



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: PGE n.º 18488-473311/2012

PARECER: PA n.º 12/2013

INTERESSADA: Diretoria de Benefícios de Servidores Públicos da São Paulo Previdência

EMENTA: **PREVIDENCIÁRIO. SERVIDOR PÚBLICO. CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO.** Domingos, feriados e dias sem expediente intercalados entre faltas sucessivas do servidor. Desconto da remuneração por expressa determinação legal. Contagem desses dias como tempo de serviço e, conseqüentemente, como tempo de contribuição na hipótese do artigo 4º da Emenda Constitucional n.º 20/1998. Inteligência do parágrafo 2º do artigo 110 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado – Lei Estadual n.º 10.261, de 28 de outubro de 1968.

Se bem que os domingos, feriados e dias sem expediente intercalados entre faltas sucessivas do servidor não gerem o direito ao vencimento ou à remuneração, devem ser contados como tempo de serviço e, conseqüentemente, como tempo de contribuição para efeito de aplicação do artigo 4º da Emenda Constitucional n.º 20/1998.

1. Os autos retornam de diligência proposta pela Procuradoria Administrativa no Parecer PA n.º 55/2012 (fls. 23/29), cujo relatório pedimos vênia para adotar.

2. Em suma, indaga a São Paulo Previdência, com esteio em alguns exemplos de casos concretos, como deve ser feita a contagem do tempo de serviço de servidores públicos estaduais no que tange às faltas, justificadas ou não, intercaladas por dias sem expediente na repartição, em face do que dispõe o



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

parágrafo 2º do artigo 110 do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado, deste arranjo:

“§ 2º No caso de faltas sucessivas, justificadas ou injustificadas, os dias intercalados — domingos, feriados e aqueles em que não haja expediente — serão computados exclusivamente para efeito de desconto do vencimento ou remuneração.”

3. Apurou-se, por meio da diligência sugerida, a orientação da Unidade Central de Recursos Humanos, declinada nos termos que seguem:

“(…) nos casos de faltas sucessivas, a orientação firmada por esta Unidade Central de Recursos Humanos é de que, os dias de descanso (sábados, domingos e feriados) somente deverão ser computados para efeito de desconto dos vencimentos ou remuneração. Assim, os referidos dias não devem ser descontados para nenhum efeito, quer seja antes, ou, depois da edição da Lei Complementar nº 943, de 23 de junho de 2003.”

4. Estamos de acordo com esse entendimento, que coincide, de resto, com a posição antes manifestada nestes autos pela Consultoria Jurídica da São Paulo Previdência.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

5. A dúvida da Administração é relevante porque o tempo de serviço anterior à lei estadual que instaurou o regime próprio de previdência de caráter contributivo¹ conta-se como tempo de contribuição por determinação do artigo 4º da Emenda Constitucional n.º 20/1998, nos moldes, aliás, do que esta Especializada já vinha afirmando antes mesmo da edição da lei em questão – segue trecho do **Parecer PA n.º 66/2003**²:

“A mudança para o padrão contributivo [trazida pela Emenda n.º 20], por óbvio, não poderia fazer tábula rasa das situações jurídicas criadas sob a égide do antigo sistema, nem se alcançaria por força exclusiva da regra constitucional. Atento a essa realidade, o próprio legislador previu um modelo de transição no qual, entre outros itens, estabeleceu a validade da contagem do tempo de serviço, tal como considerado pela legislação vigente, até a edição de lei que implemente com plena eficácia o caráter contributivo que desejou outorgar ao sistema. Para tanto, por conseguinte, a) condicionou a eficácia do novo modelo à promulgação da lei que o estabeleça, e b) considerou, para esse efeito, como tempo de contribuição o tempo de serviço transcorrido segundo a lei ainda vigente. Nas palavras do próprio texto da Emenda Constitucional 20/98, artigo 4º:

‘Observado o disposto no artigo 40, Par. 10, da Constituição Federal, o tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria,

¹ Lei Complementar Estadual n.º 943, de 23 de junho de 2003.

² De autoria do Procurador do Estado MAURO DE MEDEIROS KELLER e aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 25 de junho de 2003.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição.’

Destarte, pode-se concluir que todo o tempo de serviço transcorrido antes e após a Emenda já não é tido como tempo de serviço, mas como tempo de contribuição, embora a lei que implemente a mudança para o padrão contributivo ainda não esteja vigendo. Vale dizer, por ficção, toma-se um tempo que, em rigor, é de serviço, por outro que de fato ainda não existe, um tempo de contribuição.”

6. Visto que o artigo 4º da Emenda n.º 20, transcrito no excerto acima, refere-se ao “*tempo de serviço considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria*” – ou seja, é esse o tempo que deverá ser contado como se de contribuição fosse –, é preciso verificar como a matéria era tratada pela legislação estadual antes da mudança do regime próprio de previdência social para o padrão contributivo.

7. O Estatuto dos Funcionários Públicos, que outrora disciplinou a aposentadoria por tempo de serviço (artigo 222, III, e seguintes), definiu a forma de contagem de tempo de serviço público estadual para a inativação do servidor e para outros fins citados nos artigos 76 a 85, tais como a percepção de vencimento ou remuneração, a concessão de adicional por tempo de serviço e sexta parte e a promoção por antiguidade.

8. Pela regra do artigo 77, a apuração do tempo de serviço público deve ser feita em dias, computados apenas aqueles “*de efetivo exercício, do registro de frequência ou da folha de pagamento*” (parágrafo 1º); e, de acordo com os artigos 78 e 79, *caput*, há diversos afastamentos do serviço tidos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

como efetivo exercício “*para todos os efeitos legais*” e, portanto, também para o efeito de aposentadoria por tempo de serviço.

9. Entre os dias que podem ser considerados de efetivo exercício para todos os efeitos legais e compor o tempo de serviço público do servidor estadual por força do citado artigo 77 estão os **domingos, os feriados e outros dias em que não haja expediente na repartição**, vale dizer, certos dias em que o afastamento do serviço faz-se comum a todos os servidores e não deriva de situações excepcionais. Sobre esse conteúdo implícito do conceito de efetivo exercício, reportamo-nos ao **Parecer PA-3 n.º 70/1993**³, cujas conclusões, embora voltadas à hipótese do estágio probatório do servidor público titular de cargo efetivo, têm sido indistintamente aplicadas no âmbito da Procuradoria Geral do Estado⁴. Naquela peça opinativa constou o seguinte:

“(...) afora as ausências que, desde logo, se pode tomar como normais (nos dias de descanso e feriado e nas férias regulamentares do respectivo exercício), todas as demais devem ser consideradas como períodos em que o servidor não está, para fins de estágio probatório, no efetivo exercício.”

10. Logo, ordinariamente, o tempo de serviço considerado pelo Estatuto para efeito de aposentadoria, que o artigo 4º da Emenda Constitucional n.º 20/1998 mandou contar como se tempo de contribuição fosse,

³ Da lavra do Procurador do Estado CARLOS ARI SUNDFELD e aprovado pelo Procurador Geral do Estado em 30 de junho de 1993.

⁴ Recentemente, com a desaprovação do **Parecer PA n.º 44/2012** e a aprovação do **Parecer PA n.º 50/2012** pelo Procurador Geral do Estado, reafirmou-se o entendimento sobre *efetivo exercício* exposto no Parecer PA-3 n.º 70/1993, desta vez para efeito, respectivamente, de aposentadoria especial dos professores e a aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo em geral.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

compreende domingos, feriados e dias sem expediente. São dias de efetivo exercício para todos os efeitos legais, o que os iguala a quaisquer outros em que houve real serviço prestado pelo funcionário público.

11. Sucede que, em outro capítulo do Estatuto, denominado “*Do Vencimento e da Remuneração*”, acha-se a regra que se tornou o cerne das preocupações deste protocolado. Convém que a repitamos, com destaque, agora no contexto em que aparece:

“TÍTULO IV

DOS DIREITOS E DAS VANTAGENS DE ORDEM PECUNIÁRIA

CAPÍTULO I

Do Vencimento e da Remuneração

SEÇÃO I

Disposições Gerais

Artigo 108 — Vencimento é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente ao valor do respectivo padrão fixado em lei, mais as vantagens a ele incorporadas para todos os efeitos legais.

Artigo 109 — Remuneração é a retribuição paga ao funcionário pelo efetivo exercício do cargo, correspondente a 2/3 (dois terços) do respectivo padrão, mais as quotas ou porcentagens que, por lei,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

lhe tenham sido atribuídas e as vantagens pecuniárias a ela incorporadas.

Artigo 110 — O funcionário perderá:

I — o vencimento ou remuneração do dia, quando não comparecer ao serviço, salvo no caso previsto no § 1º deste artigo; e

II — 1/3 (um terço) do vencimento ou remuneração diária, quando comparecer ao serviço dentro da hora seguinte à marcada para o início do expediente ou quando dele retirar-se dentro da última hora.

§ 1º — As faltas ao serviço, até o máximo de 6 (seis) por ano, não excedendo a uma por mês, em razão de moléstia ou outro motivo relevante, poderão ser abonadas pelo superior imediato, a requerimento do funcionário no primeiro dia útil subsequente ao da falta.

§ 2º — No caso de faltas sucessivas, justificadas ou injustificadas, os dias intercalados — domingos, feriados e aqueles em que não haja expediente — serão computados exclusivamente para efeito de desconto do vencimento ou remuneração.

Artigo 111 — As reposições devidas pelo funcionário e as indenizações por prejuízos que causar à Fazenda Pública Estadual, serão descontadas em parcelas mensais não excedentes da décima parte do vencimento ou remuneração ressalvados os casos especiais previstos neste Estatuto.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Artigo 112 — Só será admitida procuração para efeito de recebimento de quaisquer importâncias dos cofres estaduais, decorrentes do exercício do cargo, quando o funcionário se encontrar fora da sede ou comprovadamente impossibilitado de locomover-se.

Artigo 113 — O vencimento, remuneração ou qualquer vantagem pecuniária atribuídos ao funcionário, não poderão ser objeto de arresto, seqüestro ou penhora, salvo:

I — quando se tratar de prestação de alimentos, na forma da lei civil; e

II — nos casos previstos no Capítulo II do Título VI deste Estatuto.

Artigo 114 — É proibido, fora dos casos expressamente consignados neste Estatuto, ceder ou gravar vencimento, remuneração ou qualquer vantagem decorrente do exercício de cargo público.

Artigo 115 — O vencimento ou remuneração do funcionário não poderá sofrer outros descontos, exceto os obrigatórios e os autorizados por lei.

Artigo 116 — As consignações em folha, para efeito de desconto de vencimentos ou remuneração, serão disciplinadas em regulamento.”

12. Em primeira leitura, o dispositivo grifado dá-nos a impressão de que está a proibir o cômputo de domingos, feriados e dias sem expediente intercalados entre faltas sucessivas do servidor como tempo de serviço



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

público. Como esses dias se computam “*exclusivamente para efeito de desconto do vencimento ou remuneração*”, não poderiam ser considerados para nenhum outro fim; seriam dias invisíveis do ponto de vista funcional, exceto no que diz com o desconto ali expressamente determinado.

13. A impressão inicial não demora a fenecer.

Logo percebemos que não estamos mais na seara da contagem de tempo de serviço, e, sim, na esfera da retribuição pecuniária paga ao funcionário pelo efetivo exercício. E, notavelmente, **a perspectiva, aqui, é invertida**: enquanto nos artigos 75 a 86, que disciplinam o cômputo do tempo de serviço, o Estatuto fala em acréscimo de dias – inclusive dias de afastamento – para efeito de **aquisição de direitos pelo servidor** (promoção, adicional por tempo de serviço, sexta parte, aposentadoria e a própria remuneração, entre outros) aqui essa contagem funciona em favor da **eliminação de um direito**, isto é, o desconto da remuneração ou vencimento, que normalmente seriam pagos por inteiro ao servidor pelos dias considerados de efetivo exercício. **Não se trata, lá e cá, do mesmo cômputo**, porque o artigo 110 (“*O funcionário perderá...*”) não foi pensado sob a ótica do ganho, mas da perda da retribuição pecuniária nas hipóteses em que a falta ao serviço não venha a ser abonada pelo superior imediato do servidor.

14. Se é assim, a expressão “*serão computados exclusivamente para efeito de desconto do vencimento ou remuneração*”, contida no parágrafo 2º do artigo 110, não significa que os domingos, feriados e dias sem expediente intercalados entre faltas sucessivas não possam ser computados como tempo de serviço. **Na verdade, invertida a perspectiva, a conclusão é justamente a oposta**. Computam-se esses dias intercalados para a perda da remuneração, mas não se computam para a **perda** do tempo de serviço que ordinariamente, como vimos, deve ser contado em favor do servidor para todos os efeitos legais, incluindo a aposentadoria.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

15. A convivência, no Estatuto, de duas perspectivas distintas de contagem de dias, respectivamente adotadas no capítulo que trata do tempo de serviço e no que cuida do desconto do vencimento ou da remuneração por faltas do servidor, já levou mesmo a doutrina a colocações que, embora coerentes em ideia, parecem conter afirmações contraditórias entre si. REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, por exemplo, diz o seguinte ao comentar o Estatuto:

“Acrescenta o parágrafo 2º do art. 110 que, no caso de faltas sucessivas, justificadas ou injustificadas, os dias intercalados – domingos, feriados e aqueles em que não haja expediente – serão computados exclusivamente para efeito de desconto do vencimento ou remuneração. Serão eles contados, pois, para os demais efeitos legais.”⁵

16. Ora, como um fim-de-semana intercalado entre faltas sucessivas, por exemplo, pode ser computado apenas (exclusivamente) para um efeito e, ao mesmo tempo, ser computado (contado) para outros (os demais) efeitos legais? A resposta, à altura, é óbvia e está em que o primeiro cômputo referido no trecho acima transcrito é aquele para fins de desconto (desconta-se a remuneração ou vencimento e não se desconta mais nada); o segundo, para fins de aquisição (adquirem-se todos os direitos, exceto o direito à remuneração ou vencimento). Correto o ensinamento doutrinário, desde que bem absorvidas as noções que o informaram.

⁵ *O funcionário estadual e seu estatuto: comentários sobre a Lei n.º 10.261, de 28 de outubro de 1968, Estado de São Paulo*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1975, pp. 126-7.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

17. Por conseguinte, os domingos, feriados e dias sem expediente intercalados entre faltas sucessivas do servidor sempre se contam como tempo de serviço para efeito de aposentadoria, muito embora não gerem o direito à retribuição pecuniária; ou, por outra perspectiva, os mesmos dias sempre se descontam para efeito de perda da retribuição pecuniária, se bem que não acarretem o desconto do tempo de serviço para fins de aposentadoria. São modos diferentes de exprimir a mesma ideia.

18. Enfim, nossa impressão é que a perda da remuneração ou do vencimento relativos aos domingos, feriados e dias sem expediente deve ser encarada como **situação excepcional**, porque, afinal de contas, o servidor não teria o dever de comparecer ao serviço naqueles dias. Por isso, apenas na hipótese de estarem eles intercalados entre faltas, o legislador instituiu uma ficção que poderíamos chamar de **falta continuada** – mas o fez, no que nos interessa, “*exclusivamente para efeito de desconto do vencimento ou remuneração*”⁶. Aqui, a interpretação há de ser estrita.

19. A validade dessa conclusão, de resto, independe do período a ser considerado – se antes ou depois da vigência da Lei Complementar Estadual n.º 943, de 23 de junho de 2003, que instaurou o padrão contributivo introduzido pela Emenda Constitucional n.º 20/1998. Vale dizer: sempre que certo tempo de serviço público (ou tempo de efetivo exercício, ou tempo de carreira, ou tempo no cargo) for exigido para a aquisição do direito à aposentadoria (a exemplo da aposentadoria voluntária hoje prevista no corpo permanente da Constituição⁷), a respectiva contagem deverá abranger os domingos, feriados e dias

⁶ Na verdade, a ficção da falta continuada está presente em ao menos mais uma figura do Estatuto, o **abandono de cargo**. Com efeito, o funcionário que deixa de comparecer ao serviço por mais de trinta dias “*consecutivos*” fica sujeito à pena de demissão (artigo 256, parágrafo 1º). Aqui, também excepcionalmente, consideram-se os domingos, feriados e dias sem expediente (dias em que o funcionário não teria o dever de comparecer ao serviço) como dias de ausência computados para efeito da caracterização do abandono de cargo.

⁷ “Art. 40 (...) § 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: III -



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

em que não houver expediente, ainda que intercalados entre faltas sucessivas não computadas.

