



Processo – CD 229.785/2018
Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

Trata-se de pedido de reconsideração do servidor _____, de decisão contrária ao seu requerimento de averbação, para fins de concessão de aposentadoria especial, de tempo de serviço prestado em atividades insalubres, com base em certidão de tempo de contribuição (CTC) (Doc. 4) emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) após decisão judicial transitada em julgado no Processo _____, da 25ª Vara do Juizado Especial Federal Cível, Seção Judiciária do Distrito Federal (Doc. 5).

RELATÓRIO

2. Os períodos pretendidos estão discriminados como segue:

PERÍODO	EMPREGADOR	NATUREZA	DIAS
01/02/1993 31/01/1994	Autônomo	Residência Médica	365
01/06/1995 30/12/1995	Município de	Médico Plantonista	213
26/02/1996 22/08/1996	Associação das Pioneiras Sociais/Rede Sarah	Treinamento em serviço médico-hospitalar	179
26/08/1996 06/05/1997	Associação das Pioneiras Sociais	Médico	254

3. O parecer inicial (Doc. 8) da Assessoria Jurídica do Departamento de Pessoal (Asjur/Depes), ao qual anuiu o Diretor daquele Departamento (Doc. 12), foi no sentido da impossibilidade do cômputo dos tempos requeridos para fins de aposentadoria especial regida pelo art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição Federal,





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

por não terem sido exercidos na condição de servidor público. Informou a Asjur/Depes que a Administração da Casa adota, como parâmetro para reconhecimento do direito à aposentadoria especial, a Orientação Normativa 16, de 23/12/2013, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que alude ao exercício de *cargo ou emprego público* para a caracterização de tempo de serviço prestado sob condições especiais.

4. Da decisão do Diretor do Depes interpôs o interessado Pedido de Reconsideração (Docs. 16/23), aduzindo, em suma:

- a) inicialmente, esclarece que não deseja a conversão de tempo especial em tempo comum;
- b) a Orientação Normativa MPOG 16/2013 é dirigida apenas aos órgãos do Poder Executivo, devendo ser excluída da interpretação sobre averbação de tempo para aposentadoria especial na Câmara dos Deputados;
- c) a reciprocidade da contagem de tempo entre os regimes público e privado é uma prerrogativa constitucional, prevista no art. 201, § 9º, da Carta Magna. E o art. 94 da Lei 8.213/1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, deixa ainda mais claro que a reciprocidade se refere a todos os benefícios do regime geral e dos regimes próprios, não podendo uma orientação normativa do Poder Executivo ser usada para restringir direitos amparados por prerrogativa constitucional;
- d) o Tribunal de Contas da União (TCU) concedeu administrativamente aposentadoria especial a três servidores com a utilização de tempo prestado em atividade privada e em residência médica. Um desses atos já foi objeto de registro pela Corte de Contas, por meio do Acórdão 2.958/2018-Segunda Câmara;
- e) os períodos exercidos em programa de residência médica devem ser considerados como atividade especial pois foram exercidos anteriormente à





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

edição da Lei 9.032/1995, uma vez que, de acordo com a legislação vigente até a edição desse normativo, para que a atividade fosse reconhecida como especial era suficiente o enquadramento em categoria profissional constante do quadro anexo ao Decreto 53.831/1964, usado como referência para todos os enquadramentos para aposentadoria especial em leis posteriores;

- f) o item 2.1.3 do referido quadro classifica a profissão médica como insalubre, atribuindo o tempo de trabalho mínimo de 25 anos para aposentadoria especial;
- g) o período prestado à Prefeitura de Rincão-SP foi erroneamente interpretado pela Asjur/Depes como pedido de conversão de tempo especial em comum, nos termos do Acórdão 2008/2006-Plenário do TCU, o que não é o caso;
- h) a sentença judicial do Processo _____ é um reconhecimento de que os tempos que pretende averbar são de fato insalubres;
- i) a CTC apresentada é documento hábil para viabilizar a contagem recíproca.

5. Além dos períodos já discriminados no parágrafo 2 desta manifestação, o recorrente solicitou ainda a averbação do tempo descrito a seguir, o qual, por alegado lapso de sua advogada, não constou da ação judicial citada anteriormente. No entanto, o interessado entende que pode ser adotada nesse caso a mesma argumentação usada para considerar como especial o período de 1/2/1993 a 31/1/1994:

PERÍODO	EMPREGADOR	NATUREZA	DIAS
01/02/1994 31/01/1995	Autônomo	Residência Médica	365





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

6. Posteriormente, apresentou documentação complementar ao seu recurso, onde noticia o reconhecimento, em processos administrativos, pelo Senado Federal, do cômputo de tempo de serviço especial prestado no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e como médico residente.

