PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: SPG-370580/2018

INTERESSADO: MARIA APARECIDA PEREIRA BUENO

PARECER: PA n.º 45/2019

EMENTA: SERVIDOR PÚBLICO. CONTAGEM DE TEMPO. ABONO DE PERMANÊNCIA. Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) para averbação no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) paulista. Cômputo do tempo, no âmbito funcional, para concessão de abono de permanência. Diante da independência entre os efeitos previdenciários e funcionais conferidos a um só período de tempo (Súmula nº 567, do supremo Tribunal Federal), é viável a desaverbação de tempo de contribuição considerado exclusivamente no âmbito funcional, para fins de abono de permanência. Vedação à "desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade", imposta no artigo 96, VIII, da Lei Federal nº 8.213/1991, que não se aplica a hipóteses em que a averbação não esteja a gerar efeitos previdenciários. Competência do Estado de São Paulo para legislar a respeito de cômputo de tempo para efeitos funcionais, entre os quais se inclui a obtenção de abono de permanência. Recomendável o deferimento do pleito de desaverbação in casu, que não deve ser condicionado à devolução dos valores legitimamente percebidos pelo interessado a título de abono de permanência. Precedentes: Pareceres PA-3 nº 322/1995 e 77/2000; Pareceres PA nº 361/2003, 303/2004, 31/2008, 124/2011,

P.A. 87
Fls.

59/2013, 64/2013, 36/2014, 41/2015, 42/2015, 03/2017, 21/2017 e 05/2018; Parecer AJG nº 121/2006.

1. Cuida-se de consulta encaminhada pela Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH) com o intuito de esclarecer se tempo averbado nos assentamentos funcionais de servidor ocupante de cargo efetivo no Estado de São Paulo, com lastro em Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) emitida pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), pode ser objeto de desaverbação, ainda que já considerado para fins de abono de permanência.

2. No caso vertente, Maria Aparecida Pereira Bueno, titular do cargo efetivo de Oficial Administrativo na Secretaria de Estado da Saúde, apresentou à Administração paulista uma CTC emitida pelo INSS, solicitando a averbação de 16 (dezesseis) anos, 1 (um) mês e 22 (vinte e dois) dias de tempo de contribuição ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) (fls. 03/07).

3. Com fundamento no artigo 201, § 9º, da Constituição Federal de 1988, esse período foi somado ao tempo de contribuição da servidora ao RPPS, totalizando tempo hábil a garantir-lhe a concessão de aposentadoria (fls. 08).

4. Todavia, a servidora optou por permanecer em serviço, fruindo abono de permanência (fls. 03) que lhe foi concedido a partir de 2 de novembro de 2007 (fls. 09/10).

5. Transcorridos mais de dez anos de fruição do abono de permanência, a interessada solicitou ao setor de recursos humanos do órgão com o qual mantém vínculo funcional "a desaverbação do tempo de contribuição do INSS, bem como a retirada da certidão original", acrescentando estar ciente "de que esse tempo de contribuição de atividade privada será desconsiderado para fins de aposentadoria neste vínculo ativo bem como [...] de possível ressarcimento" (fls. 11).

6. Tendo em vista entendimento esboçado no Parecer AJG nº 121/2006[1] (fls. 13/20), que examinara caso análogo, e na Nota Técnica nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS (fls. 22/37), a Coordenadoria de Recursos Humanos da Secretaria de Estado da Saúde concluiu pelo indeferimento do pleito de desaverbação do tempo de contribuição ao RGPS, que fora utilizado para fins de abono de permanência (fls. 38/41). No entanto, considerando que "especialmente à vista da provável e iminente Reforma da Previdência, alguns servidores têm solicitado a desaverbação de tempo do INSS, com a finalidade de se aposentar o mais rápido possível no INSS", houve por bem encaminhar os autos para exame da Unidade Central de Recursos Humanos (UCRH).

7. A Informação UCRH nº 577/2018 reafirmou a inviabilidade da desaverbação de tempo de contribuição ao INSS utilizado para obtenção de benefícios funcionais, mas houve por bem submeter a matéria a exame do Núcleo de Direito de Pessoal da Procuradoria Geral do Estado (NDP) (fls. 56/57).

