

AVERBAÇÃO DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO LEI Nº 13.846/2019 - RPPS E RGPS - ACÓRDÃOS PRECEDENTES

PROCESSO Nº : 21165/23
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO MUNICÍPIO DE AMPERE
INTERESSADO : ANDREIA BADIA
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 456/24 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Instituto de Previdência do Município de Ampére. Questionamentos quanto à nova redação do art. 96 da Lei nº 8.213/91, com inclusão do inciso VII pela Lei nº 13.846/2019, e ao disposto na Nota Informativa nº 1 emitida pela Secretaria de Previdência. Dúvida elucidada em anteriores julgamentos da Corte, complementada pela instrução técnica e parecer ministerial. Resposta nos termos da fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Versa o presente processo sobre consulta formulada pela senhora Diretora Executiva do Instituto de Previdência do Município de Ampére por meio da qual indaga acerca da seguinte questão:

Aplicabilidade da Nota Informativa SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME nos casos de servidores detentores de cargos acumuláveis e averbação do tempo de contribuição vertido ao INSS nos dois cargos, quando o vínculo no INSS era decorrente de ambos os cargos ocupados no mesmo Ente, agora vinculado ao RPPS.

Expõe a gestora ser sabido que desde a publicação da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei nº 13846, de 18 de junho de 2019, acatados pela Nota Informativa SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, mais especificamente no item 25 do inciso II, os RPPS's não é possível averbar tempos concomitantes, decorrentes de cargos acumuláveis, em que um dos vínculos esteja zerado na CTC do INSS, especialmente se não averbados junto ao Regime Próprio de Previdência até 18 de janeiro de 2019.

Ocorre que no Município de Ampere o RPPS foi instituído em agosto de 2017 pela Lei nº 1781, tendo sido as contribuições vertidas ao INSS até o final de novembro de 2017.

Desta forma, quando da aposentadoria no RPPS de servidor ocupante de 2 cargos efetivos de professor, munido da CTC do INSS que certifica os 2 vínculos no campo A da mesma, zerando um deles, e na discriminação dos salários de contribuição no campo B relaciona todas as contribuições do primeiro vínculo e

todas as contribuições do segundo vínculo separadamente, nos questionamos quanto a possibilidade de usar as respectivas contribuições em seus respectivos cargos, a fim de que o segurado não precise aguardar tanto tempo para aposentar no segundo vínculo, evitando que a contagem do tempo inicie no segundo vínculo somente a partir da criação do RPPS.

Por exemplo, segurado que ingressou no primeiro cargo efetivo em 01 de setembro de 1990 e no segundo em 25 de maio de 1994, averbou o tempo certificado na CTC considerando as contribuições desde 01/09/1990 até 30/11/2017 tendo sido consideradas as contribuições deste vínculo e aposentado neste cargo, ser possível a averbação do tempo de 25/05/1994 até 30/11/2017 zerado na CTC do INSS, porém com todas as contribuições deste cargo constantes no campo B da mesma.

Fundamenta a explanação com base no artigo 511, 8º da recente Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022 do INSS e no Acórdão 2758/2012 deste Egrégio Tribunal, este último apesar da publicação da Lei 13846/2019, que permanece em vigor vez que não há ato específico que o revogue até a presente data.

No sentido estrito, com a vigência da nova regra, a averbação do tempo de contribuição constante da CTC do INSS somente pode ser feita em um dos vínculos efetivos do servidor detentor de dois cargos acumuláveis, respeitando a escolha do vínculo ao qual será feita a averbação que é do próprio segurado.

No entendimento do AMPÉREPVI no momento da concessão do benefício da aposentadoria em cada um dos vínculos, o tempo de contribuição usado tão somente em um deles, está prejudicando e ferindo o direito adquirido do servidor.

Até porque parte-se do princípio de que o TCE tenha registrado as 2 (duas) admissões.

