compulsória do regime trabalhista para o estatutário, o segurado mantém o direito de optar pelo aproveitamento do tempo do RGPS em outro regime previdenciário, desde que não esteja em gozo de benefício e se não tiver recebido vantagens remuneratórias decorrentes da averbação, segundo julgados de Tribunais de diversos Estados e o que preveem os arts. 452 e 441 da IN INSS/PRES nº 77/2015.
 - e) Quando o cômputo do tempo de emprego público transformado em cargo por meio de Lei gerou, além da contagem para finalidades previdenciárias, consequências de cunho funcional, com o pagamento de parcelas financeiras diversas decorrentes de direitos e vantagens estatutários previstos na legislação de cada ente, é possível que a Administração indefira o pedido de desaverbação.
 - f) Há entendimentos jurisprudenciais de diversos tribunais, como o TJDF, TJMG, TJES, TJSP, TJMS e TJRJ no sentido de que a averbação de tempo é irreversível se gerou efeitos financeiros. Foram identificadas também decisões judiciais no sentido de que a desaverbação pode ser realizada desde que haja o ressarcimento dos valores auferidos em função da anterior averbação, a exemplo de acórdãos colacionados nesta Nota proferidos pelo TRF da 5ª Região, TJSP e TJMG. No entanto, deve ser registrada a existência de um único precedente do TJRS que destoa do entendimento majoritário, posicionando-se favoravelmente à desaverbação, com fundamento na possibilidade da desaposentação reconhecida pelo STJ, sem necessidade de o interessado restituir os ganhos já auferidos no regime estatutário antes da desaverbação, entendendo suficiente que haja a interrupção do pagamento das vantagens a partir da exclusão do tempo. Mesmo nesse caso, a desaverbação ainda gerará efeitos financeiros, que, embora sejam *ex nunc*, significará redução da remuneração do servidor a partir da desaverbação e, conseqüentemente, do valor do benefício a ser concedido pelo RPPS.



- g) O procedimento de concessão de aposentadoria pelo INSS a segurado de RPPS, com o cômputo do tempo com vínculo anterior ao RGPS, que foi averbado automaticamente no RPPS, equivale à desavervação. A extração do tempo inicial em que o segurado laborou em cargo público com vínculo ao RGPS, com a finalidade de obter aposentadoria pelo INSS, enquanto mantido o vínculo ao RPPS, poderia gerar a concessão de outra aposentadoria irregular no mesmo cargo, por implemento de idade, voluntária, compulsória ou até por invalidez no RPPS. Significa que, com contribuições decorrentes de um único cargo – parte do tempo com vínculo ao RGPS e parte com vínculo ao RPPS – o segurado obterá dois benefícios previdenciários que seriam recebidos concomitantemente, situação esta que não encontra respaldo no ordenamento jurídico. Mesmo quando os benefícios são concedidos com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, quando a remuneração e a base de contribuição possuem valor próximo ou correspondente ao do salário-mínimo, a proporcionalização não gerará nenhum efeito prático no valor do benefício onerando os dois regimes. É possível a utilização pelo INSS (desavervação) do tempo anterior decorrente de emprego público (e não de cargo público) averbado no RPPS desde que esse tempo não tenha gerado a concessão de vantagens remuneratórias, conforme as conclusões das alíneas “d”, “e” e “f” desta Nota Técnica.
- h) Nos RPPS, o vínculo previdenciário se estabelece por cargo constitucionalmente acumulado, com cobrança de contribuições e concessão de benefícios separadamente. Por outro lado, o vínculo com o RGPS (antiga Previdência Social Urbana) é único, tanto para as atividades concomitantes exercidas no serviço público, quanto na atividade privada. Quando a remuneração relativa a uma atividade do segurado atingir o limite de contribuições no RGPS, não haverá contribuição relativa a quaisquer outras atividades.
- i) Se as múltiplas atividades no RGPS correspondem a único vínculo previdenciário, compondo um único salário de contribuição mensal, gerando uma só aposentadoria ou uma só CTC, não se admite que haja o desmembramento desse tempo para aproveitamento em dois cargos públicos. Portanto, o tempo com vínculo ao RGPS, ainda que decorrente de múltiplas atividades (públicas ou privadas), somente poderá ser averbado em um único cargo no RPPS.
- j) Significa que, quando houve o acúmulo legal de dois empregos públicos, com vínculo ao RGPS, que foram ambos posteriormente convertidos em cargos com amparo em RPPS e o ente procede à averbação automática, o cômputo do tempo em atividades concomitantes, vinculadas ao RGPS, para fins de benefícios previdenciários no RPPS, somente deve ser averbado em um dos cargos. Quanto ao outro, a contagem de tempo deve iniciar a partir do vínculo ao RPPS. No RGPS, é possível fracionar períodos de tempo e não o salário de contribuição em um mesmo período. Trata-se de uma característica decorrente da forma de vinculação e contribuição dos segurados do RGPS que não prevê tratamento diferenciado a segurado que migrou para o RPPS.
- k) O descumprimento dessa regra impede o recebimento da compensação financeira relativa a um dos cargos, pois a compensação exige que haja o reconhecimento, pelo regime de origem, do vínculo previdenciário ocorrido quanto ao tempo utilizado na concessão de benefícios com fundamento da contagem recíproca. O INSS não poderá reconhecer múltiplos vínculos ao RGPS em um mesmo período de tempo.
- l) A excepcional permissão para que os entes federativos substituam o INSS na tarefa de computar o tempo de vínculo do seu servidor ao RGPS está circunscrita unicamente ao tempo em que o empregado/servidor prestou serviço ao mesmo ente, passando, posteriormente a ser amparado em RPPS no mesmo ente. Em outras palavras, quando houve apenas a alteração do regime previdenciário sem perda do vínculo funcional.