8. Com isso, veio a lume o Parecer NDP nº 31/2019[2] que, com base no Parecer AJG nº 121/2006, no Parecer PA nº 124/2011, no artigo 15, *in fine*, da Portaria MPS nº 154/2008, no artigo 452 da Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/2015, na Nota Técnica nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPPS e em recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (fls. 71/83), recomendou o indeferimento do pleito de desabervação em foco (fls. 64/70).

9. Entretanto, "haja vista não existir orientação institucional específica sobre o tema e a possível repercussão em toda a Administração Pública", o i. autor do opinativo encaminhou o expediente à Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria Geral, com sugestão de remessa à Procuradoria Administrativa.

10. Acolhida a proposta, vieram os autos a essa Especializada, para análise e manifestação. (fls. 84).

---

[1] Parecerista DRA. MARIA LUISA DE OLIVEIRA GRIECO.
[2] Parecerista DR. WOLKER VOLANIN BICALHO.

P.A.
Fls. 89

Feito o relato do essencial, passo a opinar.

11. A consulta objeto do feito traz à tona, novamente, o complexo tema da contagem recíproca de tempo de contribuição, prevista nos artigos 40, § 9º e 201, § 9º, da Constituição da República, *in verbis:*

> Artigo 40. [...]. § 9º O tempo de contribuição federal, estadual ou municipal será contado para efeito de aposentadoria e o tempo de serviço correspondente para efeito de disponibilidade.
>
> Artigo 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. [g.n.]

12. À luz de tais dispositivos, não há dúvidas de que a contagem recíproca de tempo de contribuição constitui verdadeiro direito assegurado a todos os trabalhadores que, no decorrer da vida laboral, experimentam alteração de vínculo previdenciário. No dizer de FÁBIO ZAMBITTE IBRAHIM[3]:

> [...] **como não poderia deixar de ser, a pessoa não poderá ser prejudicada em razão da mudança de regime previdenciário**. Se, por exemplo, empregado, vinculado ao RGPS, logra aprovação em concurso público, por certo poderá computar seu interregno contributivo em RPPS. Da mesma forma, se servidor exonera-se e trabalha agora vinculado ao RGPS, poderá computar neste regime o tempo de contribuição do RPPS. [g.n.]

13. Ou seja, a contagem recíproca é assegurada pelo Constituinte como meio de garantir o **direito fundamental à previdência social**[4],

---

[3] *Curso de Direito Previdenciário.* 21ª ed. Niterói: *Impetus*, 2015, pp. 123/124.

[4] Quanto à fundamentalidade do direito à previdência social, DANIEL MACHADO DA ROCHA leciona: "No atinente ao aspecto formal, o direito à previdência social tem sua fundamentalidade acolhida de maneira irrefutável pela nossa Lei Maior no seu artigo 6º, *verbis:* 'Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição'. A fundamentalidade material, por sua vez, não apresenta maiores dificuldades no seu reconhecimento. Na lição de Benda, a obrigatoriedade do Estado de respeitar a dignidade do indivíduo não se restringe à expectativa de não ser tratado arbitrariamente, abrangendo uma obrigação prestatória quando o indivíduo não pode, de outra maneira, prover uma existência humanamente digna. É exatamente nos momentos nos quais os cidadãos, inseridos na sociedade por força de sua capacidade de trabalho (substancial maioria da população), têm a sua força laboral afetada, ou mesmo negado o acesso ao trabalho, como é cada vez mais comum por força do modelo de trabalho excludente, que a previdência social evidencia seu papel nuclear para a manutenção do ser humano dentro de um nível existencial minimamente adequado. A doutrina nacional mais abalizada sobre direitos humanos também

P.A. 90
Fls.

cujo exercício em regra depende do cômputo de tempo mínimo de contribuição, aos trabalhadores que, ao longo da vida, migraram de um regime previdenciário a outro.

14. Nos termos do artigo 2º da Lei Federal nº 9.796, de 5 de maio de 1999, o direito à contagem recíproca garante ao trabalhador o cômputo do tempo de contribuição ao regime previdenciário ao qual **esteve vinculado** "sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes" (regime de origem) no âmbito do regime "responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente [...] a seus dependentes" (regime instituidor)[5].

15. Para exercer tal direito, o trabalhador faz jus à Certidão de Tempo de Contribuição relativa ao período em que esteve filiado ao regime de origem para utilização no regime instituidor[6]. E, naturalmente, faz jus à averbação desse tempo certificado pelo regime de origem no âmbito do regime instituidor.

