



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



PROCESSO: GDOC 16847-1019802/2015 (SJDC nº 573/2015)

PARECER: PA n.º 22/2016

INTERESSADO: MARIA TERESA MORMILLO

EMENTA: **CONTAGEM DE TEMPO.** Cômputo do período em que a interessada prestou serviços à Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON e Instituto de Pesos e Medidas - IPEM/SP, para fins de licença-prêmio. Súmula 21 da Procuradoria Geral do Estado. Natureza jurídica do IPEM/SP. Entidade autárquica dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Lei Estadual nº 9.286/1995. Precedentes: **Pareceres PA nº 189/2006, PA nº 31/2005 e PA-3 nº 1/1998.** Dúvidas acerca da natureza jurídica da Fundação PROCON, entidade dotada de "*personalidade jurídica de direito público*". Lei Estadual nº 9.192/1995. Incongruências e incompatibilidades do regime jurídico traçado pela lei instituidora e a real natureza da Fundação PROCON apontadas em diversos precedentes. Despacho apostado pelo então Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Governo nos **Pareceres AJG nº 0139/1997, nº 0826/1998 e 0646/1999.** Regime jurídico híbrido. Precedentes: **Pareceres PA nº 127/2010, PA nº 96/2013, PA nº 249/2005.** Proposta de acolhimento parcial do pedido.

1. Vêm os autos a esta Procuradoria Administrativa por determinação da Senhora Subprocuradora Geral do Estado, área da Consultoria Geral, atendendo à proposta da Consultoria Jurídica da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, para exame de pedido de averbação de tempo de serviço prestado junto à Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON e Instituto de Pesos e Medidas - IPEM/SP, para fins de licença-prêmio.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



2. Cuida o expediente de requerimento formulado pela interessada no qual pleiteia a “averbação de tempo de serviço prestado junto a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON e Instituto de Pesos e Medidas - IPEM, para fins de licença-prêmio” (fls. 3), instruído com cópia de certidão fornecida pelo PROCON atestando que teria ela prestado serviços a essa entidade no período de 01/08/1997 a 07/06/2006 (fls. 4/5), bem ainda da Certidão de Tempo de Serviço nº 58/2015 expedida pelo IPEM (fls. 6).

3. Instada pelo órgão de recursos humanos da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania a dirimir se as indigitadas entidades poderiam ser consideradas “autarquias do Estado”, para os fins previstos na Súmula 21 da Procuradoria Geral do Estado (fls. 17 e vº), o órgão jurídico que serve a Pasta acenou positivamente nessa direção. Com efeito, segundo o entendimento da Consultoria Jurídica extraído dos precedentes da jurisprudência administrativa, “tanto a Fundação PROCON, assim como o IPEM, possuem natureza jurídica de autarquia estadual”, viabilizando, por conseguinte, a aplicação do referido enunciado à interessada que, atualmente, ocupa cargo de provimento em comissão na Pasta (Parecer CJ/SJDC nº 484/2015¹, fls. 19/29). Instruem o opinativo cópias dos Pareceres PA nº 127/2010 (fls. 30/40) e PA-3 nº 308/2001 (fls. 41/54).

4. Em atendimento à diligência proposta pelo órgão jurídico, encartou-se ao expediente o informe relativo à situação funcional da interessada, no qual se vê que ela foi nomeada, nos termos do artigo 20, inciso I, da Lei Complementar nº 180/78, para exercer em comissão o cargo de Assessor Técnico de Gabinete, desde 11 de abril de 2013 (fls. 55/56).

¹ De autoria do Procurador do Estado LUIZ FRANCISCO T. AVOLIO.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



5. Por determinação da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral (fls. 60), **passamos a opinar.**

6. Faz-se em jogo a aplicação da Súmula nº 21 da Procuradoria Geral do Estado, vazada nos seguintes termos:

LICENÇA-PRÊMIO — Contagem de Tempo de Serviço Público. Possibilidade

Os servidores que ingressaram ou vierem a ingressar no serviço público estadual sob o regime estatutário terão contado, para fins de licença-prêmio, o tempo de serviço público prestado ao Estado ou suas autarquias, ainda que sob regime diverso e que não contemplasse essa vantagem, tenha ou não havido interrupção de exercício para ingressar no regime estatutário, condicionada esta contagem ao preenchimento dos requisitos exigidos pelos artigos 209 e 210 da Lei n. 10.261, de 28.10.68 e excluídos os períodos anteriores a 5.10.88 se tiver havido a percepção de gratificação de Natal ou períodos anteriores a 5.10.88 se tiver havido a percepção de gratificação de Natal ou 13º salário.

Poderá ser contado, nas mesmas condições, o tempo de serviço prestado até 20.12.84 à União, outros Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias, desde que esse período não tenha propiciado a fruição dessa mesma vantagem junto àqueles entes públicos.