O expediente veio acompanhado de parecer jurídico emitido pela consultoria da entidade, no sentido de que “sem manifestação do TCE acerca da aplicabilidade da SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME o período de contribuição constante da CTC do INSS somente poderá ser computado para um dos padrões, cabendo ao servidor obter do INSS que sejam reconhecidos separadamente em CTC revisada, através dos meios administrativos e judiciais cabíveis” (peça nº 4).

Presentes os requisitos de admissibilidade contidos no artigo 311 do Regimento Interno da Casa¹, conheci da consulta conforme Despacho nº 108/23-GCDA.

Na sequência, os autos seguiram à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, a qual informou que não foram encontrados acórdãos com força normativa que

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: I - ser formulada por autoridade legítima; II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida; III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal; IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta; V - ser formulada em tese.

tratam da matéria específica versada na consulta, mas há decisões correlatas que podem nortear a resposta a ser dada por esta Corte de Contas (Ac nº 1081/21-1C, Ac nº 3007/20-1C e Ac nº 1824/18-1C).

Em atendimento ao art. 252-C do Regimento, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização observou que há impactos em sistemas ou em fiscalizações realizados pelas áreas instrutivas vinculadas à Coordenadoria, motivo pelo qual solicitou que após o julgamento os autos retornem à unidade para ciência e encaminhamentos que se fizerem necessários.

O expediente foi instruído pela Coordenadoria de Gestão Municipal (peça nº 13) e recebeu parecer do Ministério Público de Contas (peça nº 14).

A CGM pronunciou-se nos termos abaixo:

Primeiramente, verifica-se que, diferentemente do que informa o parecer técnico da entidade consulente, a Lei 13846/2019 não tem art. 96. Ela alterou o art. 96 da Lei 8.213/91, que, como se sabe, trata do custeio do INSS.

A nova redação do referido dispositivo, entretanto, não afirma que apenas os períodos averbados antes de 18 de janeiro de 2019 utilizados para um dos cargos acumuláveis poderão ser considerados para fins de aposentadoria... Como se vê, portanto, a Lei 13.846/2019, diferentemente do que compreendeu a entidade previdenciária consulente, não afirma que não é possível averbar tempos de contribuição concomitantes relativos a cargos acumuláveis vinculados ao RGPS.

O que a lei veda é a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS sem a emissão de CTC correspondente.

É dizer, a lei, em si, não está alijando o servidor que acumulou legalmente cargos públicos, na medida em que admite, expressamente, no inciso VII do novel art. 96 da Lei 8.213/91, a emissão de CTC correspondente aos respectivos tempos de contribuição.

Mais uma vez, verifica-se que, diferentemente do que alega a entidade, as Notas Informativas (nº 1 e nº 2) não vedaram a averbação de tempo de contribuição para cada cargo legalmente acumulável após 18 de janeiro de 2019.

A esse respeito, veja-se o que diz o referido documento, no que pertine à matéria:

[...] Apenas mediante CTC emitida pelo INSS poderá ser averbado, pelos RPPS, tempo anterior de contribuição ao RGPS por seus servidores, inclusive para fins de vantagens financeiras como a concessão de abono de permanência. Cabe esclarecer também que o tempo já regularmente reconhecido e averbado pelos RPPS até a edição da MP nº 871/2019, conforme previsões anteriores das Instruções Normativas do INSS e do Decreto nº 3.112/1999, poderá ser objeto de contagem e concessão de benefícios, bem como de requerimento de compensação financeira, sem a necessidade de emissão de CTC pelo INSS, visto que foram obedecidas as normas vigentes no âmbito do RGPS quando da realização da averbação. [...]

[...]

O que as notas informativas mencionam, é sobre o acúmulo legal de empregos públicos quando um deles é transformado em cargo público. É dizer, aqui se está a falar sobre regime jurídico do servidor: CLT e estatutário, o que não é o mesmo que regime previdenciário. As notas informativas, portanto, não mencionam o caso de acúmulo legal de cargos públicos, cujo regime previdenciário é o de RGPS, passando depois para RPPS.