16. Nas palavras de MARCELO BARROSO LIMA DE BRITO CAMPOS[7]:

---

reconhece a íntima ligação entre o direito à previdência social e a dignidade humana, princípio basilar de todos os direitos sociais". (*Direito Fundamental à Previdência Social.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004, pp. 110/111).

[5] A Lei Federal nº 9.796/1999, ao dispor sobre a compensação previdenciária entre o RGPS e os regimes próprios de previdência, estabelece: "Artigo 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - **regime de origem:** o regime previdenciário ao qual o segurado ou servidor público esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes; II - **regime instituidor**: o regime previdenciário responsável pela concessão e pagamento de benefício de aposentadoria ou pensão dela decorrente a segurado ou servidor público ou a seus dependentes com cômputo de tempo de contribuição no âmbito do regime de origem" [g.n.].

[6] Até o advento da Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, era viável a contagem recíproca de tempo de contribuição sem prévia emissão de CTC nas específicas hipóteses em que se pretendia contar tempo de contribuição ao INSS relativo ao mesmo vínculo funcional que passou a embasar a filiação do servidor a RPPS, como ocorreu quando da instituição do Regime Jurídico Único pela União. Em tais casos, admitia-se a denominada "averbação automática" que, contudo, a partir da vigência do referido ato normativo, deixou de ser possível. Eis a redação conferida pela Lei Federal nº 13.846, 18 de junho de 2019, na qual a mencionada medida provisória foi convertida, conferiu ao inciso VII do artigo 96 da Lei Federal nº 8.213/1991: " VII- **é vedada a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS por regime próprio de previdência social sem a emissão da CTC correspondente**, ainda que o tempo de contribuição referente ao RGPS tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor" [g.n.].

[7] *Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos.* 4ª ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 291.

> *Averbação de tempo de contribuição*, para fins do regime próprio de previdência social dos servidores públicos, é o ato administrativo pelo qual a Administração Pública reconhece, a pedido ou de ofício, período de contribuição do servidor realizado em atividade laboral diversa do cargo em que se dará o registro do tempo.

17. Curial destacar que a emissão da CTC pelo regime de origem e a averbação do respectivo tempo na seara do regime instituidor são etapas preparatórias da contagem recíproca, que apenas se concretizará quando o trabalhador efetivamente exercer o direito à aposentadoria.

18. Demais disso, cumpre alertar que, nas hipóteses em que o RPPS é o regime instituidor, enquanto o ato de emissão da CTC e o ato de concessão da aposentadoria estão indubitavelmente situados na seara do direito previdenciário, **isso não necessariamente acontece no tocante ao ato de averbação de tempo**, que costuma aperfeiçoar-se, em caráter preliminar, apenas nos assentamentos funcionais do servidor, isto é, no âmbito administrativo do ente federado a que este se vincula. Somente quando da concessão do benefício previdenciário é que se dará, propriamente, a averbação do tempo de contribuição no regime instituidor.

19. Pois bem. A dúvida que se coloca nos autos é se, uma vez efetuada a averbação de tempo de contribuição constante de CTC emitida pelo INSS nos assentamentos funcionais de um servidor, poderá este vir a desistir do cômputo desse tempo para fins de aposentadoria no RPPS, malgrado o período já tenha sido considerado para fruição de abono de permanência.

20. Examinando os precedentes da Procuradoria Geral do Estado acerca da matéria, verifica-se a consolidação de **diretriz geral favorável ao deferimento de pedidos de desaverbação[8] de tempo de contribuição ao INSS, quando não computado no regime instituidor, ou seja, quando não aperfeiçoada a contagem recíproca.**

[8] De acordo com MARCELO BARROSO LIMA DE BRITO CAMPOS, desaverbação é o "ato administrativo pelo qual a Administração Pública cancela, de ofício ou a pedido, o registro do tempo de contribuição do servidor perante o RPPS" (*Idem*).

21. Deveras, no **Parecer PA-3 nº 322/1995**[9], que teve por objeto hipótese na qual servidor desistiu de utilizar parcela do período estampado em CTC emitida pelo RGPS e averbado em seus assentamentos funcionais, para fins de aposentadoria no RPPS paulista, fixou-se orientação no sentido de "inexistir óbice jurídico ao deferimento do pedido de desistência de cômputo de tempo de serviço prestado à iniciativa privada"[10]. No opinativo, argumentou-se que "**se estava na esfera da vontade do interessado pedir ou não a contagem do tempo de atividade privada e declarar o tempo que pretendia ver aproveitado não há limitação legal para modificação deste ato com a finalidade de desistir da contagem de um bloco**".