7. Apreciando o recurso (Doc. 29), a Asjur/Depes reconsiderou seu posicionamento, passando a entender que não há óbice à averbação dos tempos especiais pretendidos, pois:

- a) há reciprocidade entre os regimes previdenciários na contagem do tempo de contribuição, devendo ser observada a vedação de carrear a outro regime direito que lhe é estranho (por exemplo, a incidência de fator multiplicador para a conversão de tempo especial em comum), bem como a observância da norma que regia a situação à época do desempenho da atividade (*tempus regit actum*);
- b) a lei federal que disciplinava a residência médica à época do exercício da atividade pelo requerente previa a vinculação do residente ao RGPS na condição de autônomo e garantia os benefícios previdenciários aos residentes, incluindo a contagem especial;
- c) o direito que se busca carrear não é estranho ao Regime de Previdência do Servidor Público Federal Civil (RPPS), tratado no art. 40 da Constituição Federal;
- d) o tempo laborado na iniciativa privada em condições prejudiciais à saúde enquadra-se na mesma situação legal dos residentes;
- e) os precedentes favoráveis à contagem especial oriundos do Senado Federal e do TCU, órgãos também subordinados ao regime próprio da União, não geram direito, porém abrem a possibilidade do exame da matéria sob outra ótica jurídica e legal;





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

f) quanto à averbação do período de 1/2/1994 a 31/1/1995, não mencionado no pedido inicial por não constar da sentença judicial proferida, a Asjur/Depes entende que deve ser considerada como requerimento inicial e não como pedido de reconsideração. Não obstante, a Assessoria não vê óbice legal a que também seja tratada no presente feito, e considera que o servidor faz jus a ter o período reconhecido como insalubre, em face da previsão legal vigente à época do exercício da atividade (Decreto 83.080/1979), que levava em conta apenas o enquadramento na categoria profissional para comprovação do labor em condições especiais.

8. A Asjur/Depes ressalva, no entanto, a situação dos servidores cuja residência médica foi considerada para percepção de adicional de especialização, por entender que haveria concessão de dois benefícios relativos ao mesmo tempo de serviço.

9. O Diretor do Depes submeteu a matéria ao Diretor de Recursos Humanos, ressaltando a necessidade de análise pelos demais órgãos técnicos, inclusive a Secretaria de Controle Interno (Secin). Em seguida o processo foi enviado à apreciação da Assessoria Técnica da Diretoria-Geral (Atec/DG).

10. Em seu parecer (Doc. 37), a Atec/DG acompanhou o posicionamento da Asjur/Depes quanto ao cômputo de tempo de serviço especial exercido na iniciativa privada, expondo os seguintes argumentos:

a) o texto constitucional que regulamenta a aposentadoria comum do servidor público (art. 40, § 1º) menciona apenas a expressão “tempo de contribuição”, exigindo mínimo de dez anos de trabalho e cinco anos no cargo somente no serviço público. Isso conduz à interpretação *a contrario sensu* de ser possível que parte do tempo de contribuição seja para o RGPS, e, no caso de aposentadoria especial, não se mostraria razoável impor restrição que não se impõe às aposentadorias em geral;





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

- b) a previsão constitucional de reciprocidade entre os regimes (art. 201, § 9º) complementa algo que já era decorrência lógica das previsões do art. 40;
- c) considerando que os empregados públicos também contribuem para o RGPS, a pretensão de autorizar somente a um deles a contagem e averbação de tempo especial para fins de aposentadoria pública viola o princípio da isonomia;
- d) a interpretação restritiva que a Câmara dos Deputados tem dado à Súmula Vinculante 33 do Supremo Tribunal Federal (STF) tende a esvaziar a possibilidade de fruição de um direito cujo gozo já vinha sendo impedido em razão da omissão legislativa;
- e) a pretensão do servidor não é fazer contagem diferenciada, com aplicação de fatores de conversão ou outras formas de contagem fictícia, o que é rechaçado pela jurisprudência e pela legislação. O mesmo entendimento foi manifestado recentemente pelo Ministério da Economia na Nota Técnica SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, da qual o autor do parecer transcreve excertos.

11. Todavia, em relação ao reconhecimento de tempo especial laborado em atividades de residência médica, a Atec/DG vê violação frontal ao teor do verbete da Súmula 251 do TCU¹, cujas motivações têm fundamento na ausência de vínculo empregatício desse tipo de atividade e na forma de retribuição, a bolsa de estudos. Aquela Assessoria Técnica entende ainda que a cristalização da jurisprudência da Corte de Contas nesse sentido levou em consideração os diferentes momentos da legislação que previu o enquadramento do médico residente como segurado autônomo do Sistema Previdenciário, não se mostrando cabível contrariá-la sem que

¹ É indevida a averbação de período como aluno monitor, estagiário e residente médico para fins de aposentadoria, eis que tais atividades são retribuídas mediante bolsa de estudos, sem relação empregatícia.





Processo – CD 229.785/2018
Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

o tema seja abordado em decisões de plenário, sinalizando clara mudança de entendimento.

12. Em seguida, veio o processo para manifestação da Secin, na forma solicitada pelo Diretor de Recursos Humanos (Doc. 34). É o relatório.

ANÁLISE

13. A controvérsia dos autos cinge-se a definir se é admissível a contagem de tempos de contribuição exercidos em programa de residência médica e na iniciativa privada como atividade especial, para fins de obtenção de aposentadoria prevista no § 4º, inciso III, do art. 40 da Constituição².

14. Não é demais lembrar que a ausência de regulamentação do dispositivo constitucional definindo critérios de aquisição do direito, bem como o fato de os interessados estarem buscando suprir a mora legal pela via do mandado de injunção, motivaram o STF a aprovar a Súmula Vinculante 33, reproduzida a seguir, determinando a aplicação das normas do RGPS até que suprida a lacuna:

² 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.