(destacamos)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



7. Não se põe em dúvida a aplicação do referido verbete à interessada que, nomeada para cargo de provimento em comissão na Pasta, encontra-se jungida ao regime funcional estatutário; regida, pois, pela Lei nº 10.261/1968.

8. Igualmente não se controverte quanto à natureza jurídica do IPEM, “*entidade autárquica dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial*”², nos termos do artigo 1º, *caput*, da Lei Estadual nº 9.286, de 22 de dezembro de 1995, cujo quadro de pessoal foi fixado pela Lei Complementar Estadual nº 1.103, de 17 de março de 2010.

9. Diversa, contudo, é a questão concernente à Fundação PROCON, entidade dotada de “*personalidade jurídica de direito público*” (artigo 1º da Lei Estadual nº 9.192, de 23 de novembro de 1995).

10. É corrente no meio doutrinário a lição de que a fundação de direito público nada mais é do que uma modalidade de autarquia (daí a expressão “autarquia fundacional”), a par dos debates que cercam os conceitos de fundação de direito público, fundação pública e fundação de direito privado instituída ou mantida pelo Poder Público, dado o equívoco conceitual que paira sobre os termos.

11. Não é, contudo, o rótulo que revela a verdadeira essência dos institutos, mas sim o regime jurídico delineado pela sua lei instituidora, daí a polêmica envolvendo diversas entidades cuja natureza é nebulosa. A valer, no cerne da discussão instaurada no âmbito da Administração estadual está a Fundação PROCON, já apontada a incongruência e a incompatibilidade do regime

² Sobre a natureza autárquica da entidade, confirmam-se os precedentes desta Casa consubstanciados nos Pareceres PA nº 189/2006, PA nº 31/2005 e PA-3 nº 1/1998, todos aprovados pela Instituição.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

P.A.	66
Fis.	
<i>[Assinatura]</i>	

jurídico traçado pela sua lei instituidora com a real natureza da entidade no longo despacho apostado pelo então Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Governo³ ao ensejo da análise dos estatutos da entidade, oportunidade em que propôs essa autoridade a “revisão dos atos legislativo e regulamentar já editados no sentido da institucionalização da ‘Fundação PROCON’, sob pena de consequências extremamente prejudiciais ao interesse público e ao primado da legalidade” (trecho do despacho apostado no **Parecer AJG nº 0139/1997**).

12. Em outra oportunidade, analisando a ampliação dos quadros dessa entidade e eventual repercussão de gratificações percebidas pelos empregados dessa fundação, essa mesma autoridade teve o ensejo de consignar no despacho de aprovação ao **Parecer AJG nº 0826/1998**:

Ora, na espécie, cuida-se de **empregados** de “fundação pública”, com regime jurídico híbrido, combinando características de autarquia e fundação governamental (situação essa condenada por esta Assessoria Jurídica no expediente que tratou da aprovação dos estatutos da Fundação PROCON), mas que, no tocante ao regime retributório, segue a sistemática das fundações de direito privado instituídas pelo Estado.

13. O **regime jurídico híbrido** da Fundação PROCON foi novamente destacado pelo então Procurador do Estado Assessor Chefe da Assessoria Jurídica do Governo, desta feita no exame do **Parecer AJG nº 0646/1999**, no qual asseverou:

³ Dr. ELIVAL DA SILVA RAMOS, atual Procurador Geral do Estado.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



no âmbito da Administração Estadual indireta só se deve falar em autarquias, fundações (instituídas ou mantidas pelo Poder Público) e empresas paraestatais, a despeito da existência de entidades, fruto de injustificável embaralhamento conceitual, a que o Legislador local denominou fundações, dotadas de personalidade de direito público e regime jurídico híbrido (entre o regime autárquico e o fundacional comum), cujo perfil jurídico-institucional urge modificar (é o que acabará por ser feito, mais cedo ou mais tarde, com a “Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON”, em face das incongruências da Lei Estadual nº 9.192, de 21/11/95).

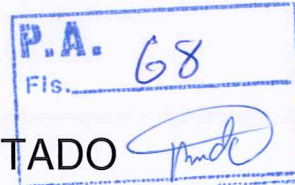
14. Nessa linha de ideias, respeitado o entendimento do ilustre parecerista preopinante, pensamos que a jurisprudência administrativa não abona a tese sustentada. Ao revés, divisamos alguns precedentes desafiadores no que diz respeito à natureza jurídica supostamente autárquica da Fundação PROCON.