[...]

Ora, as notas informativas, como se vê, não vedaram a emissão de CTC pelo INSS de tempo de contribuição relativo a dois cargos efetivos. O que passou a vedar, com supedâneo na Lei 13.846/2019, é que os RPPS emitam CTC relativa a tempo de contribuição junto ao RGPS, ainda que tal tempo seja referente ao vínculo jurídico do servidor com a entidade federativa do RPPS. Ela, ainda, salvaguarda as CTCs emitidas pelos RPPS anteriores à data de vigência da lei.

É dizer, não é verdade que a Lei 13.846/2019 violou direito adquirido do servidor ocupante de cargo efetivo acumulável de ver computados os tempos de contribuição respectivos a cada cargo, separadamente, a fim de que possa deles se inativar, também separadamente.

O que as Notas Informativas da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia fazem, é, note-se muito bem, reconhecer que, caso o emprego público (cujo regime jurídico é o celetista, e o previdenciário é, por força, o RGPS) tenha sido convertido em cargo efetivo (cujo regime jurídico é o estatutário e o previdenciário é o legal/constitucional, ainda que vinculado ao RGPS), e havia acumulação legal de empregos públicos convertidos em cargos, e o ente procede à averbação automática do tempo, o tempo junto ao RGPS de ambos os empregos será averbado em um dos cargos e quanto ao outro cargo, a contagem de tempo se inicia a partir do vínculo com o RPPS:

[...]

O caso dos autos não se refere a empregos públicos convertidos em cargos públicos, razão pela qual logo se vê inaplicável as notas informativas quanto a este ponto.

Ademais, considerando serem cargos públicos acumuláveis, a entidade, certamente, não fez a averbação automática do tempo de contribuição junto ao RGPS, o que garante, sem maiores dificuldades, o exercício do direito constitucional do servidor em se aposentar, separadamente, em ambos os cargos públicos acumuláveis.

Ademais, ainda que se trate de emprego transformado em cargo, esta Casa tem o posicionamento claro e consolidado advindo do Prejulgado nº 28, que, aliás, está alinhado com as ditas Notas Informativas.

De outro lado, quando se trata de regime previdenciário de cargo efetivo, vale a interpretação já firmada no Acórdão nº 2758/2012.

[...] Nestas circunstâncias, não há o que responder da Consulta formulada, salvo a já mencionada manutenção dos entendimentos expostos nos supracitados julgados.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, corroborou a manifestação da CGM e acrescentou aos precedentes mencionados o recente Acórdão nº 3160/23-TP², todos no sentido de oferecer balizas adequadas ao gestor consulente e à sua assessoria jurídica para deliberar frente às peculiaridades da consulta.

Destacou que:

não se pode afirmar que a Lei 13846/19 violou direito adquirido do servidor ocupante de cargo efetivo acumulável de ver computados os tempos de contribuição respectivos a cada cargo, separadamente. A bem da verdade,

2 Consulta. Contagem recíproca do tempo de contribuição. Acumulação constitucional de cargos públicos. Emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) com tempo de contribuição zerado em relação ao segundo cargo. Possibilidade de averbação/ integralização do tempo de contribuição pelo ente instituidor do benefício. Vedação do art. 96 da Lei n. 8.213/91. Alteração que deve ser interpretada à luz da Constituição Federal. Norma procedimental que não pode se sobrepor a direito material constitucionalmente assegurado (Processo nº 376240/22).

sendo a contagem recíproca um direito constitucionalmente assegurado ao servidor, nos termos do Art. 201, §9º, da CF/88 é possível a averbação/integralização pelo RPPS do tempo de contribuição referente ao segundo cargo acumulável, vinculado ao RGPS e que teve a CTC expedida como zerada pelo INSS, desde que observados os critérios da legislação previdenciária.

Portanto, as referidas Notas Informativas tratam de requisitos para a compensação financeira entre os regimes, previsto constitucionalmente, não devendo servir de óbice para concessão de aposentadoria que cumpriu todos as condições constitucionais para sua concessão.