.....
§ 4º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos abrangidos pelo regime de que trata este artigo, ressalvados, nos termos definidos em leis complementares, os casos de servidores:

.....
III cujas atividades sejam exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

Aplicam-se ao servidor público, no que couber, as regras do regime geral da previdência social sobre aposentadoria especial de que trata o artigo 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, até a edição de lei complementar específica.

15. As regras do RGPS a que alude a súmula estão previstas no art. 57 da Lei 8.213/1991, com o seguinte teor:

Art. 57. A aposentadoria especial será devida, uma vez cumprida a carência exigida nesta Lei, ao segurado que tiver trabalhado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante 15 (quinze), 20 (vinte) ou 25 (vinte e cinco) anos, conforme dispuser a lei.

16. Por fim, diante da concessão de ordem em mandados de injunção e, posteriormente, da edição da Súmula Vinculante 33 pelo STF, a Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério da Previdência Social (SPPS/MPS) emitiu a Instrução Normativa 1, de 22/7/2010, atualizada em 23/5/2014 por força da Instrução Normativa-SPPS 3/2014. Esse regramento estabelece parâmetros a serem observados pelos regimes próprios de previdência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na análise do direito à aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 4º, inciso III da Constituição Federal, em cumprimento à Súmula Vinculante 33 ou nos casos em que o servidor público esteja amparado por ordem concedida em mandado de injunção, no tocante à caracterização e comprovação dos períodos trabalhados em condições especiais no serviço público.

17. Cumpre registrar que no Processo-CD 126.825/2012, que analisou o alcance do Mandado de Injunção 805 do STF quanto às aposentadorias especiais e a conversão de tempo especial em comum, ficou consignado que a Câmara dos Deputados adota os parâmetros definidos pela Instrução Normativa SPPS/MPS 1/2010 para comprovação do labor em condições insalubres, bem como para os requisitos de instrução e requerimento da aposentadoria especial.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

18. Outrossim, a Administração da Casa tem adotado também as disposições da Orientação Normativa 16 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que estabelece orientações sobre o mesmo tema aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (Sipec). Veja-se a redação do art. 2º desse normativo (redação dada pela Orientação Normativa MPOG 5/2014):

Art. 2º - Até que lei complementar federal discipline o disposto no inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição Federal, a concessão da aposentadoria especial ao servidor público federal com fundamento no art. 57 da Lei nº 8.213, de 1991, por força da Súmula Vinculante nº 33 ou por ordem concedida em mandado de injunção, será devida desde que cumpridos os requisitos de que trata esta Orientação Normativa, notadamente a comprovação do exercício de atividades em condições especiais no serviço público, conforme a legislação em vigor à época do exercício das atribuições do cargo ou emprego público.

19. A alusão ao exercício de *cargo ou emprego público* no artigo transcrito tem sido adotada por unidades de assessoramento da Casa como fundamento para considerar indevida a averbação de tempo em condições especiais exercido em entes privados, como ocorreu no primeiro parecer da Asjur/Depes (Doc. 8), e inclusive em manifestação anterior da Secin, destinada a firmar entendimento sobre o cômputo de tempo de serviço especial em entidades paraestatais e em programa de residência médica (Nota Técnica Secin 3, de 17/5/2018, emitida no Processo-CD 115.438/2016).

20. Contudo, novos fatos levam esta unidade a concluir, em linha com o novo posicionamento da Asjur/Depes e o da Atec/DG nestes autos, pela possibilidade da contagem do tempo especial em atividade privada para fins da aposentadoria especial no serviço público.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

21. De início, ressalte-se que a Constituição Federal prevê a contagem recíproca de tempo de contribuição na atividade privada e no serviço público, para fins de aposentadoria:

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a:

.....

§ 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.

22. No âmbito do RGPS, a contagem recíproca é regulada pelo art. 94 e seguintes da Lei 8.213/1991. Pois bem, recente alteração promovida pela Lei 13.846, de 18/6/2019, fez incluir ao art. 96 o inciso IX, com a seguinte redação:

IX - para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas no § 4º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, sem conversão em tempo comum, deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na CTC e discriminados de data a data.

23. Exsurge do teor do dispositivo, acrescido durante a tramitação da Medida Provisória 871/2019, convertida na Lei 13.846/2019, que a contagem recíproca de tempo de contribuição entre os regimes público e privado deve ser admitida inclusive quanto aos períodos de atividade especial, para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais tanto no regime de previdência dos





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

servidores públicos (art. 40, § 4º, da Constituição Federal), quanto no RGPS (art. 201, § 1º, da Constituição)³.

24. Desse modo, a inovação legislativa torna claro o cabimento da averbação, no serviço público, do tempo de serviço em condições especiais exercido em atividade privada, desde que **1) assim reconhecido pelo regime de origem, e 2) sem conversão em tempo comum**, devendo apenas ser discriminado de data a data na certidão de tempo de contribuição, ou seja, sem acréscimos ou incidência de fatores de multiplicação.

25. Esse é o posicionamento da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social da Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Economia, na recente Nota Técnica SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, mencionada pela Atec/DG no parágrafo 30 do seu parecer. A referida Nota Técnica teve o objetivo de esclarecer dúvidas quanto à contagem recíproca de tempo especial entre o RGPS e os RPPS, em face do teor do inciso I do art. 96 da Lei 8.213/1991⁴.

