



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

PROCESSO: SGP Nº 77308/2014

INTERESSADA: MARIA LUIZA FIGUEIREDO CERQUEIRA

ASSUNTO: CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO

Parecer CJ/SGP nº 245/2014

EMENTA: APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA. REGRAS DE TRANSIÇÃO. Aposentadoria pleiteada nos termos do artigo 3º, da EC nº 47/2005, que dentre as condições que estabelece prevê que o servidor tenha ingressado no serviço público até 1998. Existência de anterior vínculo com a Administração Pública rompido em virtude de pedido de exoneração. Ingresso da servidora na Fundação CASA - Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente. Pessoa jurídica de direito privado. Conceito de serviço público. Vínculo profissional com o Estado e suas Autarquias. Conceito de efetivo exercício. Precedentes: Parecer PA nº 52/2013, Parecer PA nº 105/2013 e Parecer PA nº 103/2014.

1. Os autos versam sobre pedido da servidora Maria Luiza Figueiredo, RG nº 12.884.037-7, ocupante do cargo de Agente Técnico de Assistência à Saúde, do Quadro da Secretaria da Saúde, para concessão de aposentadoria nos termos do Artigo 3º, I, II, III, § único, da EC 47/05¹, c/c art. 201, §9º², da Constituição Federal, e da Lei Complementar estadual nº 269/81³ (fl. 130).

¹ Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher; II vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria; III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

2. A Unidade de Recursos Humanos, da Secretaria da Saúde, por Despacho de seu Diretor, encaminhou para análise da São Paulo Previdência – SPPREV, o pedido de concessão de aposentadoria formulado pela interessada (fl. 134).

3. A São Paulo Previdência – SPPREV, orientou a Secretaria da Saúde a *revisar e atualizar a CLTC e Requerimento de Aposentadoria, pois conforme orientação contida no PA 52/2013, servidora não faz jus à aposentadoria pelo art. 3º, pois houve quebra de vínculo de 02/06/1999 a 30/10/2000 (sic)* (fl. 137).

4. O Núcleo de Pessoal, da Secretaria da Saúde, solicitou *avaliação e orientação técnica* do Centro de Orientações e Normas, da Coordenadoria de Recursos Humanos daquela Pasta (fl. 145), que através da Informação nº 2119/2014 (fls. 147/149), propôs o encaminhamento do expediente à Unidade Central de Recursos Humanos – UCRH.

5. Na Informação UCRH nº 0650/2014 (fls. 150/153), a conclusão no sentido de que *o período de 01/06/1999 a 30/10/2000 (descontado o período concomitante com o tempo prestado à Administração Direta), prestado à Fundação CASA-SP não pode ser considerado para qualquer efeito, ressalvado o cômputo para*

ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo. Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

² 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 pensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei. ([Incluído dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#))

³ Dispõe sobre o cômputo, para efeito de aposentadoria nas condições que estabelece, do tempo de serviço prestado em atividade vinculada ao regime previdenciário federal pelos funcionários e servidores da Administração Pública Estadual



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

efeito de aposentadoria com fundamento no artigo 201, §9º, da Constituição Federal, (fl. 153) decorreu de anterior análise acerca da natureza jurídica da Fundação CASA - SP, segundo a qual, sendo pessoa jurídica de direito privado, não se aplicam os dispositivos constitucionais concernentes às fundações de direito público cuja natureza jurídica é idêntica à das autarquias (fl. 152 verso).

