



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: GDOC n.º 18488-256980/2014 (SPPREV n.º 105872/2013)

PARECER: PA n.º 98/2014

INTERESSADO: José Gustavo Viegas Carneiro

EMENTA: **PREVIDENCIÁRIO. CONTAGEM DE TEMPO. AFASTAMENTO OU LICENÇA.** Afastamento do cargo efetivo de Delegado de Polícia para exercício de cargo em comissão municipal. Suspensão do vínculo com o Regime Próprio de Previdência Social do Estado de São Paulo. Recolhimento de contribuições previdenciárias ao Regime Geral de Previdência Social. Direito à contagem recíproca desse tempo de contribuição para efeito de aposentadoria no cargo efetivo. Inexistência de ofensa ao imperativo de equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário. Observância do princípio da equidade na forma de participação no custeio. Inteligência do artigo 1º-A da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998; do artigo 12 da Lei Complementar Estadual n.º 1.012, de 5 de julho de 2007; e dos artigos 7º, I, e 9º do Decreto Estadual n.º 52.859, de 2 de abril de 2008. Distinção de situações nas quais o funcionário afastado continua a receber a remuneração do cargo efetivo, ainda que suportada pelo órgão ou pela entidade que o aproveita, de situações em que a remuneração é aquela proporcionada pela atividade ou função assumidas no afastamento. Afastamento sem prejuízo vs. com prejuízo da remuneração. Precedentes: **Parecer PA n.º 169/2008**; despacho de desaprovação do **Parecer PA n.º 16/2013**.

1. Em procedimento administrativo tendente à aposentadoria de servidor público titular de cargo efetivo de Delegado de Polícia, a São Paulo Previdência – SPPREV indagou se, do ato de concessão do benefício previdenciário, deveria constar a fundamentação legal relativa à contagem recíproca do tempo de contribuição, tendo em vista o aproveitamento, pelo interessado, de tempo de contribuição ao Regime Geral de Previdência Social durante período em que esteve afastado do cargo para o exercício de cargo em comissão municipal (fls. 64/65).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

2. Embora assentindo, em tese, à declaração da fundamentação legal no ato de aposentadoria, a Consultoria Jurídica da autarquia entendeu que, no caso dos autos, o funcionário afastado deveria ter permanecido vinculado ao regime próprio de previdência dos servidores estaduais, nos termos do artigo 1º-A da Lei Federal n.º 9.717/1998, que estabelece normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, e dos artigos 12 da Lei Complementar Estadual n.º 1.012/2008 e 7º, I e 9º, do Decreto Estadual n.º 52.859/2008. Destarte, no entender do órgão opinativo, o cômputo do tempo de afastamento dependeria de serem recolhidas ao regime próprio as contribuições previdenciárias correspondentes ao período de 4.5.2009 a 22.5.2013, no qual o servidor esteve afastado. Observou, por fim, irregularidade na certidão de tempo de contribuição emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, na medida em que ali constou a Prefeitura Municipal de Rio Claro como entidade instituidora do benefício (fls. 67/80).

3. Por sugestão da Consultoria Jurídica, a Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral determinou fosse ouvida a Procuradoria Administrativa a respeito da questão relativa à filiação previdenciária do interessado, tendo em vista o precedente Parecer PA n.º 169/2008 e o enfoque dado pelo órgão opinativo de origem ao equilíbrio financeiro e atuarial da Previdência Social.

É o relato do essencial. Passamos a opinar.

4. De fato, esta Especializada já examinou a filiação previdenciária de titulares de cargo efetivo afastados ou licenciados, sem direito à remuneração, para o exercício de atividade que lhes atribuisse, em tese, a condição de segurados do Regime Geral de Previdência Social.

5. No **Parecer PA n.º 169/2008**, de autoria do atual Procurador Geral do Estado, Dr. ELIVAL DA SILVA RAMOS, a questão foi tratada



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

nos itens 47 a 59 da peça opinativa, sob a rubrica denominada “Tema IV”. Concluiu-se que, nos termos do artigo 12, *caput*, da Lei Complementar Estadual, esses agentes têm seu vínculo com o regime próprio de previdência dos servidores estaduais **suspenso** enquanto durar o afastamento ou a licença, salvo se optarem pela manutenção dessa filiação na forma facultada pelo parágrafo 1º do mesmo artigo.

