



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Divisão de Orientações e Informações Técnicas

GESCON L497222/2024 - Janaúba/MG

EMENTA:

LICENÇA SEM VENCIMENTOS. RECOLHIMENTO EM ATRASO DAS CONTRIBUIÇÕES A CARGO DO SEGURADO E DO ENTE FEDERATIVO. ANÁLISE DA LEI LOCAL VIGENTE À ÉPOCA DA LICENÇA. AFERIÇÃO DO CARÁTER FACULTATIVO OU OBRIGATÓRIO DAS CONTRIBUIÇÕES DO PERÍODO.

As contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional (CTN) e na própria lei do ente federativo vigente à época do período de gozo da licença. Dito isso, cabe ao consultante proceder a análise sistemática da legislação que rege o tema, para fins de aferir a possibilidade de pagamento em atraso das contribuições não recolhidas no período em que o servidor esteve licenciado sem o recebimento de remuneração, considerando a disciplina conferida pela lei local vigente à época dos fatos quanto ao caráter facultativo ou obrigatório dessas contribuições.

Isso porque, se a lei do ente federativo estabelecer que o servidor em licença sem vencimentos é obrigado a recolher ao RPPS as contribuições do período, o não recolhimento implicará em débito de natureza tributária com o RPPS, podendo ser legalmente cobrado pelo sujeito ativo da obrigação, com juros e correção monetária, observado o prazo prescricional para a cobrança do tributo. Por outro lado, se o ente federativo estabelecer que ao servidor em licença sem vencimentos é facultado recolher as contribuições ao RPPS durante esse período, o ente não poderá efetuar tal cobrança, pois o não recolhimento pelo servidor em época própria caracteriza a sua opção de não continuar contribuindo ao RPPS, e assim, não se constitui o crédito tributário.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L497222/2024. Data: 20/9/2024).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L497222/2024, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Janaúba/MG, indagando sobre a possibilidade de realizar o recolhimento em atraso das contribuições a cargo do segurado e a

patronal, referente aos anos 2009 e 2010, período em que o servidor esteve licenciado sem vencimentos do cargo efetivo.

2. A lei local atribuiu ao servidor, conforme dispositivos transcritos pelo consulente, o ônus de recolher as próprias contribuições e definiu a manutenção da responsabilidade do ente federativo pelo recolhimento da parcela de contribuição a seu cargo, durante o período de afastamento ou licenciamento de servidores sem remuneração.

3. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (recepcionada pela Emenda Constitucional (EC) nº 103, de 12 de novembro 2019, com status de Lei Complementar), que atribui a este Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação do Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social (DRPPS) a competência para proceder com a orientação, a supervisão, a fiscalização e o acompanhamento dos RPPS, bem como a definição dos parâmetros e das diretrizes gerais para organização e funcionamento desses regimes, de modo que o objeto da presente consulta apresenta pertinência com as competências atribuídas ao DRPPS pela referida Lei.

4. Para melhor compreensão do alcance do tema objeto desta consulta, faz-se necessário realçar alguns conceitos trazidos pela Portaria MTP nº 1.467, 2 de junho de 2022, norma que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes federativos, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998.

5. O § 4º do art. 3º da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, estatui que a filiação do servidor ao RPPS dar-se-á pelo exercício das atribuições do cargo de que é titular, sendo a licença a suspensão temporária do exercício dessas atribuições, mas que não possui o condão de romper o vínculo jurídico-funcional do servidor com a Administração Pública, pois é preservada a condição de ocupante de cargo efetivo, mesmo em se tratando de licença não remunerada.

6. A manutenção do vínculo do servidor público ao seu regime próprio durante o período do gozo de licença, já constava do inciso II do art. 13 da Orientação Normativa nº 02, de 31 de março de 2009 (revogada), e atualmente é prevista no inciso II do art. 4º da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, que inova ao incluir a expressão “na forma da lei do ente federativo” atribuindo assim a disciplina desse tema à legislação local. Eis a transcrição do artigo vigente:

Art. 4º O segurado de RPPS, permanecerá filiado a esse regime, no ente federativo de origem, nas seguintes situações:

[...]