26. A propósito, vale transcrever os seguintes excertos daquele documento:

47. O que o Regulamento da Previdência Social veda expressamente é a conversão de tempo especial em tempo de contribuição comum para fins de contagem recíproca entre os

³ § 1º É vedada a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria aos beneficiários do regime geral de previdência social, ressalvados os casos de atividades exercidas sob condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física e quando se tratar de segurados portadores de deficiência, nos termos definidos em lei complementar.

⁴ Seção VII

Da Contagem Recíproca de Tempo de Serviço

.....

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:

I - não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais;





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

regimes de previdência social (a vedação alcança inclusive a conversão de tempo especial em especial, mesmo que haja redução do tempo convertido, por força da remissão do art. 125, § 1º, I, do RPS, ao seu art. 66). Além disso, o tempo de contribuição especial em si, sem conversão, contado de data a data, não é forma de contagem de tempo de contribuição fictício.

48. Deste modo, parece-nos que não há vedação legal em conferir o atributo de tempo especial ao tempo certificado na contagem recíproca, porque isso não se confunde com o fato da conversão considerado em si mesmo. Se o segurado, por exemplo, exerceu atividade sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física por 20 anos, o regime de origem deverá certificar esse período exatamente como 20 anos de tempo de contribuição especial, e não pelo seu equivalente, após conversão, de 28 anos de tempo comum (no caso de aplicação do fator 1,40, na faixa de tempo a converter de 25 para 35 anos).

49. **Por conseguinte, o dispositivo do inciso I do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991, não representa óbice à contagem recíproca de tempo especial inter-regime, sem conversão, contado de data a data, seguindo o curso normal do tempo na relação jurídica de trabalho.**

50. A vedação a que se refere o inciso I do art. 96 da Lei nº 8.213, de 1991, diz respeito a condições especiais de contagem, como a conversão de tempo especial em tempo comum, no âmbito da contagem recíproca, o que não se confunde com a certificação de tempo com o **atributo** de especial.

51. Ademais, a mesma lógica (*ratio legis*) aplicada na regulamentação da contagem recíproca de tempo especial, para fins de concessão de aposentadoria da pessoa com deficiência segurada do RGPS, nos termos do inciso II do art. 9º da Lei Complementar nº 142, de 2013, e dos §§ 1º, II, e 5º do art. 125 do RPS (na redação dada pelo Decreto nº 8.145, de 2013), que não admite a conversão de tempo especial com deficiência em tempo comum, na contagem recíproca, porém preserva o seu atributo de tempo especial, deve, a nosso ver, estender-se às situações de contagem recíproca de tempo especial nas atividades de risco (inciso II do § 4º do art. 40 da Constituição, somente entre regimes próprios de previdência social,





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

dada a ausência de previsão constitucional dessa hipótese de aposentadoria especial para o RGPS) e nas atividades exercidas sob condições especiais prejudiciais à saúde ou à integridade física (inciso III do § 4º do art. 40 da Constituição), para fins de concessão de aposentadoria especial aos servidores públicos abrangidos por RPPS. (Os destaques são do original).

27. A Nota Técnica SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME 1/2019 foi aprovada em 28/1/2019, anteriormente à edição da Lei 13.846/2019, relevando informar que o Ministério da Economia encaminhou a proposta de Medida Provisória 871/2019, que redundou na referida norma. **Constata-se assim que a intenção do legislador, ao aprovar a conversão da Medida em Lei, foi ao encontro do entendimento exposto pelo órgão consultivo do Ministério, aperfeiçoando o diploma legal ao incluir o inciso IX no art. 96, conferindo ao intérprete maior grau de certeza quanto ao acerto de se considerar tempo privado em atividades especiais para a concessão de aposentadoria no serviço público.**

28. Por essas razões, revendo o posicionamento anteriormente esposado por esta Secretaria, **conclui-se que deve ser considerado legal o reconhecimento de tempo de contribuição prestado sob condições prejudiciais à saúde ou à integridade física, exercido em entes de natureza privada, desde que reconhecidos pelo regime de origem como atividade especial, sem conversão de tempo especial em tempo comum, discriminados de data a data na respectiva certidão de tempo de contribuição emitida pelo INSS.**

29. A adoção dessa medida, após a interpretação da inovação legislativa, não confronta as disposições da Instrução Normativa SPPS/MPS 1/2010 ou da Orientação Normativa MPOG 16/2013, visto que, no nosso entender, aqueles normativos estão a regulamentar a forma de reconhecimento, pelos regimes próprios, da atividade especial exercida no serviço público, sem estabelecer vedação expressa à contagem recíproca da atividade especial privada. E ainda que





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

estabelecessem, seria imperioso discutir a vedação, em norma infralegal, de direito agora previsto em lei.

30. Quanto ao labor em programa de residência médica, esta Secretaria havia firmado o entendimento, por meio da já aludida Nota Técnica Secin 3/2018, nos autos do Processo-CD 115.438/2016, de não ser possível reconhecer como público o tempo de serviço prestado em condições especiais, prejudiciais à saúde ou à integridade física, em programa de residência médica.