15. Com efeito, instada a dirimir dúvida concernente à representação jurídica da Fundação PROCON, concluiu a saudosa Procuradora do Estado ANA MARIA OLIVEIRA DE TOLEDO RINALDI pela necessidade de celebração de convênio entre a Procuradoria Geral do Estado e aquele órgão, afastando-se à espécie a aplicação da regra disposta nos incisos I e II do artigo 99 da Constituição Estadual⁴ (**Parecer PA nº 127/2010**). E mais. Muito embora assentindo

⁴ *Verbis*: “Artigo 99 - São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado: I - representar judicial e extrajudicialmente o Estado e suas autarquias, inclusive as de regime especial, exceto as universidades públicas estaduais (NR); II - exercer as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo e das entidades autárquicas a que se refere o inciso anterior; (NR)” (g.n.)



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



cuidar-se de fundação de direito público, advertiu a ilustre parecerista, na esteira das recomendações contidas no **Parecer PA nº 191/2007**, que as mesmas incompatibilidades que circundam o regime jurídico da Fundação ITESP – como a flagrante agressão à regra contida no artigo 61, §1º, II, “a”, da Constituição Federal⁵ – são extensíveis à Fundação PROCON.

16. Lembramos ainda o teor do **Parecer PA nº 96/2013**⁶, no qual se recusou a extensão do adicional por tempo de serviço instituído no artigo 129 da Constituição Estadual aos empregados da Fundação PROCON igualmente em razão da **natureza híbrida** dessa entidade, na linha de precedentes desta Instituição (**Parecer PA nº 249/2005**⁷). A propósito, segue-se àquele opinativo a juntada da manifestação emitida no âmbito da Coordenadoria de Empresas e Fundações, vinculada ao Gabinete do Procurador Geral do Estado, no qual, examinando pleito de empregados da Fundação PROCON para o pagamento de adicional quinquenal, consignou-se, derradeiramente que

a informação veiculada pela Unidade de Recursos Humanos, constante do Manual do Servidor Público Estadual, destina-se aos servidores celetistas da Administração Direta e Autarquias, de sorte que não se aplica aos empregados públicos da Fundação PROCON.

⁵Verbis: “Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...); II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (...).”

⁶ Parecerista Dra. CÉLIA ALMENDRA RODRIGUES, aprovado superiormente.

⁷ Parecerista Dra. MARIA LÚCIA PEREIRA MOIÓLI, aprovado superiormente.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



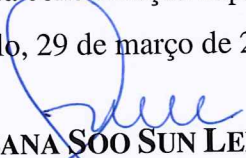
(trecho da Manif-GPG-CEF-054/2012, subscrito pela então Procuradora do Estado Assessora da Coordenadoria das Empresas e Fundações)

17. À vista das considerações expendidas, somos favoráveis a que seja o pleito acolhido em parte, computando-se tão somente o tempo de serviço prestado junto à autarquia IPREM/SP para os fins pretendidos, ressaltando que a fruição do benefício será viável enquanto a interessada estiver jungida ao regime estatutário e desde que atendidos os demais pressupostos legais, nos termos do enunciado desta Instituição.

18. Em síntese, para os fins de aplicação da Súmula 21 da Procuradoria Geral do Estado, concluímos pela possibilidade de cômputo do período de serviço prestado à IPREM/SP; inviável, contudo, o tempo laborado junto à Fundação PROCON.

À elevada consideração superior.

São Paulo, 29 de março de 2016.


SUZANA SOO SUN LEE
Procuradora do Estado
OAB/SP n.º 227.865



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA



PROCESSO: GDOC n.º 16847-1019802/2015


PARECER: PA n.º 22/2016

INTERESSADA: Maria Teresa Mormillo

De acordo com o **Parecer PA n.º 22/2016**.

Transmitam-se os autos à consideração da douta
Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 15 de abril de 2016.


DEMÉRAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP n.º 245.540



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

GDOC: 16847-1019802/2015

INTERESSADO: MARIA TERESA MORMILLO

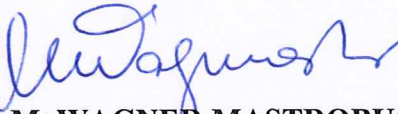
ASSUNTO: SOLICITA AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO
PRESTADO NO PROCON-IPEM, PARA FINS DE
LICENÇA-PRÊMIO PARA PARECER.

Despacho SubG – Cons. nº 197/2016

1. Com amparo no artigo 21, IX, da Lei Complementar estadual nº 1.270, de 25 de agosto de 2015 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado), aprovo, pelos seus próprios e jurídicos fundamentos, o **Parecer PA nº 22/2016** que, na esteira de precedentes da Procuradoria Geral do Estado, conclui pela possibilidade do cômputo do período de serviço prestado a autarquia IPEM, para fins de licença prêmio, e impossibilidade da mesma contagem em relação ao período trabalhado junto à Fundação Procon.

2. Após as devidas comunicações, retornem-se os autos à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, com trâmite pela d.Assessoria de Empresas e Fundações, junto ao Gabinete do Procurador Geral.

SUBG - Consultoria, 19 de Abril de 2016.


CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL