



**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 47/05<sup>1</sup>, c/c art. 201, §9º<sup>2</sup>, da Constituição Federal, e da Lei Complementar estadual nº 269/81<sup>3</sup> (fl. 130).

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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](#))

<sup>3</sup> 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 52/2013<sup>4</sup>, 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).

---

<sup>4</sup> 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 105/2013<sup>5</sup> 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 10.261/68<sup>6</sup>:

“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*”<sup>7</sup>, 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,

---

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

<sup>6</sup> "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."

<sup>7</sup> 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**<sup>8</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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**<sup>9</sup>, diferente da interessada que já não mantinha qualquer vínculo com a administração estadual direta

---

<sup>9</sup> **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*<sup>10</sup>, (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

---

<sup>10</sup> Parecer PA nº 52/2013