- m) A averbação automática, uma descentralização da competência de reconhecimento de tempo, que dispensa a CTC, não se aplica quando o vínculo do servidor com a Administração é extinto em decorrência de exoneração, demissão ou posse em outro cargo inacumulável. Em tais situações, não é possível a emissão, pelo RPPS, de CTC computando o tempo de vínculo ao RGPS, sendo cabível apenas a emissão da declaração prevista no art. 21 da Portaria MPS nº 154/2008. Logo, nas hipóteses em que há o desligamento do servidor do RPPS, o tempo de emprego público anterior à transformação em cargo, ou o tempo de cargo com vínculo ao RGPS, somente poderá ser certificado pelo INSS. O ente que houver efetuado a averbação automática deverá certificar apenas o período de vínculo ao seu RPPS, ou seja, o tempo em relação ao qual é responsável pela compensação financeira.
- n) Diante da complexidade das normas vigentes no âmbito dos diferentes regimes previdenciários e da dificuldade encontrada pelos entes federativos em conhecer todas as atividades desempenhadas simultaneamente ao exercício do cargo público recomenda-se aos entes que, em caso de dúvida sobre a averbação do tempo do RGPS, busquem informações adicionais no INSS ou solicitem ao segurado que requeira a CTC.
- o) Paralelamente, sugere-se que sejam revistas e confirmadas as averbações já efetuadas, as concessões nos casos de acumulação de cargos e as CTC emitidas pelo RPPS, de forma a corrigir, tempestivamente, eventuais irregularidades. E quando o ente tiver ciência de que houve a concessão de aposentadoria pelo INSS, computando parte do tempo de cargo público regido por Estatuto, correspondente ao período anterior à criação do RPPS, em que os titulares desses cargos estavam vinculados ao RGPS, deverá ser declarada a vacância desse cargo mediante o devido processo legal, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

105. Por fim, propõe-se a divulgação desta Nota Técnica para que os entes federativos detentores de RPPS tomem conhecimento de que existe fundamentação jurídica apta ao indeferimento da desaverbação do tempo de contribuição do segurado a outro regime previdenciário ou, pelo menos, que a desaverbação seja condicionada ao ressarcimento e/ou à cessação das vantagens estatutárias concedidas em razão do tempo que se pretende excluir dos registros funcionais, conforme entendimento jurisprudencial predominante sobre a matéria.

106. Os argumentos nesse sentido fundam-se tanto no direito administrativo, em razão dos direitos e vantagens já auferidos no regime estatutário com o tempo anteriormente averbado, como no direito previdenciário, considerando a necessidade de manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários.

À consideração do Senhor Coordenador-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

MARINA ANDRADE PIRES SOUSA

Coordenadora de Normatização



**COORDENAÇÃO-GERAL DE NORMATIZAÇÃO E ACOMPANHAMENTO
LEGAL, em 31/08/2015.**

1. Ciente e de acordo.
2. Ao Senhor Diretor do Departamento.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

LEONARDO DA SILVA MOTTA
Coordenador-Geral de Normatização
e Acompanhamento Legal

**DEPARTAMENTO DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO SERVIÇO PÚBLICO,
em 31/08/2015.**

1. Ciente e de acordo.
2. Ao Senhor Secretário de Políticas de Previdência Social.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

NARLON GUTIERRE NOGUEIRA
Diretor do Departamento dos Regimes
de Previdência no Serviço Público

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, em 31/08/2015.

1. Ciente e de acordo com a NOTA TÉCNICA Nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS/MPS por seus próprios fundamentos.
2. Providencie-se a divulgação.

(ORIGINAL ASSINADO E ARQUIVADO NA ORIGEM)

BENEDITO ADALBERTO BRUNCA
Secretário de Políticas de Previdência Social