31. Fundamentaram o pronunciamento da Secin a Orientação Normativa MPOG 16/2013, o entendimento do TCU constante do enunciado de Súmula 251, a jurisprudência do Tribunal Superior do Trabalho e a Lei 6.932/1981. Para melhor compreensão, seguem excertos do parecer, com os destaques originais:

A Lei n. 6.932 de 7 de julho de 1981 afirma no *caput* do artigo 1º que a residência médica é modalidade de ensino caracterizada por treinamento em serviço, conforme dispositivo a seguir reproduzido, sem grifos no original:

Art. 1º - A Residência Médica constitui **modalidade de ensino** de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização, caracterizada por **treinamento em serviço**, funcionando sob a responsabilidade de instituições de saúde, universitárias ou não, sob a orientação de profissionais médicos de elevada qualificação ética e profissional.

Desse modo, essa atividade, a teor da norma de regência, não se caracteriza como cargo ou emprego público. Ainda que exercida em hospital público, a atividade do médico residente não se configura como cargo ou emprego público.

A propósito, vale registrar que o Tribunal Superior do Trabalho (TST) não identifica a residência médica nem mesmo como uma relação de emprego ou de trabalho.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

Em entendimento daquele tribunal, a residência médica, enquanto atividade vinculada ao ensino, não se configura como relação típica de trabalhador com pessoa física ou jurídica que o remunere pelo serviço prestado.

Conforme excerto do voto no Recurso de Revista n. 29500-53.2008.5.15.0046⁵, o Ministro Relator, ao transcrever trecho de doutrina, entende ser a residência médica totalmente estranha à relação de emprego:

Quanto à residência médica, a eminente Desembargadora Alice Monteiro de Barros ("Curso de Direito do Trabalho", São Paulo, Ltr, 2005, p. 200) ensina:

"A residência médica constitui modalidade de ensino de pós-graduação, sob a forma de curso de especialização. Caracteriza-se por treinamento em serviço e funciona sob a responsabilidade de instituição de saúde, universitária ou não, sujeita a orientação de médicos de elevada qualificação ética e profissional (art. 1º da Lei n. 6.932, de 1981).

(...)

Na residência médica, os serviços são prestados a título de formação profissional e são totalmente estranhos à relação empregatícia, sendo o médico residente filiado ao sistema previdenciário na condição de segurado autônomo (art. 4º, § 1º, da Lei n. 6.932, de 1981).

E conclui a fundamentação do voto, informando que a residência médica não seria nem mesmo relação de trabalho⁶:

Posto o foco sobre curso de especialização, modalidade de ensino, não se poderá pretender

⁵ Brasil. Tribunal Superior do Trabalho. RR 29500-53.2008.5.15.0046. 3ª Turma. Ministro Relator Alberto Luiz Bresciani de Fontan Pereira. Julgado em 25/5/2011. Publicação DJT 3/6/2011.

⁶ Relação de trabalho é categoria da qual a relação de emprego é espécie.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

que contracenem trabalhador e pessoa física ou jurídica que o remunere, de modo a configurar-se relação de trabalho, segundo a compreensão do art. 114 da Constituição Federal (com a redação da Emenda Constitucional nº 45/2004).

Fundamental ressaltar que o TCU também já se debruçou sobre o assunto e produziu o Enunciado de Súmula 251, vazado nos seguintes termos:

É indevida a averbação de período como aluno monitor, estagiário e residente médico para fins de aposentadoria, eis que tais atividades são retribuídas mediante bolsa de estudos, sem relação empregatícia.

No relatório constante do Acórdão da Corte de Contas n. 2352/2007 – Plenário, destinado a aprovar o projeto que redundou na publicação da referida Súmula, é consignado que a Lei n. 6.932/1981, ao dispor sobre a residência médica, não prevê a atividade como uma relação de emprego, mas sim como um treinamento em serviço, conforme excerto a seguir transcrito, sem grifos no original:

Seguindo a linha de entendimento da Lei 6.494/77, a Lei 6.932/81, que dispõe sobre a Residência Médica, deixou assente no art. 4 § 1º, que: **O médico residente é filiado ao Sistema Previdenciário na qualidade de segurado autônomo. A lei não previu uma relação empregatícia e estabeleceu a Residência Médica como uma modalidade de ensino de pós-graduação destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização e caracterizada por treinamento em serviço.** Este foi o entendimento externado pelo Acórdão nº 213/03 da Primeira Câmara, cujo excerto passamos a transcrever: A Lei nº 6.932/1981 dispõe que o **médico residente recebe bolsa de estudos (artigo 4º), e não remuneração ou vencimentos, podendo-se então facilmente confirmar que a residência médica não diz respeito ao exercício de cargo**





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

público, mas sim a participação em modalidade de ensino de pós-graduação, destinada a médicos, sob a forma de cursos de especialização (artigo 1º), como bem apontou o Ministério Público em seu parecer. Não sendo cargo público, não pode ser aceita a certidão de tempo de serviço lavrada por órgão público (fls. 19 - v. 1) para averbação desse tempo.

