



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Análise de Atos de Pessoal

Processo-CD n. 459.412/2019

Assunto: Memorando n. 25/2019/Coipe

Trata-se do Memorando n. 25/2019, de 26/7/2019, em que a Coordenação de Inativos e Pensionistas (Coipe) do Departamento de Pessoal (Depes) solicita orientação em relação à aplicabilidade da Lei n. 13.846, de 18/6/2019, oriunda da conversão da Medida Provisória n. 871, de 18/1/2019, nas concessões de aposentadoria, por meio dos seguintes questionamentos (págs. 1/3):

- a. É possível a imediata concessão de aposentadoria aos servidores efetivos que laboraram nesta casa sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho e que não tenham ainda obtido a CTC do INSS, mas que apresentem o Extrato previdenciário (CNIS) e comprovem o agendamento no INSS para a obtenção da certidão?
- b. Em caso afirmativo, o mesmo procedimento pode ser adotado nos casos de servidores que laboraram em outros órgãos públicos sob o regime celetista?

O texto legal sob análise, constante do inciso VII do art. 96 da Lei n. 8.213, de 24/7/1991, inserido pela mencionada Medida Provisória, dispõe que:

Art. 96. O tempo de contribuição ou de serviço de que trata esta Seção será contado de acordo com a legislação pertinente, observadas as normas seguintes:
(...)
VII - **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; (grifos nossos)

Antes da inclusão do dispositivo acima citado, prevalecia a seguinte regra prevista na Instrução Normativa INSS/PRES n. 77, de 21/1/2015:

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.** (grifos nossos)

A Assessoria Jurídica do Departamento de Pessoal (Asjur), em parecer de págs. 15/25, concluiu que:

(...) permanecem válidas as averbações de tempo de contribuição RGPS efetivadas mediante certidão emitida pelo órgão administrador de regime próprio de previdência, relativa a período laborado no próprio ente instituidor, com observância da legislação aplicável, à época, para o caso em espécie.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Análise de Atos de Pessoal

Entendeu, ainda, em resposta a uma das questões, que “o mesmo procedimento poderá ser adotado nos casos de servidores que laboraram em outros órgãos públicos, sob regime celetista”.

Também assim se posicionou a Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec) às págs. 28/32:

17. Diante do exposto, possível, salvo melhor juízo, a concessão de aposentaria a servidores efetivos que laboraram nesta Casa sob o regime da CLT e que já tiveram o respectivo tempo de contribuição averbado nesta Casa segundo as regras vigentes anteriormente à edição da Medida Provisória n. 871/2019.

18. O mesmo tratamento pode ser conferido, também, aos servidores que laboram em outros órgãos públicos sob regime celetista – desde que, também nesses casos, o tempo de contribuição já tenha sido averbado nesta Casa segundo as regras então vigentes.

Ainda que uma análise literal do inciso acrescido à Lei n. 8.213/1991 possa induzir à sua aplicabilidade às averbações pretéritas, os princípios que regem o direito intertemporal e as interpretações sistemática e teleológica da norma conduzem a entendimento diverso.

A questão cinge-se a um conflito de leis no tempo, quando uma norma (Lei n. 8.213/1991) é modificada por outra (MP n. 871/2019, convertida na Lei n. 13.846/2019) e perduram relações jurídicas constituídas sob a vigência da lei anterior.

Isso porque muitas averbações de tempo de serviço com vínculo ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), laborado em órgãos públicos, ocorreram sem a emissão da certidão de tempo de contribuição (CTC) correspondente pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), o que consistia em averbação automática, permitida antes da edição da Medida Provisória n. 871/2019, conforme IN n. 77/2015 – INSS, já mencionada.

Em face do conflito intertemporal de normas, há dois critérios para sua solução: a adoção de disposições transitórias (não editadas no presente caso) e a prevalência do princípio da irretroatividade das leis (“tempus regit actum”).