6. Mais: asseverou o parecerista que “não há que se atribuir obrigatoriedade à contribuição ao regime próprio (...) para manutenção da vinculação ao RPPS” nas situações em que o servidor aposenta-se neste regime. E explicou:

“Ainda que o servidor afastado não exerça a faculdade legal de modo a manter ativo seu vínculo com o RPPS, quando de sua aposentadoria nesse regime, terá computado o tempo de contribuição ao RGPS durante o período de afastamento, sendo os seus proventos de aposentadoria calculados pela média aritmética simples (se não tiver direito à aposentadoria com proventos integrais), de acordo com o *caput*, do artigo 1º, da Lei Federal nº 10.887, considerando-se as remunerações utilizadas como base para as suas contribuições a ambos os regimes de previdência (art. 40, § 3º, da CF).”

7. Recentemente, a tese da suspensão do vínculo durante afastamento ou licença foi reafirmada pela Procuradora do Estado Chefe da Procuradoria Administrativa, Dra. DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS, por conta da desaprovação do **Parecer PA n.º 16/2013**, em que se sugeria a alteração do



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

entendimento vigente de modo a que servidor titular de cargo efetivo afastado para o exercício de função de confiança sujeita ao Regime Geral de Previdência Social permanecesse obrigatoriamente vinculado ao regime próprio.

8. A tese vigente, respeitadas as opiniões dissonantes, tem marcado contorno de juridicidade.

9. Difícilmente se poderia dizer que a filiação do funcionário público afastado ao Regime Geral, com posterior aproveitamento desse tempo para efeito de aposentadoria no cargo efetivo, vulnera o caráter contributivo da Previdência Social: por si mesmo, o mecanismo da contagem recíproca de tempo de contribuição na Administração Pública e na atividade privada (artigo 201, parágrafo 9º, da Constituição¹) frequentemente dá ensejo a benefícios que não são equivalentes à remuneração sobre a qual o servidor público contribuiu durante boa parte de seu tempo de serviço.

10. Na verdade, em nosso regime previdenciário organizado segundo técnica de financiamento dita *de repartição simples*², existe solidariedade entre contribuintes e credores. Isso significa que, não obstante a exigência de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, não há estrita correspondência entre contribuição social e benefício previdenciário de cada segurado. O que se almeja é a adequada manutenção do sistema como um todo, ainda que, individualmente, o encontro de receitas e despesas num dado momento não chegue a ser perfeito.

¹ “Art. 201. (...) § 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 compensarão financeiramente, segundo critérios estabelecidos em lei.”

² Na lição de FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM, “No regime de repartição [simples], os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro desse regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício” (*Curso de direito previdenciário*, 19ª ed. Niterói: Editora Impetus, 2014, p. 40).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

11. Ao lado disso, o princípio da equidade na forma de participação no custeio (artigo 194, V, da Constituição da República³), correlato da figura da capacidade contributiva em matéria de impostos, reforça a ideia de que as contribuições previdenciárias do segurado – principal fonte de custeio da Seguridade Social – não podem ser definidas simplesmente em função do benefício futuro⁴. Na hipótese vertente, por exemplo, o imperativo de equidade ajudaria a explicar que tais contribuições incidam não sobre quantias que o funcionário afastado deixou de receber, mas sobre as que passou a auferir durante o período de afastamento, de modo a que se preserve, em qualquer caso, a proporção do tributo em relação à renda do segurado.

12. Por isso é que o artigo 12 da Lei Complementar Estadual n.º 1.012, de 5 de julho de 2007⁵, apenas **faculta** ao funcionário público afastado ou licenciado sem direito à remuneração a manutenção do vínculo com o Regime Próprio de Previdência Social paulista. Natural é que, se o afastamento ocorreu com vistas ao exercício de atividade remunerada sujeita ao Regime Geral de Previdência Social, o afastado contribua para este regime **sobre a**

³ “Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) V - equidade na forma de participação no custeio; (...)”

⁴ Como ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA a respeito do princípio constitucional da equidade na forma de participação do custeio da Seguridade Social, “*Forma de participação* é a possibilidade de contribuição de cada fonte de financiamento. A equidade dessa participação não significa que cada fonte há de contribuir com valores iguais, mas com valores proporcionais às suas possibilidades, às suas rendas” (*Comentário Contextual à Constituição*, 4ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2007, nota 3.6 ao artigo 194, pp. 761-2).

⁵ “Artigo 12 - O servidor afastado ou licenciado do cargo efetivo, sem direito à remuneração, terá suspenso o seu vínculo com o regime próprio de previdência social do Estado enquanto durar o afastamento ou a licença, não lhe assistindo, neste período, os benefícios do mencionado regime. § 1º - Será assegurada ao servidor licenciado ou afastado sem remuneração a manutenção da vinculação ao regime próprio de previdência social do Estado, mediante o recolhimento mensal da respectiva contribuição, assim como da contribuição patronal prevista na legislação aplicável, observando-se os mesmos percentuais e incidente sobre a remuneração total do cargo a que faz jus no exercício de suas atribuições, computando-se, para esse efeito, inclusive, as vantagens pessoais. (...)”



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

remuneração que passou a auferir e não, para o Regime Próprio, sobre aquela que cessou temporariamente de ganhar.

13. A situação do afastado ou licenciado é, no ponto, análoga à do titular de cargo efetivo que exerce atividade privada antes da nomeação. Com o afastamento, inativa-se (salvo opção) o liame do servidor com o regime de previdência instituído pelo Estado; apenas, essa inativação é temporária, dado o caráter precário do afastamento ou da licença. Não haveria por que reconhecer o direito à contagem recíproca em um caso e negá-lo em outro por meras razões de custeio da Previdência Social.

14. De mais a mais, a norma do artigo 1º-A da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998⁶, não alcança situações do tipo, porque pressupõe a cessão de servidores para órgão ou entidade de outro ente federativo **sem prejuízo da remuneração**, única hipótese em que tem lugar cogitar-se o afastamento se dá “*com ou sem ônus para o cessionário*” (*verbis*). Esse ônus consistiria em o cessionário suportar a remuneração proporcionada pelo cargo de origem, o que garantiria, para todos os efeitos, inclusive o de filiação previdenciária, que o tempo de afastamento do servidor fosse visto como de exercício do cargo efetivo.

15. Veja-se que o Estatuto dos Funcionários Públicos da União prevê a cessão de servidor sem prejuízo da remuneração, cujo ônus, estando envolvidos outros entes federativos, “*será do órgão ou entidade cessionária*” (artigo 93, I e parágrafo 1º, da Lei Federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990⁷). O Decreto Federal n.º 4.050, de 12 de dezembro de 2001, por sua vez,

⁶ “Art. 1º-A. O servidor público titular de cargo efetivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ou o militar dos Estados e do Distrito Federal filiado a regime próprio de previdência social, quando cedido a órgão ou entidade de outro ente da federação, com ou sem ônus para o cessionário, permanecerá vinculado ao regime de origem.”

⁷ “Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; (...) § 1º Na hipótese do inciso I, sendo a



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

estabelece que o cessionário reembolsará o órgão de origem e lotação do servidor cedido mediante apresentação, por este último, de valor “*discriminado por parcela remuneratória*” (artigo 4º, parágrafo 1º ⁸), o que não deixa dúvida sobre a manutenção do direito do servidor cedido – malgrado o afastamento – à remuneração do cargo efetivo de que é titular.

16. Os artigos 7º, I, e 9º do Decreto Estadual n.º 52.859, de 2 de abril de 2008⁹, igualmente se assentam na premissa de que o afastamento do servidor deu-se **sem prejuízo da remuneração**. Assim há de ser compreendida a locução “*sua remuneração*” contida no *caput* do artigo 9º: a remuneração do cargo efetivo ocupado pelo servidor. Apenas nessa hipótese fica explicada, à vista dos argumentos expostos, a manutenção compulsória da filiação ao Regime Próprio de Previdência Social do Estado de São Paulo.

17. Em suma, de um modo geral, a filiação previdenciária do servidor público afastado ou licenciado é-nos indicada pela remuneração que percebe. Se não deixou de colher a remuneração do cargo efetivo, ainda que suportada por órgão ou entidade diversos do de sua lotação, permanece vinculado ao regime próprio; se, por outro lado, cessou de auferir a remuneração proporcionada pelo cargo efetivo e, mais, passou a ser estipendiado pelo exercício de

cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.”

⁸ “Art. 4º Na hipótese do inciso II do art. 3º, quando a cessão ocorrer para os Poderes dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o ônus da remuneração do servidor cedido, acrescido dos respectivos encargos sociais, será do órgão ou da entidade cessionária. § 1º O valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminado por parcela remuneratória e servidor, e o reembolso será efetuado no mês subsequente.”

⁹ “Artigo 7º O servidor afastado ou licenciado manterá seu vínculo ao RPPS: I - quando cedido a órgão ou entidade de outro ente da federação, com ou sem ônus para o cessionário, nos termos do artigo 1º-A, da Lei federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, incluído pela Medida Provisória n.º 2.817-13, de 2001; (...) Artigo 9º - Quando o servidor seja cedido a outro ente federativo, e o ônus de pagar sua remuneração seja do órgão ou da entidade cessionária, a este também caberá: I - realizar o desconto da contribuição devida pelo servidor; II - pagar a contribuição devida pelo ente de origem; III - repassar à SPPREV as importâncias relativas às contribuições mencionadas nos incisos I e II deste artigo.”



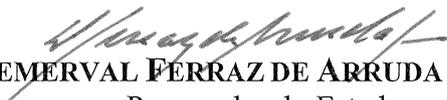
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

atividade ou função que em tese o sujeitam ao Regime Geral de Previdência Social, é **a este, e sobre esta remuneração**, que serão devidas contribuições previdenciárias¹⁰.

18. Logo, na hipótese dos autos, penso ser viável o aproveitamento, para efeito de aposentadoria no cargo efetivo, do tempo em que o interessado esteve afastado para o exercício de cargo em comissão no Município de Rio Claro (fls. 26), contanto que comprovado o tempo de contribuição ao Regime Geral; apenas é recomendável que a certidão expedida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (fls. 49/52) seja antes retificada na parte em que indicou a “Prefeitura Municipal de Rio Claro” como órgão instituidor do benefício, por risco de futuros entraves à compensação previdenciária decorrente da contagem recíproca, conforme aventado pela Consultoria Jurídica de origem.

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 29 de agosto de 2014.


DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR

Procurador do Estado

OAB/SP n.º 245.540

¹⁰ Ressalvadas as exceções previstas na legislação, como a que garante ao funcionário afastado ou licenciado o direito de opção pela continuidade do vínculo com o regime de origem (artigo 12, parágrafo 1º, da Lei Complementar Estadual n.º 1.012/2007).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: GDOC nº 18488-256980/2014 (SPPREV nº 105872/2013)

INTERESSADO: JOSÉ GUSTAVO VIEGAS CARNEIRO

PARECER: **PA nº 98/2014**

De acordo com o Parecer PA nº **98/2014**.

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

São Paulo, 5 de setembro de 2014.

DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS

Procuradora do Estado Chefe

Procuradoria Administrativa

OAB/SP-78.260



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Processo: GDOC 18488-256980/2014
Interessado: José Gustavo Viegas Carneiro
Assunto: Aposentadoria voluntária. Contagem recíproca.

Manifesto minha anuência ao Parecer PA nº 98/2014.

Remeta-se o presente ao Senhor Procurador Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça opinativa em questão.

São Paulo, 19 de setembro de 2014.


ADALBERTO ROBERT ALVES
SUBPROCURADOR GERAL DO ESTADO
ÁREA DA CONSULTORIA GERAL



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

93
8

Processo: GDOC 18488-256980/2014
Interessada: José Gustavo Viegas Carneiro
Assunto: Aposentadoria voluntária. Contagem recíproca.

Aprovo, por seus próprios e jurídicos fundamentos, o Parecer PA nº 98/2014.

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

GPG, 22 de setembro de 2014.


ELIVAL DA SILVA RAMOS
PROCURADOR GERAL DO ESTADO