O entendimento desta Corte de Contas é pela ilegalidade da averbação do período de Estagiário, Monitor e Residência Médica para fins de aposentadoria, uma vez que estas atividades não configuram relação empregatícia. A impossibilidade de utilização desses períodos para aposentadoria já foi apreciada em diversas oportunidades por esta Corte de Contas, como, por exemplo, na Decisão nº 547/2002 - Segunda Câmara e nos Acórdãos nºs 534/2004, 213/2003 e 473/2004 - Primeira Câmara e 503/2003 e 596/2003 - Segunda Câmara e Acórdão 479/2006 - Plenário.

32. Nota-se que a manifestação desta Secretaria acompanhou entendimento sumulado da Corte de Contas, no sentido de não configurar a residência médica exercício de cargo público, tampouco relação empregatícia.

33. Não obstante essas considerações, há notícia da existência de ato de aposentadoria concedida pelo TCU a servidor de seu quadro, em que houve o cômputo de atividade de médico residente para implementação de aposentadoria especial, e que tal concessão foi considerada legal para fins de registro, por meio do Acórdão de Relação 2.958/2018, da Segunda Câmara, em sessão de 2/5/2018.

34. Com efeito, constam às págs. 80/87 (Doc. 11) destes autos, juntadas pela Asjur/Depes, cópias de peças do Processo TC 028.130/2013-8, que tramitou na Corte de Contas, no qual a unidade de controle interno do TCU, responsável pela emissão de parecer quanto à legalidade do ato para apreciação do Tribunal, informa





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

que houve o cômputo de 407 dias de exercício em residência médica, com contribuição previdenciária ao INSS. Referido período foi reconhecido como atividade médica e utilizado para completar 25 anos de serviço em condições prejudiciais à saúde, para fins da aplicação analógica do art. 57 da Lei 8.213/1991 (págs. 80/82).

35. Ato contínuo, foi concedida a aposentadoria especial ao servidor ali tratado, com fundamento no art. 40, § 1º, inciso III, e 4º, inciso III, da Constituição Federal, e no art. 57 da Lei 8.213/1991 (pág. 84). A concessão foi apreciada pela Segunda Câmara do TCU e considerada legal para fins de registro (TC 012.353/2017-5 – pág. 86).

36. O parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União no TC 012.353/2017-5, que pode ser acessado na página de consulta processual do TCU na internet e segue anexo a este relatório, consignou que:

6. No caso do ex-servidor Glauco Antonio Bezerra Japiassu, ocupante do cargo de Auditor federal de Controle Externo – Especialidade Médico – ficou comprovado o exercício de tempo de contribuição no exercício da medicina por 25 anos (peça n.º 2). Além disso, o cálculo da aposentadoria foi realizado de acordo com a regra geral disposta no artigo § 3.º do artigo 40, da Carta Política de 1.988, com a redação dada a partir da Emenda Constitucional n.º 41/2003, que toma por base a média das remunerações, na forma da Lei n.º 10.887/2004 – peça n.º 5. Portanto, a concessão de peça n.º 9 encontra-se apta a ser considerada legal.

37. Verifica-se assim que o Ministério Público junto ao TCU, no exercício da função de *custos legis*, enfrentou questão prática referente à residência médica computada na aposentadoria especial do servidor público e não encontrou óbice à sua utilização, considerando-a legal.

38. Apesar de o julgado favorável ao registro do ato não se tratar de consulta e, por consequência, não possuir o condão de vincular a Administração





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

desta Casa, trata-se de indicativo de mudança de posicionamento da Corte de Contas ou, pelo menos, de interpretação mais flexível ou benéfica da própria Súmula 251, não só no âmbito administrativo interno do TCU, mas na própria instância julgadora da legalidade dos atos de aposentadoria.

39. Ademais, do trecho do voto condutor do Acórdão 4.618/2015 da Primeira Câmara, relacionado na seção de “Jurisprudência Seleccionada” na pesquisa de jurisprudência da página do TCU na internet, pode-se inferir que o período laborado como médico residente pode ser computado na aposentadoria caso tenha havido a contribuição respectiva ao RGPS. Confira-se:

Quanto ao tema de fundo, entendo que assiste razão à unidade técnica em considerar ilegais os atos de concessão, porquanto a residência médica objetiva a formação profissional em determinada área da medicina, constituindo atividade acadêmica, ou seja, que se exerce na qualidade de aluno ou estagiário, sendo retribuído por bolsa de estudo. Ora, tal ocupação não se confunde com o exercício de cargo público ou de emprego, sendo, portanto, inviável a utilização desse tempo para fins de aposentadoria, sem comprovação dos recolhimentos previdenciários, conforme já decidiu esta Corte de Contas em diversas oportunidades. (...)

40. Na hipótese do processo ora em análise, houve o recolhimento da contribuição previdenciária dos períodos de residência médica, conforme a CTC de págs. 4/7, na condição de autônomo, de acordo com o preconizado no art. 4º, § 1º, da Lei 6.932/1981.

41. Ainda que não possam ser considerados tempo de serviço público, apesar do labor em estabelecimento vinculado a universidade com natureza de autarquia estadual (Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo – Doc. 17), os períodos de exercício em residência médica devem ser entendidos como atividade privada, a qual já se propôs neste arrazoado seja computada na aposentadoria especial no serviço público, em face da previsão de contagem recíproca de tempo de contribuição entre os regimes





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

público e privado, desde que reconhecido o caráter prejudicial à saúde ou à integridade física pelo regime de origem.