Sob esse prisma, conforme explicitado nas manifestações jurídicas anteriores, a vigência da lei ocorre, em regra, para o futuro, o que pode ser relativizado por expressa previsão legal nesse sentido, desde que sejam respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada, conforme dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei n. 4.657, de 4/9/1942):



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Análise de Atos de Pessoal

Art. 6º A Lei em vigor terá **efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.**

§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou. (grifos nossos)

Ou seja, em regra, a lei nova não deverá ser aplicada a situações constituídas sob a vigência da lei revogada ou modificada (princípio da irretroatividade), que visa resguardar o princípio da segurança jurídica (estabilidade do ordenamento jurídico).

A LINDB, conjunto de normas sobre normas, que disciplina o modo de elaboração, vigência e aplicabilidade das leis no tempo e no espaço, aplicável a todos os ramos do direito, traz dispositivos com vistas a resguardar o mencionado princípio da segurança jurídica, o que influencia todo o ordenamento jurídico no mesmo sentido, razão pela qual deve ser observada no presente caso.

Com efeito, não seria razoável exigir-se nova certidão em face de alteração legislativa, tendo em vista que as averbações efetivadas pela Administração ocorreram com base em normas válidas e procedimentos legais.

Corroborando esse entendimento a interpretação teleológica (finalística) da norma, extraída da **Nota Informativa SEI n. 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME**, às págs. 4/13, cujo objetivo é esclarecer, entre outros, o dispositivo em comento, objeto de questionamentos por outros órgãos à Subsecretaria de Previdência do Ministério da Economia:

A Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, fez alterações no art. 96 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que está localizado da Seção que trata da Contagem Recíproca de Tempo de Serviço. Essa Seção contém previsões que também são aplicáveis aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS.

(...)

Esta Nota Informativa tem o objetivo de esclarecer aspectos relativos ao que dispõem os incisos VI, VII e VIII do art. 96 da Lei nº 8.213/1991 e que foram objeto de questionamentos dos RPPS a esta Subsecretaria. As orientações serão prestadas no exercício das atribuições estabelecidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717/1998, que são atualmente desempenhadas pela Secretaria de Previdência, da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia.

(...)

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



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Análise de Atos de Pessoal

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.** (grifos nossos)

O documento traz o teor dos princípios que regem o direito intertemporal, no que tange à inaplicabilidade das alterações legislativas a atos jurídicos já constituídos, cujos efeitos perduram no tempo.

Assim, as averbações efetivadas com base na legislação pretérita permanecem válidas, ainda que uma nova lei prescreva procedimento diverso, posto que prevalece o princípio “tempus regit actum”, ou seja, o ato é regido pela lei vigente ao tempo de sua consumação.

Por fim, ressalte-se que não seria razoável postergar o direito à aposentadoria daqueles servidores que já cumpriram os requisitos constitucionais ou que estão na iminência de cumprí-los em face da morosidade do próprio Estado, no caso da autarquia federal encarregada de fornecer a CTC, sob pena de se violar o dispositivo constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República Federativa do Brasil¹).

Em outras palavras, exigir-se a apresentação de nova CTC aos servidores que tiveram a averbação de seu tempo de serviço/contribuição validada com base na legislação anterior, sem um normativo de transição adequado, poderia constituir em impedimento desarrazoado, atribuível ao próprio Estado, ao exercício do direito à aposentadoria.

Conclusão:

Pelo exposto, ante o teor da Nota Informativa SEI n. 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, bem como de acordo com os princípios da razoabilidade, da irretroatividade das leis, da segurança jurídica e da duração razoável do processo, entende-se que não há vedação legal para a concessão de aposentadoria com base em averbação de tempo celetista de servidor sob a égide da legislação anterior à alteração trazida pela Lei n. 13.846, de 18/6/2019.

¹ LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.



CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO
Núcleo de Análise de Atos de Pessoal

eDoc

Brasília, 15 de agosto de 2019.

Simone Rebêlo Gama
Analista Legislativo

Em 15/8/2019

De acordo.
Ao Senhor Secretário de Controle Interno para apreciação.

Marcos Vinícius Ferrari
Chefe

Em 15/8/2019

De acordo.
Ao Depes, para conhecimento.

João Luiz Pereira Marciano
Secretário de Controle Interno