II - quando licenciado, na forma da lei do ente federativo;

7. Portanto, no gozo da licença temporária do servidor é mantida a condição de ocupante de cargo de provimento efetivo, cabendo ao ente federativo, no exercício de sua competência normativa, disciplinar sobre a contribuição previdenciária relativa a esse período, podendo atribuir ao servidor licenciado tanto a obrigação quanto a opção de recolher as contribuições a seu cargo, além de poder também definir se a responsabilidade pelo recolhimento da parcela de contribuição a cargo do ente federativo (patronal) será mantida ou imputada ao

servidor licenciado, conforme o art. 23 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, que transcreveremos adiante, na íntegra.

8. Subjaz do exposto que, se a legislação do ente federativo pode conferir ao servidor a faculdade de não contribuir ao RPPS no período de gozo da licença sem remuneração, alguns parâmetros devem ser minimamente observados pelos regimes, visando conferir efetividade ao cumprimento do caráter contributivo e da exigência do equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS, insculpidos no caput do art. 40 da Constituição Federal, motivo pelo qual foram definidos na Portaria MTP nº 1.467, de 2022, as seguintes regras gerais aplicáveis aos RPPS:

Art. 23. O segurado afastado ou licenciado temporariamente do exercício do cargo efetivo sem recebimento de remuneração ou de subsídio pelo ente federativo somente contará o tempo correspondente ao afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria mediante o recolhimento mensal, ao RPPS, das contribuições a seu cargo.

§ 1º Lei do ente federativo atribuirá ao segurado a que se refere o caput o ônus de recolher a própria contribuição e definirá se a responsabilidade pelo recolhimento da parcela de contribuição a cargo do ente federativo será mantida ou imputada ao segurado.

§ 2º Na omissão da lei do ente federativo quanto ao ônus pelo recolhimento da parcela de contribuição do ente federativo durante o período de afastamento ou licenciamento, o repasse do valor correspondente à unidade gestora do RPPS continuará sob a responsabilidade do ente federativo.

§ 3º As contribuições referidas no § 1º incidirão sobre a mesma base de cálculo e nos mesmos percentuais que incidiriam se o segurado estivesse em atividade, observado o disposto no art. 12.

§ 4º O período de contribuição do segurado na situação de que trata o caput será computado para a concessão de aposentadoria pelo RPPS ou para a contagem recíproca prevista nos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal e não será considerado para verificação do cumprimento dos requisitos de tempo de efetivo exercício no serviço público, de tempo na carreira e de tempo de exercício no cargo efetivo para a concessão de aposentadoria ao segurado.

§ 5º Será suspensa a contagem do tempo de contribuição para efeitos de concessão de benefícios previdenciários do segurado que não efetivar o recolhimento das contribuições ao RPPS e não será devida, no período, a cobertura dos riscos previdenciários não programáveis de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho, aposentadoria por invalidez e pensão por morte.

9. Destaca-se dos dispositivos supratranscritos que a ausência de contribuição ao RPPS, no período da licença do servidor, desencadeará, impreterivelmente, **a suspensão da contagem do tempo de contribuição para efeitos de concessão de benefícios previdenciários** e não será devida, durante a licença, a cobertura dos riscos previdenciários não programáveis, como os de aposentadoria por incapacidade permanente para o trabalho e pensão por morte. Ademais, denota-se que, mesmo havendo o recolhimento mensal das contribuições imputadas ao servidor durante a licença sem remuneração, tal período não será considerado para verificação do cumprimento dos requisitos **de tempo de efetivo exercício no serviço público, de tempo na carreira e de tempo de exercício no cargo efetivo** para a concessão de aposentadoria ao segurado.

