



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 Orientação e Informações Técnicas

L559624/2025 - Porto Alegre/RS

EMENTA:

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. LICENÇA OU AFASTAMENTO SEM REMUNERAÇÃO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ENTE FEDERATIVO. FILIAÇÃO AO RGPS. CONTAGEM RECÍPROCA. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PREVIDENCIÁRIA.

Durante a licença ou afastamento sem remuneração, mantém-se o vínculo do servidor ao RPPS, competindo ao ente federativo disciplinar, por lei, a obrigatoriedade ou faculdade de recolhimento das contribuições devidas, tanto pelo servidor quanto pelo ente, inclusive quanto à parcela patronal.

A legislação local vigente à época do afastamento é determinante para definir se é obrigatória, vedada ou facultada a contribuição ao RPPS no período e, consequentemente, para apurar a validade da filiação ao RGPS. A filiação como segurado facultativo ao regime geral somente é admitida quando não houver, por expressa disposição da norma local, a possibilidade de contribuição ao regime próprio.

Na hipótese em que a lei local prevê a manutenção do vínculo ao RPPS, mediante opção formal e recolhimento tempestivo das contribuições, não é permitida a filiação ao RGPS como segurado facultativo. Nesse caso, a compensação financeira previdenciária do período certificado pelo INSS somente é possível se demonstrado o exercício de atividade remunerada que implique filiação obrigatória ao regime geral, vedada a contagem de períodos concomitantes.

A certificação de tempo pelo INSS não será válida para contagem recíproca e compensação financeira se, durante o afastamento sem remuneração, o servidor não tiver recolhido ao RPPS quando facultado pela legislação local e não tiver exercido atividade remunerada sujeita à filiação obrigatória ao RGPS.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS.
L559624/2025. Data: 02/07/2025).

INTEIRO TEOR:

1. Trata-se da consulta Gescon L559624/2025, formulada pela unidade gestora (UG) do regime próprio de previdência social (RPPS) do município de Porto Alegre/RS, em complemento à consulta Gescon S481541/2024, tratando da possibilidade de compensação financeira previdenciária referente a período de afastamento sem remuneração e sem contribuição ao RPPS, o qual foi certificado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e aproveitado para a concessão da aposentadoria do servidor.

2. A orientação veiculada na resposta à consulta anterior (S481541/2024) reproduziu integralmente a ementa da consulta Gescon L465561/2024, publicada no Informativo Gescon de junho de 2024, a qual destaca a necessidade de análise da legislação local quanto à existência de previsão de recolhimento de contribuição no período de afastamento sem remuneração, bem como da verificação de possíveis hipóteses de acumulação vedada de cargos.

3. Na presente consulta, são transcritos dispositivos da legislação do município de Porto Alegre/RS considerados pertinentes à matéria, com o intuito de subsidiar a análise quanto à possibilidade de compensação financeira previdenciária nos moldes da situação anteriormente descrita.

4. Inicialmente, cabe destacar a previsão do artigo 9º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (recepção pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro 2019, com status de Lei Complementar), que atribui a este Ministério da Previdência Social (MPS), mediante a atuação deste 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.

5. Nesse sentido, cabe ressaltar que as orientações apresentadas nesta consulta têm caráter eminentemente geral, não se prestando à análise de casos concretos, tampouco vinculando as decisões administrativas a serem adotadas pela Administração. Seu objetivo precípua é oferecer subsídios iniciais para a avaliação das demandas submetidas à unidade gestora, devendo ser consideradas as particularidades de cada caso, bem como todas as normas locais pertinentes à matéria e vigentes à época dos fatos.

6. Para melhor compreensão do alcance do tema objeto desta consulta, faz-se necessário realçar alguns conceitos trazidos pela Portaria MTP nº 1.467, de 02 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.

7. O art. 3º, §4º, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022, estabelece 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 resta preservada a titularidade do cargo efetivo, mesmo em se tratando de licença não remunerada.

8. A manutenção do vínculo do servidor público ao seu regime próprio durante o período 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 da vinculação previdenciária à legislação local. Eis a transcrição do artigo vigente:

Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

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;

9. Portanto, em regra, durante a licença temporária do servidor é mantida a filiação ao RPPS, cabendo ao ente federativo, no exercício de sua competência normativa, disciplinar acerca da contribuição previdenciária relativa a esse período, podendo atribuir ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração 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.