6. Instruem os autos, os seguintes documentos referentes ao pedido em análise, de concessão de aposentadoria da interessada: **(i)** Título de Exoneração da interessada do cargo de Oficial Administrativo, do Centro de Referência e Treinamento –DST – AIDS, da Secretaria da Saúde (fl. 60); **(ii)** Título de Admissão Lei 500/74, na função de Assistente Social (fl. 61); **(iii)** Título de Dispensa, nos termos do artigo 35, inciso I, do art. 1º da Lei 500/74 das funções de Assistente Social (fl. 65); **(iv)** Título de Nomeação para o cargo em caráter efetivo de Assistente Social (fl. 66); **(v)** requerimento da interessada para recebimento do abono de permanência instituído pela EC nº 41/2003 (fl. 79); **(vi)** certidão da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – FEBEM, da frequência registrada pela interessada no período de 26/10/1998 a 30/10/2000 (fl. 80); **(vi)** Certidão de Tempo de Contribuição, expedida pelo INSS, para efeitos da Lei federal nº 6.226/75 (fls. 81/82); **(vii)** requerimento da interessada para recebimento do abono de permanência instituído pela EC nº 41/2003 (fl. 89); **(viii)** formulário para o abono de permanência, contendo dados para implantação do benefício a partir de 16/07/2010 (fl. 107 e 125); **(ix)** Certidão de Tempo de Contribuição expedida pelo Centro de Referência e Treinamento – DST –AIDS, da Coordenadoria de Controle de Doenças, da Secretaria de Estado da Saúde (fls. 116/118 e 120/122); **(x)** requerimento para concessão de aposentadoria nos termos do Artigo 3º, I, II, III, § único, da EC 47/05, c/c art. 201, §9º, da Constituição Federal, e da Lei Complementar estadual nº 269/81 (fls. 130); Termo de ciência de enquadramento em regra de aposentadoria (fl. 131); **(xi)** Termo de ciência e de Notificação de aposentadoria (fl. 132); **(xii)** manifestação da autora acerca da observação da SPPREV para revisão e atualização da CLTC e requerimento de aposentadoria, em função do tempo de serviço prestado na Fundação CASA-SP (fl.139); **(xiii)** cópia da publicação no DOE de 17/12/1997, da abertura de concurso para a FEBEM (fl. 141); **(xiv)** cópia da publicação no DOE de 17/12/1998, do resultado e homologação do concurso para



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

o cargo de Assistente Social na FEBEM (fls. 142/143); (xv) cópia da publicação no DOE de 16/10/1998, de convocação dos candidatos habilitados por ordem de classificação para anuência de vagas (fls. 144); (xvi) manifestação do Núcleo de Pessoal, da Secretaria da Saúde (fl. 145); (xvii) manifestação do Centro de Orientações e Normas, da Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria da Saúde (fl. 147/149), (xviii) Informação nº 2119/2014 (fls. 147/149), . Informação UCRH nº 0650/2014 (fls. 150/153).

7. A proposta de oitiva desta Consultoria Jurídica, apresentada pela Unidade Central de Recursos Humanos, foi acolhida pela Chefia de Gabinete, que determinou o encaminhamento do expediente para “ciência e demais providências” (fl. 154).

É o relatório.

8. A servidora Maria Luiza Figueiredo Cerqueira, RG nº 12.884.037-7, ocupante do cargo de Agente Técnico de Assistência à Saúde, do Quadro da Secretaria da Saúde, formulou pedido de concessão de aposentadoria com fundamento no Artigo 3º, I, II, III, § único, da EC 47/05, c/c art. 201, §9º, da Constituição Federal, e na Lei Complementar estadual nº 269/81 (fl. 130).

9. Contudo, em razão da observação da São Paulo Previdência – SPPREV, no sentido de que a interessada não faria *jus à aposentadoria pelo art. 3º, pois houve **quebra de vínculo** de 02/06/1999 a 30/10/2000* (fl. 137), foram apresentadas manifestações acerca da falta de atendimento dos requisitos constitucionais que fundamentaram o pedido, tanto do Centro de Orientação e Normas da Secretaria da Saúde (fls. 147/148), como da Unidade Central de Recursos Humanos – UCRH (fls. 150/153).



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

10. Preliminarmente, releva notar que na ementa do Parecer PA nº 52/2013⁴, invocado pela São Paulo Previdência – SPPREV (fl. 137), justificando seu entendimento no sentido de que houve quebra de vínculo no período compreendido entre os dias 02/06/1999 a 30/10/2000, foi bem destacada a possibilidade de utilização da data mais antiga da investidura *somente quando se tratar de vínculos ininterruptos*, sendo o elucidativo o trecho a seguir reproduzido para a compreensão da orientação adotada:

“10.3 - Com efeito, se, após 16 de dezembro de 1998, tiver havido rompimento do vínculo do servidor com a Administração Pública e posterior estabelecimento de novo liame funcional, e houver também decorrido um intervalo temporal entre um evento e outro, o servidor não mais fará jus à aposentadoria nos termos da norma de transição em comento, eis que, neste caso, face à interrupção, o momento a ser considerado, para se estabelecer a data de ingresso no serviço público, será a data da investidura mais recente.” (grifos no original)

10.1. Portanto, inaplicável ao caso em comento a previsão contida no *caput*, do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47/2005, considerando que o anterior vínculo da interessada com a Administração foi rompido após 16 de dezembro de 1998 e que sua subsequente contratação pela Fundação CASA não deu continuidade à prestação de serviço público, por ser esta fundação de direito privado.