42. Além disso, a natureza de atividade insalubre do período laborado de 1/2/1993 a 31/1/1994 foi reconhecida em sentença judicial transitada em julgado, que levou em consideração a legislação em vigor à época do exercício da atividade. Por seu turno, quanto ao interstício de 1/2/1994 a 31/1/1995, que não foi objeto da ação judicial e não foi certificado como atividade especial na CTC expedida pelo INSS, não poderá ser caracterizado como atividade especial nesta oportunidade, visto que a competência para tal é do regime de origem, conforme se extrai do teor do inciso IX do art. 96 da Lei 8.213/1991.

43. Diante do exposto, é possível inferir que uma interpretação do teor do enunciado da Súmula TCU 251, mais consentânea com os Acórdãos 4.618/2015 da Primeira Câmara e 2.958/2018 da Segunda Câmara, é a de que **é vedado o cômputo de tempo exercido como médico residente baseado apenas em certificado de conclusão de residência médica. Havendo o recolhimento da contribuição previdenciária pelo interessado como autônomo, em época equivalente à participação no programa de residência, bem como o enquadramento como atividade especial pelo INSS, o período pode ser considerado para fins de aposentadoria especial no serviço público, ante a previsão constitucional de contagem recíproca dos tempos de contribuição entre os regimes (art. 201, § 9º), e ainda nos termos do inciso IX acrescentado ao art. 96 da Lei 8.213/1991.**

44. Foi esse o tratamento dado à questão pelas unidades administrativas do TCU, e endossado pela instância julgadora com a legalidade e registro do ato pela Segunda Câmara da Corte de Contas. Cabe sublinhar que o TCU é o órgão que detém a competência constitucional de apreciar, para fins de registro, os atos de admissão e concessão públicas, cujos posicionamentos norteiam as decisões de toda a Administração Pública Federal.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

45. Expostas as razões que levam ao entendimento favorável ao aproveitamento do tempo de residência médica com vistas à concessão de aposentadoria especial em regime próprio de previdência, cabe abordar a ressalva levantada pela Asjur/Depes (Doc. 29) no que se refere à impossibilidade de averbar tempo especial caso o médico perceba adicional de especialização decorrente da mesma residência médica.

46. Segundo aquela Assessoria, haveria na hipótese a concessão de dois benefícios relativos ao mesmo tempo de serviço. Submetida a ressalva ao Diretor do Depes, este, no encaminhamento dirigido ao Diretor de Recursos Humanos (parágrafo 22 do Doc. 33), aquiesceu quanto a necessidade de que o assunto fosse abordado e decidido pela gestão.

47. Considerando que o parecer da Atec/DG não abordou a questão levantada pelo Depes, recomenda-se que o assunto seja enfrentado pela Administração, nos termos sugeridos pelo Diretor do Depes.

48. Muito embora se refira a assunto colateral ao enfrentado nesse parecer, entende esta Secretaria ser necessário um estudo aprofundado quanto à questão. A uma, porque sugerido pela própria Administração; a duas, porque após o estudo existe a possibilidade de se vislumbrar efeitos que até o momento não foram descortinados.

49. Considerando a natureza *sui generis* da residência médica, que é conceituada pela legislação como uma modalidade de pós-graduação e, ao mesmo tempo, franqueia ao participante a possibilidade de contribuir para o RGPS, é importante que a Administração firme entendimento e pautar procedimentos no que tange à inter-relação do tempo de residência médica averbado para aposentadoria especial e o recebimento de adicional de especialização decorrente da mesma modalidade de pós-graduação.





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

50. Cabe registrar que a Secin já empreendeu ação de controle relativa ao adicional de especialização com geração de efeitos no que se refere aos títulos de especialista de profissionais médicos, conforme consigna o Processo 133.004/2012.

51. Naquela oportunidade, a auditoria constatou a existência de servidores médicos percebendo o adicional de especialização calcado na titulação de especialista exigida para ingresso no cargo. Perante tal fato, a equipe de auditoria se opôs ao entendimento de estar sendo usado um único fato gerador para dois benefícios distintos. A Administração da Casa decidiu por adotar o entendimento formulado pela ação de controle.

52. Em face da complexidade que envolve o tema, é razoável supor que o estudo alentado da questão ampliará o alcance da visão da gestão sobre a viabilidade de manutenção do recebimento do adicional de especialização pelos servidores que utilizaram a mesma pós-graduação para obtenção de aposentadoria especial ou, alternativamente, a impossibilidade de manutenção do pagamento, franqueando-se ao requerente da aposentadoria especial que opte por um ou outro benefício.