20. Por outro lado, numa primeira aproximação, não vemos relação necessária entre a contagem do tempo de contribuição e a contagem do tempo de serviço público. Como bem observou a Consultoria Jurídica preopinante, “após a implementação da contribuição dos servidores públicos no Estado de São Paulo, pela Lei Complementar n.º 943/2003, para cada período [de tempo de contribuição] que vier a ser inserido na certidão, há que se verificar se houve a correspondente contribuição” (fls. 20).

21. O que nos parece possível é que, em certas situações, o **valor da contribuição** ao regime próprio de previdência social sofra redução quando haja o desconto dos dias a que se refere o parágrafo 2º do artigo 110 do Estatuto. Afinal, perdendo o servidor o vencimento ou a remuneração dos domingos, feriados e dias sem expediente intercalados entre faltas sucessivas, a base de cálculo da contribuição mensal será menor **para os servidores que ingressaram no serviço público após a publicação da Emenda Constitucional n.º 41/2003**, conforme estabelece o parágrafo 4º do artigo 3º do Decreto Estadual n.º 52.859, de 2 de abril de 2008, que regulamentou a Lei Complementar Estadual n.º 1.012, de 5 de julho de 2007, *verbis*:

“Artigo 3º.....

§ 4º - Os descontos efetuados no subsídio, na remuneração ou nos vencimentos, em razão de faltas justificadas e injustificadas ou perda de vencimentos,

voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições:(...).”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

somente serão considerados, para a aferição da base de contribuição, quando o servidor tenha ingressado no serviço público após a publicação da Emenda Constitucional n° 41, de 19 de dezembro de 2003.”

22. De toda sorte, propomos, até em virtude da relativa novidade do tema, que eventuais dúvidas jurídicas da Administração em matéria de contagem de tempo de contribuição **relativa a períodos posteriores à instauração do padrão contributivo de previdência** sejam dirimidas pontualmente, à vista dos elementos concretos de cada caso. Desde que as questões estejam minimamente delineadas e amadurecidas, a Procuradoria Administrativa poderá ser novamente instada a opinar.

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 4 de março de 2013.


DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado
OAB/SP n.º 245.540



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: PGE 18488-473311/2012

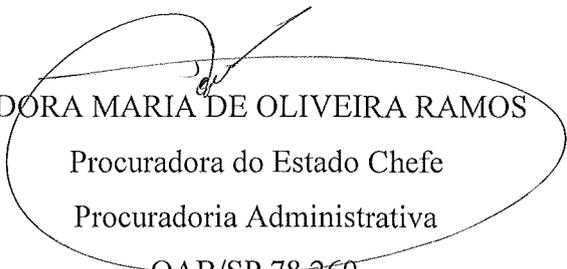
INTERESSADO: Diretoria de Benefícios de Servidores Públicos da São Paulo
Previdência

PARECER: PA nº 12/2013

De acordo com o Parecer PA nº 012/2013.

Encaminhe-se o processo à análise da Subprocuradoria Geral do
Estado – Consultoria.

São Paulo, 1º de abril de 2013.


DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS

Procuradora do Estado Chefe

Procuradoria Administrativa

OAB/SP-78.260



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

36
e

Processo: SPPREV nº 48084/2012 - GDOC 18488-473311/2012

Interessada: Diretoria de Benefícios de Servidores Públicos da
São Paulo Previdência

Assunto: Contagem de tempo. Artigo 110 da Lei Estadual
nº 10.261/1968.

Externo minha anuência às conclusões alcançadas no Parecer PA nº 12/2013, nos termos da manifestação da i. Chefia da Procuradoria Administrativa (fl.50).

Encaminhem-se os autos ao Senhor Procurador-Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça jurídico-opinativa em tela.

São Paulo, 30 de abril de 2013.

ADALBERTO ROBERT ALVES
Subprocurador Geral do Estado
Área da Consultoria Geral



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

52

Processo: SPPREV nº 48084/2012 - GDOC 18488-473311/2012

Interessada: Diretoria de Benefícios de Servidores Públicos da
São Paulo Previdência

Assunto: Contagem de tempo. Artigo 110 da Lei Estadual
nº 10.261/1968.

Aprovo, por seus próprios e jurídicos fundamentos, o Parecer PA nº. 12/2013.

Restituam-se os autos à São Paulo Previdência – SPPREV, por intermédio de sua Consultoria Jurídica.

GPG, ✓ de maio de 2013.

ELIVAL DA SILVA RAMOS
PROCURADOR-GERAL DO ESTADO