10.2. Observe-se, então, que a data de ingresso no serviço público após o rompimento do vínculo somente ocorreu quando do seu retorno aos Quadros da Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, ou seja, apenas em 31/10/2000 (fl. 63), onde permaneceu até o dia 25/10/2001 (fl. 65), data em que foi nomeada para o atual cargo que ocupa de Agente Técnico de Assistência à Saúde (fl. 66).

⁴ De autoria da Procuradora PATRÍCIA ESTER FRYSMAN



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

11. Assim, tão só o rompimento do vínculo com a administração no presente caso, já inviabiliza a aplicação do artigo 3º, *caput* da EC 45/2005, sendo certo que o tempo de serviço prestado na Fundação CASA, no período de 02/06/1999 a 30/10/2000, não pode ser considerado para aposentadoria nos moldes postulados, por tratar-se de vínculo com pessoa jurídica de direito privado.

12. Nesse sentido, cumpre inicialmente salientar alguns trechos do Parecer PA nº 105/2013⁵ que auxiliam na análise da natureza do vínculo e do tempo de serviço prestado pela interessada no interregno mencionado, com esclarecimentos acerca das características da prestação de serviço público, partindo da interpretação do artigo 76 da Lei Estadual nº 10.261/68⁶:

“10. Defendemos, particularmente, a tese de que *serviço público*, na acepção tratada, reclama **vínculo específico**, consistente na relação jurídica profissional, estatutária ou não, estabelecida entre o prestador do serviço e o **Estado ou suas autarquias**. Assim, aproximamos duas noções correlatas ao asseverar que “*Serviço público não é, pois, senão aquele prestado pelo servidor público*”⁷, ao passo que consideramos ser de índole privada todo serviço que se presta em caráter profissional sem se entreter vínculo com o Estado e suas descentralizações de direito público,

⁵ De autoria do Procurador do Estado DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR e aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 08 de janeiro de 2014.

⁶ "O tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado ao Estado e suas Autarquias, será contado singelamente para todos os fins. Parágrafo único - O tempo de serviço público prestado à União, outros Estados e Municípios, e suas autarquias, anteriormente ao ingresso do funcionário no serviço público estadual, será contado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade."

⁷ CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, observa, a propósito, que a designação *servidor público*, no ordenamento constitucional vigente, “Não mais é adequada para abarcar também os empregados das entidades da Administração indireta e de Direito Privado (...)”, razão porque devem ser distinguidos da categoria que hoje se denomina *servidores estaduais* *Curso de Direito Administrativo*, 27ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p.248).



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

ainda quando as atribuições desempenhadas concorram para uma finalidade pública.

...

12. É desimportante, isto precisa ficar bem compreendido, o tipo de atividade desempenhada pela pessoa jurídica a que se vincula o agente público. Ainda que essa pessoa seja prestadora de serviço público – aqui, sim, compreendido como atividade destinada à satisfação da coletividade - e não de atividade econômica, não será o agente *servidor público* nem desempenhará ele mesmo *serviço público*, na acepção de que cuidamos, se não estiver vinculado ao Estado ou a seus entes autárquicos.”

13. Por outro lado, conforme contido na Informação UCRH nº 0650/2014 (fls. 150/153), *o ponto principal para o deslinde da questão tratada nos autos consiste em esclarecer a natureza jurídica (se pública ou privada) da Fundação CASA-SP e, se o período prestado à referida fundação pode ser considerado tempo de serviço público para os fins previstos no artigo 3º da E.C. nº 47, de 2005.*

14. Nesse aspecto, proveitosa a reprodução dos excertos do Parecer PA nº 103/2014, nos quais foi tratada não apenas a natureza jurídica especificamente da Fundação CASA-SP, como também a possibilidade do cômputo do tempo de serviço nela prestado como sendo de *efetivo serviço público*, requisito previsto no inciso II, do artigo 3º da EC 47/2005:

“**15.** É precisamente sobre esses novos requisitos da aposentadoria do servidor que a Procuradoria Administrativa tem-se manifestado amiúde, e já o fez, mais de uma vez, para dizer em que consiste o *efetivo exercício* e, em especial, o que significa o *efetivo*



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

exercício no serviço público. O norte da interpretação preconizada por esta Especializada ao menos desde o **Parecer PA-3 n.º 70/1993**⁸ é dado pelo conhecimento de que o constituinte reformador não empregou injustificadamente o adjetivo *efetivo*, mas o fez de modo consciente, com vistas a estabelecer uma distinção fundamental: aquela que há entre o exercício que se considera como tal apenas por virtude de equiparação feita por lei e o **exercício real e concreto**, cuja caracterização nesses termos escapa à vontade do legislador ordinário.

