



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

**PARECER/MP/CONJUR/FNF/Nº 1132 - 3.20 / 2007**

**PROCESSO Nº: 04500.005324/2007-39**

**EMENTA:** MINUTA DE ORIENTAÇÃO NORMATIVA. RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL PRESTADO SOB A ÉGIDE DA CLT POR SERVIDORES TRANSPOSTOS PARA O REGIME ESTATUTÁRIO PARA EFEITO DE APOSENTADORIA. A COMPETÊNCIA PARA A AFERIÇÃO DO TEMPO DE SERVIÇO ESPECIAL É DO INSS. ART. 57, § 3º, DA LEI Nº 8.213/91. O DIREITO AO ABONO DE PERMANÊNCIA PODE PRECEDER À DATA DE PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO Nº 2008/2006 – PLENÁRIO/TCU. DECISÕES DE NATUREZA DECLARATÓRIA TÊM EFEITO *EX TUNC*. PELA ALTERAÇÃO DA MINUTA.

1. Trata-se de minuta de Orientação Normativa elaborada pela Secretaria de Recursos Humanos desta Pasta e que visa estabelecer as regras que devem ser seguidas para a contagem especial de tempo de serviço para efeito de aposentadoria, de servidores ex-celetistas alcançados pelo art. 243 da Lei nº 8.112/90.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

2. Já foi editada a Orientação Normativa nº 03, de 18 de maio de 2007, que prevê a contagem especial de tempo de serviço para fins de aposentadoria de servidores públicos anteriormente submetidos ao regime celetista.

3. A minuta que está sendo analisada repete o que a ON nº 03/2007 já previa, mas também dispõe acerca da competência para averiguar o tempo especial de serviço exercido sob a égide da CLT, dos documentos que poderão servir de prova para que seja registrado este tempo especial, da retroatividade do abono de permanência e dos fatores de conversão do tempo especial.

4. Em princípio, cabe salientar que a Súmula nº 245 do Tribunal de Contas da União vedava a contagem de qualquer tempo ficto para efeito de aposentadoria estatutária, com base no art. 4º, I, da Lei nº 6.226/75.

5. Este é o teor da referida Súmula nº 245/TCU:

*“Não pode ser aplicada, para efeito de aposentadoria estatutária, na Administração Pública Federal, a contagem ficta do tempo de atividades consideradas insalubres, penosas ou perigosas, com o acréscimo previsto para as aposentadorias previdenciárias segundo legislação própria, nem a contagem ponderada, para efeito de aposentadoria ordinária, do tempo relativo a atividades que permitiriam aposentadoria especial com tempo reduzido.”*

6. Neste ponto, também é pertinente transcrever o art. 4º, I, da Lei nº 6.226/75, que dispõe sobre a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada, para efeito de aposentadoria, *in verbis*:



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

*“Art. 4º Para efeitos desta Lei, o tempo de serviço ou de atividades, conforme o caso, será computado de acordo com a legislação pertinente, observadas as seguintes normas:*

*I - Não será admitida a contagem de tempo de serviço em dobro ou em outras condições especiais”*

7. Ocorre que, inobstante o que dispõe o art. 4º, I, da Lei nº 6.226/75, o Supremo Tribunal Federal, em diversos arestos, firmou entendimento de que o tempo de serviço especial desempenhado por servidor público que era regido pela CLT se incorporou ao seu patrimônio jurídico e por esta razão deve ser computado para efeito de concessão de aposentadoria estatutária.

8. Também existem vários precedentes do Superior Tribunal de Justiça neste mesmo sentido.

9. Daí que, o Tribunal de Contas da União, em função dos vastos precedentes daquelas duas Cortes, entendeu por rever o seu posicionamento em relação ao servidores ex-celetistas, que anteriormente à transposição para o regime estatutário, haviam prestado serviço em atividades que a Lei assegurava uma contagem de tempo especial para efeito de aposentadoria.

10. Diante do Acórdão nº 2008/2006 – Plenário do Tribunal de Contas da União, foi editada a Orientação Normativa nº 03, de 18 de maio de 2007, reconhecendo o direito de contagem de tempo especial a servidores que eram submetidos ao regime celetista.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

11. O citado Acórdão nº 2008/2006 traz diversos precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça que consagram entendimento destoante daquele que serviu de base para a edição da Súmula nº 245/TCU.

12. Embora entendamos que a citada Súmula do Tribunal de Contas da União tem sólidos fundamentos jurídicos, dúvida não há que o entendimento reiterado das mais altas instâncias do Poder Judiciário torna necessária a revisão da antiga orientação daquela Corte de Contas.

13. Cabe aqui transcrever um desses arestos:

*“1. Servidor público: contagem especial de tempo de serviço prestado enquanto celetista, antes, portanto, de sua transformação em estatutário: direito adquirido, para todos os efeitos, desde que comprovado o efetivo exercício de atividade considerada insalubre, perigosa ou penosa.”<sup>1</sup>*

14. Assim sendo, entendemos correto o posicionamento do Tribunal de Contas da União, ao prestigiar os precedentes do STF e do STJ, bem como a consagração deste direito pela Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

15. Ocorre que, a minuta ora analisada incumbe aos órgãos e entidades integrantes do SIPEC a atribuição de averiguar e contabilizar o tempo de serviço especial que foi prestado sob o regime celetista. Neste ponto, entendemos que a Orientação Normativa incorreria em excesso.

---

<sup>1</sup> RE-AgR 439699 / DF; DJ 07.12.2006 p. 47



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

16. Assim esclarece a Nota Técnica nº 47/2007/COGES/SRH:

*“Cabe ressaltar que a minuta estabelece que é de competência das unidades de Recursos Humanos dos órgãos da Administração Pública Federal, e não do INSS, expedirem declaração para reconhecimento aos atuais servidores estatutários do direito à contagem especial, em virtude de que apesar do tempo ter sido prestado sob o Regime Geral de Previdência Social, todos (sic) as certidões de tempo de serviço no âmbito da Administração Pública Federal são expedidas pelos respectivos órgãos.”*

17. Embora a atribuição de expedir certidões de tempo de serviço caiba aos órgãos, autarquias ou fundações aos quais os respectivos servidores estatutários estão vinculados, isto não significa que sejam eles que devam analisar se, enquanto celetistas, tais servidores haviam ou não laborado em condições insalubres, penosas ou perigosas para efeito de contagem de tempo especial.

18. Conforme se depreende dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, a contagem especial de tempo de serviço prestado sob condições insalubres, penosas ou perigosas deve ser reconhecida para fins de aposentadoria estatutária por força da proteção ao *direito adquirido*.

19. Assim sendo, se o servidor tinha direito a esta contagem especial no âmbito do RGPS, este direito se incorpora ao seu patrimônio jurídico e por esta razão deve ser reconhecido para efeito de aposentação, em qualquer dos regimes.

20. Por este motivo, pouco ou de nada importam os critérios, documentos ou fórmulas de cálculo estabelecidos pela SRH para efeito de viabilizar tal contagem especial.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

21. Se o INSS reconheceu que o servidor, sob o regime celetista, tem 20 (vinte) anos de serviço em função dos critérios especiais de contagem estabelecidos pelas normas atinentes ao Regime Geral, são 20 (vinte) anos que os respectivos órgãos e entidades integrantes do SIPEC devem reconhecer para efeito de aposentadoria estatutária. Nem mais, nem menos.

22. Neste sentido, cabe transcrever o § 3º do art. 57 da Lei nº 8.213/91, que estabelece que a comprovação dos fatos que dão ensejo à concessão de aposentadoria especial e, portanto, à contagem ficta de tempo de serviço, deve ser realizada perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, *ipsis litteris*:

*“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.*”

*§ 3º A concessão da aposentadoria especial dependerá de comprovação pelo segurado, perante o Instituto Nacional do Seguro Social–INSS, do tempo de trabalho permanente, não ocasional nem intermitente, em condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física, durante o período mínimo fixado.”*

23. Diante disso, concluímos que a competência para a contabilização do tempo de serviço especial prestado sob o regime da CLT é do INSS.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

24. Isto não retira a competência da Administração Pública Federal de expedir certidões de tempo de serviço relativas a seus servidores, pois poderá e deverá emitir tais documentos, mas sempre considerando, em relação ao tempo de serviço prestado no regime celetista, o que houver sido reconhecido pelo INSS.
25. Além disso, caso os critérios estabelecidos na Orientação Normativa sob foco não sejam idênticos àqueles utilizados pelo INSS, poderão ocorrer duas situações distintas, ambas ilegais.
26. Caso as normas previstas na Orientação da SRH sejam prejudiciais aos servidores, quando confrontadas com aquelas utilizadas pelo INSS para contagem do tempo especial, haverá mácula a direito adquirido reiteradamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça.
27. Por outro lado, se as regras formuladas pela Secretaria de Recursos Humanos forem mais benéficas aos servidores, a Administração os estará aposentando antes da data permitida pelo Ordenamento Jurídico pátrio.
28. Em todo caso, haverá usurpação da competência do INSS para reconhecer o tempo de serviço prestado sob o regime da CLT.
29. Ao INSS cabe aferir o tempo de serviço, especial ou não, prestado sob o pálio da Consolidação das Leis do Trabalho e, em caso de mudança de regime, este tempo deve ser reconhecido pelos respectivos órgãos e entidades integrantes do SIPEC para efeito de aposentadoria estatutária.



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

30. Da mesma forma, o período trabalhado sob a égide da Lei nº 8.112/90 deve ser averiguado pelo órgão, autarquia ou fundação pública ao qual o servidor seja vinculado e, em passando para o regime celetista, o INSS também terá de reconhecer este tempo para efeito de aposentadoria pelo RGPS.

31. Assim sendo, cabe às unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC apenas registrar o tempo de serviço, especial ou não, que houver sido reconhecido pelo INSS para efeito de aposentadoria.

32. Superada esta questão, cabe fazer alguns comentários acerca do parágrafo único do art. 5º da minuta e que assim prevê:

“Art. 5º. (...)