De outra banda, vale ressaltar que na hipótese de cargos licitamente acumuláveis na atividade, é possível obter certidão com indicação do tempo desejado para averbação em dois órgãos distintos ou mesmo obter o fracionamento do tempo, a prevenir prejuízos com a exclusão da concomitância. Desse modo, a considerar a possibilidade de aposentadoria em dois cargos públicos, em face da licitude de acumulação, há que se designar o tempo para o cômputo na CTC, evitando-se incidir na vedação.

Nessa linha de raciocínio, convém mencionar a existência da Instrução Normativa INSS/PRES n° 128/22, Portaria DIRBEN/INSS n° 991/22 e Portaria MTP n° 1467/22, que tratam do assunto, se extraído, em síntese, que é possível a emissão de CTC única com divisão e destinação do tempo de contribuição, para no máximo, dois órgãos distintos, garantindo-se, portanto, o pleno direito de acumulação de cargos, nas hipóteses constitucionalmente autorizadas.

[...]

Nesse sentido, a incidência da inovação da Lei Federal n° 13.846/19, alterando o artigo 96 da Lei n° 8.213/91, bem como o disposto nas Notas Informativas da Secretaria de Previdência devem ser interpretadas em consonância com as disposições constitucionais, não sendo possível admitir que norma procedimental referente a certificação da contagem do tempo de contribuição pelos regimes previdenciários se sobreponha a direito material constitucionalmente assegurado.

Por conseguinte, as referidas Notas Informativas que tratam de requisitos para a compensação financeira entre os regimes não podem servir de óbice para concessão de aposentadoria aos servidores que cumpriram todas as condições para sua concessão, uma vez que as Carta Magna assegura aos servidores públicos que exercem cargos constitucionalmente acumuláveis, nos termos do art. 37, XVI, a possibilidade de acúmulo de proventos de aposentadoria, com fundamento no art. 37, § 10º, assim como a contagem recíproca, nos termos do Art. 201, § 9º.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

O Instituto de Previdência de Ampere almeja elucidar se seria possível ao respectivo RPPS averbar tempo de contribuição sob o regime geral de previdência na hipótese de contagem recíproca de tempo de contribuição para cargos constitucionalmente acumuláveis, quando em relação a um dos cargos a Certidão de Tempo de Contribuição é emitida com tempo de contribuição zerado, tendo em vista a nova redação do art. 96 da Lei n° 8.213/91, com inclusão do inciso VII pela Lei n° 13.846/2019, e o disposto nas Notas Informativas emitidas pela Secretaria de Previdência.

A partir das considerações da unidade técnica e do Órgão Ministerial nota-se em verdade que a dúvida da entidade interessada se encontra elucidada por meio de anteriores julgamentos da Corte.

Contudo, entendendo relevantes e oportunos o parecer ministerial e a instrução técnica, sendo possível agregar os respectivos teores ao exame da matéria.

A Nota Informativa SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME não retrata empecilho à averbação de tempos de contribuição concomitantes relativos a cargos acumuláveis vinculados ao RGPS.

O ponto é que com a edição da Lei nº 13.846/2019 a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS não é mais possível sem que haja a emissão de CTC correspondente.

Da Nota Informativa nº 1 cabe registrar as seguintes passagens:

19. Outra situação de distorção ocorria pelo acúmulo legal de dois empregos públicos que, posteriormente, foram ambos convertidos em cargos. É que, no âmbito do RGPS não há dois vínculos previdenciários ainda que haja o exercício de diferentes atividades. 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.

20. Mas, no serviço público, o vínculo previdenciário se dá por cargo, gerando dois benefícios previdenciários. Então, 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, 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.

[...]