...

20. Por conseguinte, na hipótese destes autos, não nos parece que o tempo prestado pela Procuradora do Estado à Febem ou à Fundação Casa, por mais louvável que seja o propósito dos afastamentos havidos, possa ser contado como *tempo de efetivo exercício no serviço público* para efeito de aposentadoria. À semelhança do caso examinado no Parecer PA n.º 105/2013, embora a interessada tenha mantido o vínculo com o Estado como decorrência de ocupar cargo efetivo, **deixou de exercer real e concretamente as atribuições decorrentes de relação profissional dessa índole enquanto esteve à frente de entidade constituída sob a égide do direito privado**. Não houve, em outras palavras, o *efetivo exercício no serviço público* reclamado pelas normas constitucionais em questão.

⁸ De autoria do Procurador do Estado CARLOS ARI SUNDFELD e aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 30 de junho de 1993.



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

21. Descabe qualquer dúvida sobre a natureza jurídica da fundação para a qual os afastamentos ocorreram. A lei que previu a entidade, ainda como Fundação Paulista de Promoção Social do Menor, não a criou como autarquia, senão autorizou o Poder Executivo a instituí-la mediante a “*inscrição de seu ato institutivo no Registro competente*” (artigo 1º da Lei Estadual nº 185, de 12 de dezembro de 1973). Leis posteriores alteraram-lhe a denominação para Fundação Estadual do Bem Estar do Menor (Lei Estadual nº 985, de 26 de abril de 1976) e Fundação Centro de Atendimento Sócio-Educativo ao Adolescente (Lei Estadual nº 12.469, de 22 de dezembro de 2006), porém mantiveram a fundação em sua essência: a de entidade organizada *paralelamente* ao Estado – e portanto fora dele – para executar, na qualidade de pessoa jurídica de direito privado, regida por estatuto infralegal, serviços de interesse da coletividade.

15. Importante ressaltar que, o mencionado Parecer PA nº 103/2014, restringiu a possibilidade de contagem do tempo de efetivo serviço público prestado na Fundação CASA-SP, em situação decorrente de **afastamento regularmente autorizado de servidora efetiva**⁹, diferente da interessada que já não mantinha qualquer vínculo com a administração estadual direta

⁹ **Lei estadual nº 10.261/68: Artigo 65** - Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquela em que estiver lotado, salvo nos casos previstos nesta lei, ou mediante autorização do Governador. **Artigo 66** - Na hipótese de autorização do Governador, o afastamento só será permitido, com ou sem prejuízo de vencimentos, para fim determinado e prazo certo. **Parágrafo único** - O afastamento sem prejuízo de vencimentos poderá ser condicionado ao reembolso das despesas efetuadas pelo órgão de origem, na forma a ser estabelecida em regulamento. *



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA
CONSULTORIA JURÍDICA

desde sua exoneração a pedido, aos 01/06/1999, do cargo de Oficial Administrativo efetivo, do Centro de Referência e Treinamento –DST – AIDS, da Secretaria da Saúde.

16. Acrescento, ainda, que a recomendação da São Paulo Previdência – SPPREV (fl. 137), para que seja revisada e atualizada Certidão de Liquidação de Tempo de Contribuição, seja providenciada com oportuna revisão do direito ao abono de permanência concedido à interessada.

17. Diante do exposto, considerando que (i) a possibilidade de utilização da data mais antiga da investidura é admitida *somente quando se tratar de vínculos ininterruptos*¹⁰, (ii) o tempo de serviço público implica em efetivo vínculo do servidor com pessoa jurídica de direito público, (iii) a Fundação CASA-SP, é pessoa jurídica de direito privado, e o tempo de serviço nela prestado não pode ser qualificado como tempo de *serviço público*, menos ainda como de *efetivo serviço público*: entendo juridicamente inviável o pedido formulado de aposentadoria com fundamento do artigo 3º, da Emenda Constitucional nº 47/2005, ressaltando a necessidade de atendimento do item 16 do presente parecer.

Encaminhem-se os autos à origem, para prosseguimento, por intermédio da Chefia de Gabinete.

É o parecer.

CJ/SGP, 14 de outubro de 2014.

FERNANDA AMARAL BRAGA MACHADO

Procuradora do Estado Chefe

CAR

¹⁰ Parecer PA nº 52/2013