10. Considerando que o gozo de licença sem vencimento não descaracteriza o vínculo jurídico-funcional do servidor com a Administração Pública e que ao ente federativo é conferida a competência normativa para disciplinar sobre o recolhimento da contribuição

previdenciária no período de licença sem vencimentos, inclusive quanto as contribuições em atraso, observados os princípios do caráter contributivo e do equilíbrio financeiro e atuarial do regime, importa então verificar o que dispõe a legislação local sobre a matéria. Eis os dispositivos da lei referida pelo consulente:

Lei Municipal nº 1.629 de 07 de junho de 2005:

Art. 22. O servidor afastado ou licenciado do cargo, SEM REMUNERAÇÃO ou subsídio, **CONTARÁ o respectivo tempo de afastamento ou licenciamento para fins de aposentadoria, MEDIANTE O RECOLHIMENTO DA CONTRIBUIÇÃO previdenciária estabelecida no inciso II do art. 18.**

§ 1º A contribuição a que se refere o caput **SERÁ RECOLHIDA DIRETAMENTE PELO SERVIDOR**, observado o disposto nos arts. 24 e 25.

§ 2º Durante o período de afastamento ou licenciamento do cargo, **O MUNICÍPIO CONTINUARÁ RESPONSÁVEL PELO REPASSE DA CONTRIBUIÇÃO** de que trata o inciso I do art. 18.

[...]

Art. 24 Nas hipóteses de que tratam os arts. 22 e 23, **a remuneração de contribuição corresponderá à remuneração** ou subsídio relativo **ao cargo de que o segurado é titular**, calculada na forma do art. 19.

§ 1º Nos casos de que trata o caput, as contribuições previdenciárias **DEVERÃO SER RECOLHIDAS** até o dia quinze do mês seguinte àquele a que as contribuições se referirem, prorrogando-se o vencimento para o dia útil subsequente quando não houver expediente bancário no dia quinze.

§ 2º Na hipótese de alteração na remuneração de contribuição, a complementação do recolhimento de que trata o caput deste artigo ocorrerá no mês subsequente.

ART. 25. A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA RECOLHIDA OU REPASSADA EM ATRASO FICA SUJEITA AOS JUROS APLICÁVEIS AOS TRIBUTOS MUNICIPAIS. (Maiúsculas utilizadas como destaque)

11. Da análise dos dispositivos da lei do ente federativo supratranscritos, verifica-se que é imputado ao segurado o ônus pelo recolhimento de suas próprias contribuições durante o período de licença sem vencimento e mantida a responsabilidade do ente federativo quanto ao pagamento das contribuições a seu cargo, restando claro que o recolhimento dessas contribuições é uma condição para que o tempo de licença sem vencimento do servidor seja computado para fins de concessão de aposentadoria pelo RPPS ou certificado para fins de contagem recíproca. Ademais, destaca-se a previsão do art. 25, que permite o pagamento em atraso das contribuições previdenciárias, ao estabelecer que devem ser aplicadas as taxas de juros e multas de mora aplicáveis aos tributos municipais.

12. As contribuições previdenciárias possuem natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição Federal, no Código Tributário Nacional (CTN) e na própria lei do ente federativo vigente à época do período de gozo da licença. Dito isso, cabe ao consulente proceder a análise sistemática da legislação que rege o tema, para fins de aferir a possibilidade de pagamento em atraso das contribuições não recolhidas no período em que o servidor esteve licenciado sem o recebimento de remuneração, considerando a disciplina conferida pela lei local vigente à época dos fatos quanto ao caráter facultativo ou obrigatório dessas contribuições.

13. Isso porque, se a lei do ente federativo estabelecer que o servidor em licença sem vencimentos é obrigado a recolher ao RPPS as contribuições do período, o não recolhimento implicará em débito de natureza tributária com o RPPS, podendo ser legalmente cobrado pelo sujeito ativo da obrigação, com juros e correção monetária, observado o prazo prescricional para a cobrança do tributo. Por outro lado, se o ente federativo estabelecer que ao servidor em licença sem vencimentos é facultado recolher as contribuições ao RPPS durante esse período, o ente não poderá efetuar tal cobrança, pois o não recolhimento pelo servidor em época própria caracteriza a sua opção de não continuar contribuindo ao RPPS, e assim, não se constitui o crédito tributário.