10. Subjaz do exposto que, se a legislação do ente federativo pode conferir ao servidor a faculdade de não contribuir ao RPPS no período da licença sem remuneração, alguns parâmetros devem ser minimamente observados por estes 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:

Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

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.

11. Sendo certo que a licença ou afastamento sem remuneração não rompe o vínculo funcional do servidor com a Administração Pública e que tempo correspondente somente 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, mediante o recolhimento mensal, ao RPPS, das contribuições a seu cargo, e ainda que compete ente federativo disciplinar, por meio de sua legislação, as regras relativas a esse recolhimento, inclusive quanto à possibilidade de recolhimento em atraso, é essencial sempre examinar o que dispõe a norma local vigente na data da concessão da licença.

12. Portanto, é imprescindível verificar se a legislação local: (i) determina a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições pelo servidor licenciado, bem como da correspondente parcela patronal, se for o caso; (ii) facilita esse recolhimento; (iii) veda expressamente a contribuição durante o afastamento sem remuneração; ou (iv) é omissa quanto à matéria. **A correta identificação da hipótese aplicável à situação concreta é condição indispensável para a verificação da regularidade do tempo certificado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, em decorrência, para a análise de sua validade para fins de contagem recíproca e compensação financeira entre os regimes.**

13. Cumpre ressaltar, neste ponto, que o consultante não informou se o vínculo mantido pelo servidor licenciado perante o RGPS, posteriormente certificado pelo INSS, ocorreu na qualidade de segurado obrigatório ou facultativo. Em razão dessa omissão, a análise ora apresentada contempla, de forma ampla, as possibilidades normativas aplicáveis à matéria, com base nos distintos enquadramentos normativos admitidos.

14. O art. 201, §5º da Constituição Federal de 1988 veda a filiação ao RGPS, na qualidade de segurado facultativo, de pessoa amparada por RPPS. Mas, inexiste qualquer vedação aos segurados de RPPS de filarem-se ao RGPS na qualidade de segurado obrigatório, desde que o exercício da atividade remunerada correspondente seja compatível com o exercício do cargo, emprego ou função públicos (art. 37, XVI e XVII, da Constituição Federal). Aliás, há de se registrar que o exercício de atividade remunerada obriga, por lei, a vinculação a regime previdenciário, seja ele Próprio ou Geral, conforme o caso.

15. Assim, caso o servidor, durante o período de afastamento ou licença sem remuneração, tenha exercido atividade remunerada que o vinculasse obrigatoriamente ao RGPS, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e do art. 11 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, será assegurado o direito ao cômputo, para fins de aposentadoria no RPPS, do tempo de contribuição ao RGPS, desde que não concomitante com período de contribuição ao regime instituidor, conforme determina o art. 201, §§ 9º e 9º-A, da Constituição Federal, observado o disposto no art. 96, inciso II, da Lei nº 8.213, de 1991, e no art. 171, inciso III, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Lei nº 8.213, de 1991:

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:

[...]

II - é vedada a contagem de tempo de serviço público com o de atividade privada, quando concomitantes;

.....
Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 171. São vedados:

[...]

III - a contagem de tempo de contribuição sujeito à filiação ao RGPS com a de RPPS ou de serviço militar ou de mais de uma atividade, quando concomitantes;

16. Nessa hipótese, a ausência de recolhimento de contribuições ao RPPS durante o afastamento sem remuneração não impede a contagem recíproca, desde que tenha havido contribuição exclusivamente ao RGPS em razão do exercício de atividade remunerada sujeita à filiação obrigatória. Nesses casos, poderão ser averbados no RPPS os períodos certificados pelo INSS que não coincidam com vínculos no regime próprio e desde que atendidos os demais requisitos legais para a contagem recíproca. Em resumo, poderá ser averbado o tempo de contribuição ao RGPS, certificados pelo INSS, que não sejam concomitantes com aqueles existentes no RPPS onde o servidor pretende o cômputo.

17. Por outro lado, nos casos em que a legislação local expressamente proíbe a manutenção de contribuições ao RPPS ou não prevê a possibilidade de recolhimento durante o período de licença sem vencimento, a ausência de contribuição do servidor efetivo ao regime próprio caracteriza sua desvinculação previdenciária em relação ao regime próprio durante o referido período. Nessa hipótese, admite-se a filiação do servidor ao Regime Geral de Previdência Social, **na qualidade de segurado facultativo**, desde que não exerça atividade remunerada. Trata-se de exceção à vedação constante do art. 201, §5º da Constituição Federal, disposta no art. 11, § 2º, do Regulamento da Previdência Social aprovado pelo Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 e no art. 171, VII, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022. Eis os dispositivos citados:

Constituição Federal de 1988:

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.

.....
Portaria MTP nº 1.467, de 2022:

Art. 171. São vedados:

[...]

VII - a filiação ao RGPS, na qualidade de segurado facultativo, de segurado de RPPS, inclusive durante afastamento sem remuneração se prevista a opção de recolhimento conforme art. 23;

18. Este tema já foi objeto de manifestação em consultas Gescon anteriores, cujas ementas publicadas no Informativo Mensal foram reproduzidas a seguir por sua pertinência à hipótese ora examinada:

LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO JUNTO AO RPPS. VEDAÇÃO DE RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÃO POR LEI DO ENTE FEDERATIVO. RECOLHIMENTO AO RGPS. CONTAGEM RECÍPROCA. COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. COMPLEMENTAÇÃO DE ALÍQUOTA.

É expressamente vedada, pelo § 5º, do art. 201 da CF/1988, a filiação ao RGPS, de pessoa amparada por RPPS, na qualidade de segurado facultativo, a exceção da hipótese prevista no § 2º do art. 11 do Decreto nº 3.048, de 1999, de afastamento sem remuneração do servidor e desde que a legislação do ente federativo não permita, nesta condição, contribuição ao respectivo RPPS.

Excetuado o exercício de atividade que se enquadra nas hipóteses de vedação à acumulação de cargos, empregos e funções públicas previstas na Constituição Federal, atendidas as condições que possibilitam a filiação ao RGPS do servidor afastado ou licenciado sem remuneração, é cabível a contagem recíproca desse tempo de contribuição no RPPS e a consequente compensação financeira pelo regime de origem, mediante a emissão de CTC, desde que atendidas as disposições normativas do RGPS.

Emitida pelo INSS a Certidão do Tempo de Contribuição, não cabe ao RPPS aferir a natureza da filiação do segurado no RGPS, uma vez que é condição para sua emissão a complementação das contribuições para o percentual de 20% (vinte por cento), em caso de contribuinte facultativo (Divisão de Orientação Normativa - DIVON/CGNAL/SRPPS/SPREV-MTP. GESCON nº L264306/2022. Data: 04/11/2022)

CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DE SERVIDORES AFASTADOS OU LICENCIADOS SEM VENCIMENTOS. COMPETÊNCIA NORMATIVA DO ENTE FEDERATIVO. LEI LOCAL PREVENDO A OBRIGATORIEDADE DE CONTRIBUIÇÃO DO SEGURADO AFASTADO OU LICENCIADO SEM VENCIMENTOS. IMPOSSIBILIDADE DE FILIAÇÃO AO RGPS NA QUALIDADE DE SEGURADO FACULTATIVO.

É prevista em normas gerais infralegais a possibilidade de filiação ao RGPS, na condição de segurado facultativo, de pessoa amparada por RPPS, que, no gozo de licença ou afastamento não remunerado, não efetua contribuição a este regime em razão de expressa vedação ou inexistência dessa opção de recolhimento de contribuição ao RPPS na lei do ente federativo. Assim, não sendo atendidas as condições que possibilitam a filiação de servidor afastado ou licenciado sem remuneração, ao RGPS, na qualidade de segurado facultativo, a contagem recíproca desse tempo de contribuição no RPPS e a consequente compensação financeira pelo regime de origem, mediante a emissão de CTC, não se mostra cabível.

(Divisão de Orientação e Informações Técnicas - DIOIT/CGNAL/DRPPS/SRPC/MPS. GESCON L348661/2023. Data: 26/6/2024).

19. No que se refere à possibilidade de compensação financeira previdenciária referente ao período de afastamento sem vencimentos e sem contribuição, mas que foi certificado pelo INSS, averbado e aproveitado na aposentadoria do servidor, há que se observar se a legislação do ente federativo vigente à época da concessão da licença sem remuneração **previa a opção de recolhimento das contribuições ao RPPS**.

20. Essa verificação é essencial para apurar se havia impedimento legal à filiação do servidor ao RGPS na condição de segurado facultativo durante o afastamento. Isso porque a filiação ao RGPS, nessa qualidade, somente é admitida quando não houver, por expressa disposição legal local, a possibilidade de contribuição ao RPPS. A legalidade do vínculo ao RGPS é o que fundamenta o aproveitamento do tempo para fins de contagem recíproca, nos termos dos §§ 9º e 9º-A do art. 201 da Constituição Federal, não sendo possível a compensação financeira em hipóteses que configurem filiação indevida ao regime geral.

21. Na hipótese vertida nesta consulta, considerando que os arts. 12 e 16 do Decreto Municipal nº 14.983, de 21 de novembro de 2005 estavam vigentes à época da concessão da licença sem remuneração, constata-se que a legislação local atribuía ao servidor a possibilidade de manter a vinculação previdenciária ao RPPS, mediante opção formal pelo recolhimento direto e mensal das contribuições devidas, tanto a cargo do servidor quanto do ente público. Ainda que prevista a possibilidade de recolhimento até a véspera do retorno ao serviço ativo, não se admitia qualquer forma de recolhimento retroativo após esse prazo.

22. Nessas condições, verifica-se que o vínculo previdenciário ao RPPS era mantido apenas mediante o exercício da opção e o efetivo recolhimento tempestivo das contribuições. Logo, na ausência de manifestação e recolhimento nos termos exigidos pela norma local, o servidor permaneceu licenciado sem contribuição ao RPPS, mas em situação jurídica que **NÃO** permite sua filiação ao RGPS como segurado facultativo, dado que a legislação local **permitia** a manutenção do vínculo ao RPPS mediante o recolhimento das contribuições a seu cargo da parcela de contribuição a cargo do ente federativo.

23. Assim, nessa hipótese, a validade da certificação do período de vínculo ao RGPS e sua validade para fins de contagem recíproca e compensação financeira previdenciária apenas se sustenta se restar demonstrado que, durante o afastamento, o servidor exerceu atividade remunerada que o vinculasse obrigatoriamente ao RGPS, hipótese em que a filiação ao regime geral não decorreu de mera liberalidade, mas por força da previsão do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991, e do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991.

24. Diante do exposto, é possível concluir que:

- a) o período de afastamento sem remuneração de servidor vinculado ao RPPS somente poderá ser computado para fins de contagem recíproca e compensação financeira se houver contribuição previdenciária ao RPPS, conforme previsão e condições estabelecidas na legislação do ente federativo vigente à época do afastamento;
- b) nos casos em que a legislação local admite a manutenção do vínculo ao RPPS mediante opção formal e recolhimento tempestivo das contribuições, não é permitida a filiação ao RGPS na condição de segurado facultativo, nos termos do § 5º do art. 201 da Constituição Federal, do § 2º do art. 11 do Decreto nº 3.048, de 1999, e do art. 171, VII, da Portaria MTP nº 1.467, de 2022;
- c) na hipótese em que não tenha sido formalizada a opção e nem efetuado o recolhimento das contribuições ao RPPS, e desde que a legislação local não vedasse a contribuição durante o afastamento, a filiação ao RGPS como segurado facultativo

não se mostra válida, impedindo a contagem recíproca e a compensação financeira do período certificado pelo INSS;

d) na hipótese específica analisada nesta consulta, em que a legislação local vigente à época da licença previa expressamente a possibilidade de manutenção do vínculo ao RPPS mediante opção formal e recolhimento tempestivo das contribuições, somente será válida, para fins de contagem recíproca e compensação financeira, a certificação de tempo pelo INSS correspondente ao período de afastamento sem remuneração se restar demonstrado que o servidor exerceu, nesse período, atividade remunerada que o vinculasse obrigatoriamente ao RGPS, nos termos do art. 12 da Lei nº 8.212, de 1991, e do art. 11 da Lei nº 8.213, de 1991;

e) não demonstrado o exercício de atividade remunerada sujeita à filiação obrigatória ao RGPS no período de afastamento sem remuneração, e considerando que a legislação local não vedava, mas permitia a manutenção do vínculo ao RPPS mediante recolhimento tempestivo das contribuições, não se admite a filiação ao RGPS como segurado facultativo durante o afastamento. Nessa hipótese, a certificação pelo INSS não será válida para fins de contagem recíproca e compensação financeira previdenciária.

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

Brasília-DF, 2 de julho de 2025.

Divisão de Orientação e Informações Técnicas
Coordenação-Geral de Normatização e Acompanhamento Legal
Departamento dos Regimes Próprios de Previdência Social
Secretaria de Regime Próprio e Complementar
Ministério da Previdência Social