*Parágrafo único: No caso de concessão de abono de permanência, os efeitos retroagirão a 6 de novembro de 2006, data da publicação do Acórdão nº 2008/2006 – TCU – Plenário, no Diário Oficial.”*

33. Não existe nenhuma razão para que se fixe a data de publicação do citado Acórdão do TCU como marco para o início dos efeitos financeiros referentes ao abono de permanência previsto no art. 3º, § 1º, da Emenda Constitucional nº 20/98, adiante transcrito:

“Art. 3º. (...)

*§ 1º - O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria integral e que opte por permanecer em atividade fará jus à isenção da contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria contidas no art. 40, § 1º, III, "a", da Constituição Federal.”*



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

34. A decisão do Tribunal de Contas da União apenas reconheceu um direito que os servidores públicos já possuíam, baseado em diversos precedentes jurisprudenciais do STF e do STJ e que, é bom frisar, tiveram como fundamento a proteção ao *direito adquirido*.

35. Aqueles que completaram o tempo necessário para se aposentar, contando o tempo especial, já tinham este direito mesmo antes do Acórdão do Tribunal de Contas e mesmo antes do primeiro precedente judicial que tenha reconhecido este direito.

36. As decisões que asseguraram o direito à contagem do tempo especial de serviço prestado sob o regime da CLT para efeito de aposentadoria estatutária têm natureza declaratória, ou seja, apenas reconheceram um direito pré-existente. Por esta razão, possuem efeito *ex tunc*. Portanto, as datas em que tenham sido proferidas ou publicadas tais decisões, não podem ser estabelecidas como marco inicial da isenção prevista no § 1º do art. 3º da EC nº 20/98.

37. Acerca dos efeitos das decisões de natureza declaratória, cabe citar o seguinte trecho de aresto do Superior Tribunal de Justiça:

*“O termo a quo da exoneração deve ser fixado desde a citação, haja vista possuir tal decisão natureza declaratória, operando efeitos ex tunc.”<sup>2</sup>*

38. No mesmo sentido, segue abaixo excerto de decisão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

*“2. Por outro lado, a sentença que rescindiu a doação - que transitou em julgado em 14 de abril de 1997 -, por ter natureza declaratória, produz efeitos "ex tunc", donde decorre a invalidade da penhora que recaiu sobre o bem imóvel em questão.”*

---

<sup>2</sup> REsp 598647 / SP; DJ 29.03.2004 p. 287



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

39. Portanto, aos servidores enquadrados na Orientação Normativa nº 03/2007, devem ser restituídas as contribuições previdenciárias pagas posteriormente à data em que poderiam ter se aposentado integralmente, caso tenham continuado em atividade, desde a data em que tal isenção passou a vigor no Ordenamento Jurídico, ressalvada a hipótese de prescrição.

40. Acerca da concessão do chamado abono de permanência aos segurados que permaneceram em serviço, cabe citar a seguinte decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região:

*“1. Não há qualquer óbice legal à concessão do abono de permanência em serviço para o segurado que exerça atividade insalubre ou perigosa e venha a completar o tempo necessário à aposentadoria especial, mas que pretenda permanecer em atividade.”<sup>3</sup>*

41. Por estas razões, entendemos que a previsão inserta no parágrafo único do art. 5º da minuta não tem fundamento legal.

42. Ante o exposto, entendemos que a minuta de Orientação Normativa posta sob análise desta Consultoria Jurídica deve ser alterada, da seguinte forma:

a) para estabelecer que as unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC devem acatar o tempo de serviço especial que for reconhecido pelo INSS e prestado por servidores públicos que eram regidos pela CLT;

b) para excluir os dispositivos que prevêm critérios ou métodos para que as unidades de recursos humanos dos órgãos e entidades integrantes do SIPEC afirmem o tempo de serviço especial prestado sob a égide da CLT, considerando que tal competência é do INSS.

---

<sup>3</sup> AC 93030292634; DJU DATA:04/02/2003 PÁGINA: 510 TRF-3



**ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO**  
**CONSULTORIA JURÍDICA DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO**

c) para alterar o parágrafo único do art. 5º, estabelecendo que deve ser reconhecido o direito à isenção prevista no art. 3º, § 1º, da Emenda Constitucional nº 20/98 (abono de permanência) aos servidores que já haviam atingido tempo suficiente para se aposentarem integralmente e que tenham continuado em atividade, considerando o tempo especial que for reconhecido pelo INSS, desde a data em que tal benefício passou a ser previsto no Ordenamento Jurídico (16.12.1998<sup>4</sup>), ressalvada a hipótese de prescrição.

À consideração superior.

Brasília (DF), 02 de agosto de 2007.

**FELIPE NOGUEIRA FERNANDES**  
ADVOGADO DA UNIÃO

Aprovo. Ao Sr. Consultor Jurídico.

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2007.

**DILES MARIA LUVISON KUHN**

Coordenadora-Geral Jurídica de Recursos Humanos

Aprovo o Parecer. Devolvam os autos à Secretaria de Recursos Humanos.

Em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2007.

**WILSON DE CASTRO JUNIOR**

Consultor Jurídico

---

<sup>4</sup> Data de publicação da EC nº 20/98