14. Observe-se que as normas gerais atinentes ao tema, transcritas no item 8 supra, se restringem a disciplinar a contagem do tempo de licença sem vencimentos para fins previdenciários, impondo o recolhimento das contribuições ao RPPS como uma condição taxativa para que não seja suspensa a contagem do tempo para efeitos de concessão de benefícios previdenciários e para manutenção da condição de segurado do servidor, assegurando a cobertura dos riscos previdenciários não programáveis durante o afastamento do servidor do exercício das atribuições do seu cargo.

15. Assim, não há que se confundir a compulsoriedade do recolhimento da contribuição previdenciária durante o período de licença sem vencimentos do servidor, prevista em lei do ente federativo, com a exigência legal de recolhimento da contribuição a cargo do servidor como requisito ou condição para contagem desse período como tempo de contribuição para fins de aposentadoria. Sendo facultada ao servidor licenciado sem remuneração a manutenção do vínculo previdenciário com o RPPS, a opção pelo recolhimento das contribuições que lhe foram atribuídas pela lei local estabelece uma relação jurídica de cunho não tributário com o ente, tendo em vista que os pagamentos efetuados pelo servidor, nesta hipótese, decorrem da manifestação de sua vontade e não de uma previsão legal dotada de compulsoriedade.

16. Ademais, na licença sem vencimentos não está presente o fato gerador da contribuição previdenciária do servidor, que é o recebimento de remuneração ou subsídio do cargo efetivo, de modo que, não há atividade administrativa vinculada por parte da Administração Pública, no que diz respeito a cobrança das contribuições do período de afastamento se a lei do ente federativo apenas condicionar a contagem desse tempo de contribuição para fins de aposentadoria ao recolhimento da contribuição previdenciária a cargo do servidor, cuja inércia, nestes casos, denota a opção de suspensão da contagem contributiva e da condição de segurado do RPPS. Portanto, nestes casos, não há que se falar em prescrição e decadência, pois inexistente crédito tributário a ser cobrado, não havendo óbice ao recolhimento espontâneo e retroativo das contribuições correspondentes ao período, de acordo com o que prevê a lei local.

17. Contudo, caso a lei do ente federativo vigente à época da concessão da licença sem vencimentos não permita ou silencie quanto a possibilidade de recolhimento das contribuições previdenciárias durante o afastamento, não há amparo legal para posterior recolhimento espontâneo das contribuições relativas ao período pelo servidor. Nessa hipótese, a própria legislação do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) possibilita ao servidor licenciado que não exerce atividade remunerada filiar-se a esse Regime na qualidade

de segurado facultativo, em hipótese única de exceção à vedação prevista no §5º do art. 201 da Constituição Federal, consignada no art. 11, §2º do Regulamento de Previdência Social, aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Eis os dispositivos citados:

Constituição Federal:

Art. 201. (*omissis*)

[...]

§5º É vedada a filiação ao regime geral de previdência social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência.

.....
Decreto nº 3.048, de 1999:

Art. 11. (*omissis*)

[...]

§ 2º É vedada a filiação ao Regime Geral de Previdência Social, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa participante de regime próprio de previdência social, **salvo na hipótese de afastamento sem vencimento e desde que não permitida, nesta condição, contribuição ao respectivo regime próprio.**

18. Na hipótese em que a lei do ente federativo estabelece a obrigatoriedade de recolhimento das contribuições no período de licença sem vencimento, sugere-se ao consulente que a possibilidade de recolhimento retroativo e espontâneo das contribuições em atraso seja avaliada caso a caso pela Administração Pública, considerando os efeitos do decurso do tempo e o que prevê a lei vigente à época da concessão da licença sem vencimento, tendo em vista a natureza tributária do débito do servidor, sujeito, portanto, à incidência de prescrição e decadência nos prazos previstos no CTN.

19. A decadência e a prescrição são institutos diversos no Direito Tributário, embora ambos estejam relacionados com prazos e a extinção de direitos. A prescrição trata da perda do direito de cobrança do crédito tributário já constituído (prazo de 5 anos a partir da constituição definitiva do crédito, conforme o art. 174 do CTN), e a decadência refere-se à perda do direito de constituir o crédito tributário, ou seja, de lançar o tributo, que também possui prazo de 5 anos, conforme o art. 173 do CTN.

20. Quando se trata de tributos já prescritos muito se discute sobre a possibilidade de o contribuinte, ao efetuar o pagamento, estar renunciando ao benefício da prescrição, seja de maneira expressa ou tácita. Quando o contribuinte realiza o pagamento de um tributo já prescrito, sem contestar judicialmente ou administrativamente a prescrição, isso pode ser considerado, em alguns casos, como uma aceitação tácita da existência da dívida. Nesse sentido, o pagamento espontâneo poderia configurar a renúncia tácita ao prazo prescricional, impedindo que o contribuinte venha a questionar a prescrição posteriormente.

21. No caso da decadência, o pagamento espontâneo de um tributo cujo direito de constituição já está extinto é considerado indevido. Diferentemente da prescrição, onde o pagamento espontâneo pode implicar renúncia tácita à prescrição, na decadência não há possibilidade de renúncia, pois o crédito não mais existe. Assim, o contribuinte tem o direito de buscar a devolução dos valores pagos por meio de ação de repetição de indébito, uma vez que o pagamento foi realizado em favor de uma dívida inexistente.

22. Considerando tais apontamentos e sendo possível, a luz da legislação regente, que o servidor realize o recolhimento em atraso de suas contribuições, ao ente federativo cumpre providenciar o recolhimento da respectiva cota patronal. No que tange as contribuições a cargo do ente federativo, há expressa previsão na Portaria MTP nº 1.467, de 2022, reportando-se especificamente à prescrição e decadência:

Art. 7º O RPPS terá caráter contributivo e solidário, observada a exigência do equilíbrio financeiro e atuarial e o seguinte:

I - previsão em lei do ente federativo:

[...]

§ 5º Extinta a obrigação tributária do ente federativo **pela decadência ou prescrição** ou, quando delegada a capacidade tributária, pela confusão, **permanece a obrigação financeira do ente de respeitar a destinação dos respectivos valores ao RPPS, continuando exigíveis as contribuições e aportes previstos, em observância ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial** previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal.

23. Desse modo, mesmo que extinta a obrigação imputada ao ente federativo quanto ao recolhimento da parcela de contribuição do ente federativo durante o período de afastamento ou licenciamento sem vencimento pela ocorrência de prescrição ou decadência, remanesce, por força do que dispõe o §1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 1998, a obrigação financeira do ente federativo de repassar os valores devidos em face do não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais.

24. Ante o exposto, em resposta ao questionamento elencado pelo consulente, sugere-se que a aferição quanto a possibilidade de pagamento espontâneo das contribuições a cargo do servidor e não recolhidas no período da licença sem vencimento, seja realizada caso a caso pela Administração Pública, mediante a análise sistemática da legislação que rege o tema, considerando, ainda, a disciplina conferida pela lei local vigente à época dos fatos quanto ao caráter facultativo ou obrigatório dessas contribuições. Ademais, devem ser considerados os efeitos do decurso do tempo nas hipóteses em que se configura a natureza tributária do débito do servidor, quanto à incidência de prescrição e decadência e os riscos de demandas judiciais futuras se houver pagamentos indevidos.

25. Por fim, informa-se que o art. 16 da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, estabelece que o segurado obrigado a recolher, ele próprio, as contribuições ao RPPS, poderá, em caso de inadimplência, parcelar a dívida nos termos da legislação do ente federativo, observado o prazo máximo previsto no inciso II do caput do art. 14, que é de 60 (sessenta) prestações mensais, iguais e sucessivas, sem exclusão de juros e multas. Contudo, pode a lei do ente federativo disciplinar de forma diversa, mas respeitando os limites impostos pela regra geral.

26. É o cabe informar com fundamento nas competências deste Ministério conferidas pelo art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998.

Brasília-DF, 20 de setembro de 2024.

Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social