CONCLUSÃO

53. Por todo o exposto, considerando que:

- a) a aposentadoria com critérios diferenciados para os trabalhadores que exerceram atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física tem previsão constitucional tanto para os beneficiários do Regime Geral de Previdência Social (art. 201, § 1º) quanto para os servidores públicos (art. 40, § 4º, inciso III);
- b) à míngua da regulamentação do inciso III do § 4º do art. 40 da CF, o STF autorizou a aplicação ao servidor público, no que couber, das regras equivalentes do RGPS (art. 57 da Lei 8.213/1991), por força da Súmula Vinculante 33;





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

- c) a Carta Magna prevê ainda a contagem recíproca de tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada (art. 201, § 9º), a qual é tratada também na Seção VI da Lei 8.213/1991 (arts. 94 a 98);
- d) o inciso IX do art. 96 da Lei 8.213/1991, incluído pela Lei 13.846/2019, dispõe sobre a necessidade de discriminação, na certidão de tempo de contribuição expedida pelo regime previdenciário de origem, dos períodos reconhecidos como atividade especial, sem conversão em tempo comum, para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais tratadas tanto no § 4º do art. 40 quanto no § 1º do art. 201 da Constituição Federal;
- e) a Nota Técnica SEI nº 1/2019/CONOR/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME, da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, esclarece não haver óbice para a contagem recíproca, sem conversão, de tempo de contribuição em atividades especiais entre os diversos regimes previdenciários;
- f) há precedentes administrativos oriundos do Senado Federal e do Tribunal de Contas da União, que concederam a servidores de seus quadros a averbação de tempo de atividade especial laborado em programa de residência médica e em entes privados;
- g) a Segunda Câmara da Corte de Contas, diante da manifestação favorável do Ministério Público junto ao TCU, julgou, por relação, ato concessório em que houve cômputo de período de residência médica para fins de aposentadoria especial (Acórdão de Relação 2.958/2018);

54. Esta Secretaria conclui que:

- a) é legal a averbação, no serviço público, do tempo de contribuição exercido em atividade especial em entidades privadas, assim reconhecido pelo regime de origem, sem acréscimo ou majoração pela conversão em tempo comum, para o fim da aposentadoria prevista no art. 40, § 4º, inciso III, da Constituição





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

Federal, combinado com o art. 57 da Lei 8.213/1991, nos termos da Súmula Vinculante 33 do STF;

- b) há margem de risco razoável para averbar períodos de atividade especial exercido na qualidade de médico residente para os fins de concessão de aposentadoria especial, em isonomia com o procedimento adotado pelo TCU e pelo Senado Federal; em sintonia com a interpretação mais flexível e mais benéfica da Súmula TCU 251, pelas razões aventadas no parágrafo 43 deste parecer; e ainda, considerando o que foi consubstanciado no Acórdão 2.958/2018, da Segunda Câmara do TCU, valendo destacar, como pontuou a Atec/DG, que o tema não foi abordado em decisão de Plenário;
 - c) é primordial que a averbação dependa do reconhecimento da atividade especial pelo RGPS, tanto na condição de atividade privada, quanto na condição de residência médica, mediante a emissão de CTC que, desprezando conversões de tempo especial em comum, discrimine de data a data o período de exercício das atividades insalubres;
 - d) é importante que a Administração empreenda estudo com o fito de firmar entendimento e pautar procedimentos no que tange à inter-relação do tempo de residência médica averbado para aposentadoria especial e o recebimento de adicional de especialização decorrente da mesma modalidade de pós-graduação.
55. Após essas conclusões, resta analisar a situação fática do servidor , levando em consideração a CTC de págs. 4/7 (Doc. 4):
- a) o interstício de 1/2/1993 a 31/01/1994 (residência médica) consta como atividade especial na CTC e pode ser averbado para aposentadoria especial em caso de entendimento favorável da Administração da Casa;





Processo – CD 229.785/2018

Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

- b) o interstício de 1/2/1994 a 31/01/1995 (residência médica) não pode ser considerado para aposentadoria especial, pois não foi objeto da sentença de págs. 10/13 (Doc. 5), tampouco foi reconhecido como especial na CTC;
- c) os interstícios de 1º/6/1995 a 30/12/1995 (Município de _____), de 26/2/1996 a 22/8/1996 e de 26/8/1996 a 6/5/1997 (Associação das Pioneiras Sociais) podem ser averbados para aposentadoria especial, pois foram reconhecidos como atividade especial pelo regime de contribuição de origem na respectiva CTC;
- d) releva esclarecer que a CTC informou os períodos de atividade insalubre com acréscimo; entretanto, o documento foi emitido anteriormente à publicação da Lei 13.846/2019, que vedou expressamente a conversão em tempo comum na CTC para fins de contagem recíproca nas aposentadorias especiais. Além disso, os períodos foram reconhecidos como atividade especial pelo Juízo da 25ª Vara Federal/DF, não havendo empecilho a sua averbação na Câmara dos Deputados se desconsiderado o tempo ficto.

56. Finalmente, a adoção do entendimento exposto nesta manifestação implica a revisão da Nota Técnica Secin 3/2018. Contudo, sugere-se aguardar a deliberação do presente pedido de reconsideração pelo Senhor Diretor-Geral para adoção de providências tendentes a nova manifestação formal de entendimento sobre o assunto, nos termos do subitem 2.3.7 do Estatuto da Secretaria de Controle Interno, instituído pela Portaria Secin 1, de 28/11/2016.

Brasília, 3 de setembro de 2019

Valquiria Alcantara Lacerda
Assessor de Controle Interno





CÂMARA DOS DEPUTADOS
SECRETARIA DE CONTROLE INTERNO

Processo – CD 229.785/2018
Assunto: Averbação de Tempo de Serviço

Em 3/9/2019

De acordo.

À consideração do Senhor Secretário de Controle Interno.

Marcos Vinícius Ferrari
Chefe/Napes