23. Ora, a permissão excepcional para que os entes federativos substituíssem o INSS na tarefa de reconhecer o tempo de vínculo ao RGPS estava circunscrita somente ao tempo em que o empregado/servidor prestou serviço ao mesmo ente, passando a ser amparado em RPPS. Havendo o desligamento do servidor o ente não poderia 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. Mas diversas situações de certificações indevida foram observadas. Nesses casos, o emissor da CTC, como regime previdenciário de origem, tornar-se-ia devedor na compensação previdenciária e responsável pelo tempo durante o qual não recebeu contribuição, visto que foram recolhidas ao RGPS. Poderia até 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.

24 Diante da complexidade das normas vigentes no âmbito dos diferentes regimes previdenciários e das dificuldades encontradas pelos entes federativos em conhecer todas as atividades desempenhadas simultaneamente ao exercício do cargo público, que geravam distorções na contagem recíproca de tempo, a possibilidade de averbação automática foi eliminada. Então, depois da publicação da MP nº 871/2019, não mais se admite que os RPPS reconheçam e averbem tempo cumprido com vínculo ao RGPS, ainda que o tempo tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor. Apenas mediante CTC emitida pelo INSS poderá ser averbado, pelos RPPS, tempo anterior de contribuição ao RGPS por seus servidores, inclusive para fins de vantagens financeiras como a concessão de abono de permanência.

25 Cabe esclarecer também que o tempo já regularmente reconhecido e averbado pelos RPPS até a edição da MP nº 871/2019, conforme previsões anteriores das Instruções Normativas do INSS e do Decreto nº 3.112/1999, poderá ser objeto de contagem e concessão de benefícios, bem como de requerimento de compensação financeira, sem a necessidade de emissão de CTC pelo INSS, visto que foram obedecidas as normas vigentes no âmbito do RGPS quando da realização da averbação. Portanto, a vedação de averbação automática produzirá efeitos apenas para o futuro, a partir da edição da referida Medida Provisória.

E da Nota Informativa nº 2 cumpre transcrever que:

A contagem e averbação de tempo de contribuição cumprido em um regime previdenciário por outro, para efeito de aposentadoria, exige o reconhecimento desse tempo pelo regime previdenciário de atual vinculação do segurado. Com a nova redação da Lei nº 8.213/1991, a averbação somente poderá ser feita à vista de CTC emitida pelo regime de origem a pedido do segurado pois o novo texto prevê que é vedada a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS por regime próprio de previdência social sem a emissão da CTC correspondente, ainda que o tempo de contribuição referente ao RGPS tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor.

10. Não é mais permitida, portanto, a denominada averbação automática antes admitida em normativos infralegais no caso de tempo de contribuição ao RGPS prestado pelo servidor público com vínculo funcional ao próprio ente instituidor. Diversas distorções foram observadas nesses procedimentos que motivaram a nova previsão legal, conforme registrou a Nota Informativa SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME.

O tema naturalmente traz dificuldades, justificáveis em função de sua complexidade e da constante sucessão e modificação das normativas específicas aplicáveis.

Apresentado tal contexto, extrai-se que as indagações ora veiculadas encontram-se respondidas nos anteriores precedentes deste Tribunal, a saber: Prejulgado nº 28, Acórdão nº 2758/12-TP proferido no processo de Consulta nº 335870/11 e Acórdão nº 3160/23-TP proferido no processo de Consulta nº 376240/22.

Para a finalidade de contribuir com as orientações ao Instituto de Previdência de Ampére, válidos também são os precisos Parecer nº 274/23 do MPJTC (peça nº 14) e Instrução nº 3270/23 da CGM (peça nº 13) emitidos no presente processo, cuja íntegra acolho para fins de orientação da entidade nesta oportunidade.

2.1 DO VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e resposta à presente consulta nos termos da fundamentação.

Após o trânsito em julgado, à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e na sequência à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em:

I - conhecer e responder à presente consulta nos termos da fundamentação;

II - após o trânsito em julgado, encaminhar os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e na sequência à Diretoria de Protocolo para encerramento e arquivamento do expediente, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, VII, do RI.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Virtual nº 3.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente