

PROCESSO:

Protocolo SE n.º 1647/95 (SF 1000172-582507/2000)

PARECER:

PA n.º 20/2013

**INTERESSADA:** 

Myrtes Mara Pereira Vello

EMENTA:

PÚBLICO. SERVIDOR PROFESSOR. **ESTÁGIO** PROBATÓRIO APOSENTADORIA VOLUNTÁRIA.  $\mathbf{E}$ CONTAGEM DE TEMPO. Tempo de efetivo exercício no cargo. Designação para função pública com atribuições meramente complementares às do cargo de provimento efetivo que dá azo à estabilidade e à aposentadoria voluntária. Cômputo do tempo de designação como de efetivo exercício para os fins constitucionais. Possibilidade, em tese. Inteligência dos artigos 6°, IV, da Emenda Constitucional n.º 41/2003, e 41, caput, do corpo permanente da Constituição da República. Hipótese em que, no mais, as funções do cargo efetivo ocupado pelo servidor e aquelas para as quais foi designado constituem, igualmente, funções de magistério, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Inocorrência de afastamento das atribuições do cargo.

Nem sempre o servidor titular de cargo de provimento efetivo designado para função pública — normalmente retribuída por gratificação ou pro labore — abandona com isso o exercício real das atribuições de seu posto de origem. Isto porque, assim como existem funções na Administração que encerram um conjunto autônomo de competências, outras há cujo conteúdo ocupacional é apenas complementar das atribuições dos cargos de quem as vem a preencher. São todas, para a Constituição vigente, funções de confiança, embora ainda se distingam, no ordenamento infraconstitucional, sob o ponto de vista da suficiência de sua composição formal.

1. Destes autos de processo de contagem de tempo de serviço consta que a interessada foi nomeada para cargo público de Professor de Educação Básica II, com data de exercício em 8.2.2011 (fls. 89), mas exerceu, de 9.2.2011 (fls. 87) a 22.1.2012 (fls. 93) a função de Vice-Diretor de





Escola e, a partir de **2.2.2012** (fls. 94), a função de Professor Coordenador, para a qual ainda estaria atualmente designada.

2. Em razão de questões da servidora concernentes a sua situação funcional, nomeadamente quanto a estágio probatório e aposentadoria (fls. 96), o órgão de recursos humanos da Secretaria da Educação, suportado por informações da Diretoria de Ensino competente (fls. 97/99), entendeu que a interessada não se encontra no efetivo exercício do cargo e, por tal razão, não pode ser declarada estável nem se aposentar com base nas disposições da Emenda Constitucional n.º 41/2003 que exigem cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria. Por conta disso, solicitou a oitiva da Consultoria Jurídica da Pasta quanto aos procedimentos a serem adotados no caso concreto (fls. 100/103).

3. A Consultoria Jurídica, entretanto, opinou por que o tempo de desempenho das funções de Vice-Diretor de Escola e de Professor Coordenador há de ser considerado, se não para fins de estágio probatório, como tempo de efetivo exercício para efeito de aposentadoria, visto que "o exercício das referidas funções não importou no afastamento do cargo, mas apenas na atribuição de outras atividades inerentes a ele". Por entrever matéria de interesse da Administração Pública em geral, sugeriu, afinal, a oitiva da Procuradoria Administrativa (fls. 105/113).

**4.** Assim é que, por determinação da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral (fls. 114), **passamos** a opinar.

5. Parece-nos que tem razão o órgão jurídico de origem no que diz respeito à caracterização do efetivo exercício no cargo de Professor de Educação Básica II para efeito de aposentadoria.





6. Conquanto a interessada não o diga, os elementos dos autos permitem supor que ela, hoje contando mais de vinte e dois anos de contribuição e cinquenta e dois de idade (fls. 98), pretende aposentar-se em meados de 2016 com proventos integrais pela regra transitória do artigo 6º da Emenda Constitucional n.º 41/2003, deste teor:

"Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no § 5° do art. 40 da Constituição Federal, vier preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e





IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria."

7. Por antever o preenchimento das exigências constitucionais de idade e tempo de contribuição para a obtenção da aposentadoria especial docente, a dúvida suscitada pela Administração a partir da provocação da servidora envolve, precisamente, o requisito estabelecido na parte final do inciso IV acima transcrito, isto é, o decurso de "cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se dará a aposentadoria". A persistir a designação da interessada para a função de Professor Coordenador, poderia ela computar esse tempo — e também aquele durante o qual ocupou a função de Vice-Diretor de Escola — como de efetivo exercício no cargo de Professor de Educação Básica II?

8. Numa primeira aproximação, tenderíamos à resposta negativa, e por uma razão singela: a norma constitucional em apreço exige, ao lado dos requisitos de idade e tempo de contribuição, tempo de efetivo exercício no cargo e, não, simplesmente, tempo no cargo. A distinção nos parece fundamental desde que aprovado o Parecer PA-3 n.º 70/1993, que primeiro identificou o sentido jurídico do vocábulo efetivo com o sentido vulgar de real, posição mais tarde reiterada noutros tantos pareceres desta Especializada, particularmente no que tange às regras de aposentadoria (v., por exemplo, os Pareceres PA n.º 5/2006 e n.º 274/2006, bem como o aditamento feito pela Chefia da Procuradoria Administrativa ao Parecer PA n.º 44/2012).

9. Assim, se formos seguir à letra o que a Instituição responsável pela advocacia do Estado tem frisado e refrisado acerca do conceito da expressão *efetivo exercício*, teríamos de reconhecer que o tempo de exercício de outra função pública pelo titular de cargo não poderia, em nenhuma hipótese, ser considerado "tempo de efetivo exercício no cargo em que se dará a





aposentadoria", na medida em que o inciso IV do artigo 6º da Emenda n.º 41/2003 não se contenta com o mero transcurso temporal iniciado com a investidura do servidor, senão exige um tempo qualificado pelo exercício **real** das atribuições inerentes ao cargo ocupado.

10. Esse raciocínio, embora geralmente válido, tem, contudo, suas limitações. É que nem sempre o servidor titular de cargo de provimento efetivo designado para função pública – normalmente retribuída por gratificação ou *pro labore* – abandona com isso o exercício real das atribuições de seu posto de origem. Isto porque, assim como existem funções na Administração que encerram um conjunto autônomo de competências, outras há cujo conteúdo ocupacional é apenas **complementar** das atribuições dos cargos de quem as vem a preencher. São todas, para a Constituição vigente, *funções de confiança*<sup>1</sup>, embora ainda se distingam, no ordenamento infraconstitucional, sob o ponto de vista da suficiência de sua composição formal.

11. A figura da função gratificada foi outrora definida por J. Cretella Júnior como a "desempenhada pelo funcionário como extensão das atribuições próprias ao seu cargo e carreira". A ideia de extensão, aí, implica que o servidor conduzido à função transporta consigo as atribuições normais de seu cargo, apenas para exercê-las em circunstâncias ampliadas ou especiais. Não por acaso, entre nós, a gratificação sempre correspondeu ao desempenho de um serviço normal em condições extraordinárias³ e chegou a ser prevista, no Estatuto dos Funcionários do Estado de São Paulo, como retribuição

1/

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Afora as contratações temporárias a que se refere o artigo 37, IX, da Constituição da República, não se tolera mais a admissão de pessoal para o exercício de funções não contidas em cargos ou empregos que não sejam as de direção, chefia e assessoramento e que, como tal, caracterizam-se como funções de confiança (a esse respeito, v. MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, *Direito administrativo*, 23<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010, pp. 518-521).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Tratado de direito administrativo, vol. IV. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1967, p. 333.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> A retribuição pelo desempenho de **serviços comuns ou normais** em condições extraordinárias é justamente o que caracteriza toda gratificação, como ensinava HELY LOPES MEIRELLES em seu *Direito Administrativo Brasileiro*.



pelo exercício das atividades do próprio cargo em função de gabinete ou função de confiança do Governador<sup>4</sup>.

12. Hoje, é verdade, a Constituição dá à generalidade das funções públicas que não sejam aquelas temporárias do artigo 37, IX, o mesmo tratamento de "plexos unitários e indivisíveis de atribuições a serem exercitadas por ocupantes transitórios, tal como se fossem cargos em comissão, que, todavia, por mera questão de organização administrativa, não se pretendeu criar nesta qualidade (de cargos em comissão)". Contudo, a nosso ver, isso não significa que não possam ser ainda encontradas na Administração funções que mais se assemelhem a extensões de atribuições de outros cargos que a cargos propriamente considerados. Há de examinar caso a caso: se determinada função tiver essa compostura meramente complementar, tenderemos a dizer que o servidor permaneceu em efetivo exercício no cargo, embora com atribuições estendidas; se a função puder ser vista como uma unidade autônoma, plena de atribuições, então provavelmente concluiremos que houve, de fato, interrupção daquele efetivo exercício que a Constituição exige para certos fins.

13. Distinção dessa natureza, aliás, já foi preconizada pela Procuradoria Administrativa para casos de afastamento do servidor para ter exercício em órgãos, entidades ou poderes diversos dos quais ele pertence. No Parecer PA n.º 258/2004, o Procurador do Estado Antonio Joaquim Ferreira Custódio opinou deste modo:

<sup>4</sup> "Artigo 135 - Poderá ser concedida gratificação ao funcionário: (...) III - a título de representação, quando em função de gabinete, missão ou estudo fora do Estado ou designação para função de confiança do Governador; (...)"

Ź

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> É este o esclarecimento de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO a respeito do que sejam as funções de natureza permanente, correspondentes a chefia, direção ou assessoramento (*Regime constitucional dos servidores da Administração Direta e Indireta*, 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, pp. 40-41).



"Em tese o servidor pode ser afastado de seu local de trabalho para exercer seu cargo em outro por necessidade do serviço público. Em geral, no entanto, os afastamentos ocorrem para que ele exerça outros cargos ou funções em órgãos, entidades ou poderes diversos. Por conseguinte, é indispensável, a meu ver, correta e precisa análise da finalidade do afastamento. Se o servidor foi afastado do local de seu exercício para desempenhar as funções de seu cargo em outra localidade, continuou no exercício do cargo por ele titulado, descabendo, assim, aludir-se a afastamento funcional, não surtindo o deslocamento geográfico qualquer efeito para a finalidade ora sob exame. No entanto, se o afastamento foi autorizado para que ele prestasse a outro órgão, entidade ou poder serviços de natureza diversa das funções de seu cargo, então o lapso temporal correspondente não pode ser computado para satisfação do requisito constitucional de um quinquênio de efetivo exercício."

(g.n.)

14. Aplicando-se essa lógica à hipótese dos autos, temos que as funções de Professor Coordenador e de Vice-Diretor de Escola não passam de simples extensões do cargo de Professor de Educação Básica II em que a servidora se investiu. A Lei Complementar Estadual n.º 836, de 30 de dezembro de 1997, que previu tais funções, destinou-as a postos de trabalho das unidades escolares e, mais que isto, reservou-as aos docentes ocupantes de cargos e funções-atividades, sem as configurar como plexo unitário e autônomo de competências. Vejamos:





"Artigo 4.º - O Quadro do Magistério constituído das seguintes classes:

I - classes de docentes: a) Professor Educação Básica
I - SQC-II e SQF-I; b) Professor Educação Básica II
- SQC-II e SQF-I;

II - classes de suporte pedagógico: a) Diretor de Escola - SQC-II; b) Supervisor de Ensino - SQC-II; c) Dirigente Regional de Ensino - SQC-I.

Artigo 5.º - Além das classes previstas no artigo anterior, haverá na unidade escolar postos de trabalho destinados às funções de Professor Coordenador e às funções de Vice-Diretor de Escola, na forma a ser estabelecida em regulamento.

§ 1°. - Pelo exercício da função de Vice-Diretor de Escola, o docente receberá, além do vencimento ou salário do seu cargo ou da sua função-atividade, a retribuição correspondente à diferença entre a carga horária semanal desse mesmo cargo ou função-atividade e 40 (quarenta) horas semanais, na forma a ser estabelecida em regulamento.

§ 2°. - Pelo exercício da função de Professor Coordenador, o docente receberá, além do vencimento ou salário do seu cargo ou da sua função-atividade, a retribuição correspondente à diferença entre a carga horária semanal desse mesmo cargo ou função-atividade e at 40 (quarenta) horas, na forma a ser estabelecida em regulamento."

(g.n.)





15. Nesse diapasão, o Decreto Estadual n.º 43.409, de 26 de agosto de 1998, com a redação que lhe foi dada pelo Decreto Estadual n.º 57.670, de 22 de dezembro de 2011, estabeleceu o seguinte:

"Artigo 2º - A designação para o exercício das atribuições de Vice-Diretor de Escola recairá em docente que se encontre vinculado à rede estadual de ensino e que preencha os seguintes requisitos: I - seja portador de, pelo menos, um dos títulos abaixo relacionados:

- a) diploma, devidamente registrado, de licenciatura plena em Pedagogia;
- b) diploma de curso de pós-graduação em nível de Mestrado ou Doutorado, na área de Educação;
- c) certificado de conclusão de curso, devidamente aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, de pós-graduação em nível de Especialização, na área de formação de especialista em Educação (Gestão Escolar), com carga horária de, no mínimo, 800 (oitocentas horas);
- II tenha, no mínimo, 5 (cinco) anos de experiência no Magistério;
- III pertença, de preferência, à unidade escolar em que se dará a designação."

(g.n.)





16. E a Resolução n.º 88, de 19 de dezembro de 2007, da Secretaria de Estado da Educação, que "dispõe sobre a função gratificada de professor coordenador", alterada pela Resolução n.º 53, de 24 de junho de 2010, assim dispôs:

"Artigo 4º - São requisitos de habilitação para o docente exercer as atribuições de Professor Coordenador:

I – ser portador de diploma de licenciatura plena;

 II – contar, no mínimo, com 3 anos de experiência docente na rede pública de ensino do Estado de São Paulo;

III – ser efetivo ou ocupante de função-atividade abrangido pelo § 2°, do artigo 2°, da Lei Complementar 1.010, de 1°.6.2007, na unidade escolar em que pretende ser Professor Coordenador;

§ 1° - A experiência docente, de que trata o inciso II deste artigo, deverá incluir, preferencialmente, docência nas séries/anos do segmento/nível de ensino da Educação Básica referente ao posto de trabalho pretendido.

§ 2° - Na inexistência de candidato que atenda a qualquer um dos requisitos previstos no inciso III deste artigo, poderá ser designado, para o posto de trabalho de Professor Coordenador, docente efetivo ou docente ocupante de função-atividade abrangido pelo § 2°, do artigo 2°, da Lei Complementar





1.010/2007, de outra unidade escolar da mesma Diretoria de Ensino.

§ 3° - Poderá ser designado Professor Coordenador o docente efetivo que se encontre na condição de adido ou o docente ocupante de função-atividade abrangido pelo § 2°, do artigo 2°, da Lei Complementar 1.010/2007, mesmo que se encontre sem aulas atribuídas, cumprindo apenas horas de permanência na unidade escolar, desde que tenha sido aprovado no processo seletivo simplificado, previsto pela Lei Complementar 1.093, de 16.7.2009.

§ 4° - O docente efetivo ou docente ocupante de função atividade abrangido pelo § 2° do artigo 2° da Lei Complementar 1.010, de 1°.6.2007, que pretende ser Professor Coordenador da Oficina Pedagógica deverá estar classificado ou ter sede de controle de frequência em unidade escolar da mesma Diretoria de Ensino em que irá atuar.

§ 5° - Na inexistência de docente que atenda ao requisito previsto no parágrafo anterior, poderá ser designado, para o posto de trabalho de Professor Coordenador da Oficina Pedagógica, docente efetivo ou docente ocupante de função-atividade abrangido pelo § 2° do artigo 2° da L.C. 1.010/2007 que seja classificado, ou tenha sede de controle de frequência em unidade escolar de qualquer das Diretorias de Ensino pertencentes a mesma Coordenadoria de Ensino." (NR)"

(g.n.)





17. Acresce que, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.372-DF6, mirada no artigo 1º da Lei Federal n.º 11.301, de 10 de maio de 2006, o Supremo Tribunal Federal identificou as funções de direção, coordenação ou assessoramento pedagógico, desde que exercidas por professores em estabelecimentos de educação básica (v. o Parecer PA n.º 61/2010), com as "funções de magistério" cujo efetivo exercício dá ensejo à aposentadoria especial prevista no parágrafo 5º do artigo 40 da Constituição do Estado. Por outras palavras, a Corte Constitucional vislumbrou em funções como as de Professor Coordenador e Vice-Diretor de Escola atributos inerentes a funções propriamente docentes, tais quais as que se contêm no cargo de Professor de Educação Básica II.

18. Como se colhe do voto de confirmação proferido pelo Ministro RICARDO LEWANDOWSKI no julgamento da ação direta,

"(...) nas atividades de magistério, compreende-se uma série de outras atividades e não apenas o trabalho em classe, mas o preparo de aulas, o atendimento de alunos, o atendimento de pais, o assessoramento, a coordenação de comissões, mesmo os cargos de direção.

Se excluirmos aqueles que exercem cargos de direção, coordenação ou assessoramento, em razão do interesse público, estaríamos punindo, na verdade, os professores que, em razão do interesse público, estão assumindo essas funções".

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Relator para o acórdão Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgada em 29.10.2008.



19. Logo, no caso em exame, parece-nos particularmente difícil sustentar a tese de que a interessada afastou-se das atribuições de seu cargo em razão das designações já referidas. Não deixou de ser professora; não cessou de exercer a atividade de magistério que é ínsita a seu cargo. Complementou-se, apenas, com a extensão de atributos necessária à coordenação ou à vice-direção. Se esse tempo pode ser contado como para fins de aposentadoria especial de professor, também pode sê-lo para efeito de satisfação do requisito constitucional de um quinquênio de efetivo exercício no cargo docente.

**20.** Em consequência, não há como deixar de considerar – neste ponto divergimos da opinião da Consultoria Jurídica – o efetivo exercício no cargo, havido a despeito das designações, também para fins do estágio probatório a que alude o *caput* do artigo 41 da Constituição da República, com a redação dada pela Emenda Constitucional n.º 19/1998:

"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público."

21. Desde que, em nossa conjetura, a servidora não deixou de exercer as atribuições de seu posto docente ao passar a cumprir as funções de Professor Coordenador e Vice-Diretor de Escola, é perfeitamente possível que seu desempenho no cargo de provimento efetivo seja avaliado pela Administração durante o triênio referido pela norma constitucional. Melhor dizendo, a Constituição **obriga** a essa avaliação como condição para a aquisição de estabilidade a que faz jus todo servidor que se encontre em efetivo exercício, como se depreende do parágrafo 4º do artigo 41, incluído pela mesma Emenda:





"§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."

22. De outra parte, o Decreto Estadual n.º 52.344, de 9 de novembro de 2007, que "Dispõe sobre o Estágio Probatório dos integrantes do Quadro do Magistério da Secretaria da Educação e dá providências correlatas", suspende a contagem do tempo e a avaliação para efeito de estágio probatório apenas do servidor designado ou afastado para o exercício de funções com atribuições diversas das de seu cargo, como se vê logo abaixo:

"Artigo 5° - O período do estágio probatório será contado a partir do primeiro dia de exercício no cargo, ficando suspensa e prorrogada a contagem de tempo e a avaliação para efeito de homologação do estágio probatório, nos seguintes casos:

IX - designado ou afastado para o exercício de funções com atribuições diversas de seu cargo."

(g.n.)

23. Não é, pois, qualquer outra função assumida pelo servidor que frustra o estágio probatório, porquanto sempre haverá, como aqui,





aquelas funções cujas atribuições não são *diversas* (no sentido de destoantes, desacordes), mas complementares às do cargo em que o funcionário é testado. É esta a única interpretação conforme a Constituição que o dispositivo regulamentar citado comporta.

24. Quase desnecessário dizer que as conclusões ora tiradas não implicam garantir à interessada, muito menos por antecipação, o direito a aposentar-se ou a estabilizar-se no cargo. O exame dos requisitos constitucionais para a aquisição de um ou outro benefício deve ser feito pela Administração no tempo oportuno e levar em conta, por óbvio, elementos outros que os existentes nestes autos.

25. De resto, propomos seja dada ciência deste parecer à São Paulo Previdência, por intermédio de sua Consultoria Jurídica, tendo em vista a competência daquela autarquia para a concessão das aposentadorias asseguradas pelo regime próprio de previdência social dos servidores públicos estaduais (artigo 3º da Lei Complementar n.º 1.010, de 1º de junho de 2007).

É o parecer, sub censura.

São Paulo, 27 de março de 2013.

DEMERVAL FERRAZ DE AKRUDA JUNIOR

Procurador do Estado OAB/SP n.º 245.540 PROCESSO: SE nº 1647/95 (SF 1000172-582507/2000)

INTERESSADO: Myrtes Mara Pereira Vello

PARECER: PA nº 20/2013

Estado – Consultoria.

De acordo com o Parecer PA nº 20/2013.

Encaminhe-se o processo à análise da Subprocuradoria Geral do

São Paulo, 5 de abril de 2013.

DORA MARIA DE OLIVEIRA RAMOS

Procuradora do Estado Chefe

Procuradoria Administrativa

-OAB/SP 78.260



#### PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

Processo:

SE nº 16471/1995 – (GDOC 1000172-582507/2000)

Interessada: Myrtes Mara Pereira Vello

Assunto:

Contagem de Tempo. Aposentadoria. Efetivo exercício.

Manifesto-me de acordo com o Parecer PA nº 20/2013, que mereceu a aquiescência da Chefia da Procuradoria Administrativa (fl. 130).

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

São Paulo, 03 de maio de 2013.

ADALBERTO ROBERT ALVES
Subprocurador Geral do Estado
Área da Consultoria Geral



#### PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

\

Processo: SE nº 16471/1995 – (GDOC 1000172-582507/2000)

Interessada: Myrtes Mara Pereira Vello

Assunto: Contagem de Tempo. Aposentadoria. Efetivo exercício.

Na esteira da manifestação da Chefia da Procuradoria Administrativa, secundada pelo Subprocurador Geral do Estado da Área da Consultoria Geral, aprovo, por seus próprios e jurídicos fundamentos, o Parecer PA nº. 20/2013.

Restituam-se os autos à Secretaria da Educação, por intermédio de sua Consultoria Jurídica.

GPG, 7 de maio de 2013.

\_\_\_ELIVAL DA SILVA RAMOS PROCURADOR GERAL DO ESTADO