22. De fato, a contagem recíproca é um direito, e não um dever que recai sobre o trabalhador. Assim, ainda que efetuada a averbação de período de contribuição constante de CTC, se o tempo não foi computado para fins de obtenção de benefício previdenciário, não há óbices para que o servidor desista de levar a cabo a contagem recíproca, solicitando a desaverbação do tempo para cômputo no âmbito do regime previdenciário que lhe aprouver.

23. Seguindo a mesma trilha, no **Parecer PA nº 31/2008**[11], que examinou situação na qual servidora que averbara tempo de contribuição ao INSS além do necessário para inativar-se no RPPS solicitou a alteração do ato de aposentadoria para suprimir esse tempo excedente, concluiu-se pela viabilidade da pretendida retificação. De acordo com o opinativo, a retificação do ato de aposentadoria para desaverbação de parcela de tempo certificado pelo INSS não impingiria riscos à segurança das relações jurídicas, eis que "**a relação jurídica entre a interessada e o Estado se manteria inalterada caso seu pleito fosse deferido**".

24. Isso porque, nas hipóteses em que o tempo de contribuição constante de CTC emitida pelo INSS sobeja o necessário para aposentadoria

---

[9] Parecerista DRA. MARIA LUCI BUFF MIGLIORI.
[10] Excerto do despacho de aprovação do opinativo, lançado pelo então Procurador Geral do Estado, i. DR. MARCIO SOTELO FELIPPE.
[11] Parecerista DRA. PATRÍCIA ESTER FRYSZMAN. No mesmo sentido: **Parecer PA nº 21/2017**, de minha autoria.

P.A. 93
Fls.

neste regime, o tempo excedente não é considerado para a concessão do benefício previdenciário, ou seja, não é objeto de contagem recíproca.

25. Essa diretriz permaneceu inalterada com a aprovação do **Parecer PA nº 124/2011**[12], que teve por objeto hipótese na qual servidora que computara tempo de contribuição **para o RPPS** paulista além do necessário para inativar-se em tal regime solicitou a emissão de CTC relativa a esse "tempo excedente", para utilização em outro regime. Nesse caso, ponderou-se que, tratando-se de **tempo de contribuição ao regime de previdência em que se deu a aposentadoria**, em que pese o trabalhador ter alcançado a inatividade computando tempo de contribuição que excede o exigido para tanto, não há que se falar em "tempo excedente" passível de ser utilizado para aposentadoria em outro regime. Assim, com lastro no artigo 96, III, da Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991, segundo o qual **"não será contado por um sistema o tempo de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro"**, concluiu-se pelo indeferimento do pleito.

26. Lembre-se que o direito à contagem recíproca almeja garantir que o tempo de contribuição a regime no qual o trabalhador "esteve vinculado sem que dele receba aposentadoria ou tenha gerado pensão para seus dependentes"[13] seja aproveitado em regime no qual pretende obter benefício previdenciário. Não há que se cogitar de direito à contagem recíproca e, destarte, à emissão de CTC, referente a tempo já utilizado para obtenção de benefício previdenciário em regime ao qual o trabalhador **permanece vinculado**[14].

27. De igual maneira, a tese favorável à desaverbação de tempo constante de CTC emitida pelo INSS manteve-se incólume com o advento do **Parecer PA nº 64/2013**[15], que firmou orientação no sentido de que **"não tem jus à expedição e à homologação de certidão de tempo de contribuição para fins de contagem recíproca o servidor que permanece vinculado ao cargo efetivo e, portanto,**

[12] Parecerista DRA. PATRÍCIA ESTER FRYSZMAN.
[13] Artigo 2º, da Lei Federal nº 9.796/1999,
[14] Nas hipóteses de desaposentação, a emissão de CTC é viável porque, ao renunciar à aposentadoria, o servidor rompe o vínculo com o RPPS.
[15] Parecerista DR. DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR.

P.A. 94
Fls.

ao regime próprio de previdência social"[16]. Por óbvio, com espeque no que dispõe o artigo 2º da Lei Federal nº 9.796/1999, não há que se falar de direito à contagem recíproca de tempo em regime com o qual o trabalhador mantém vínculo previdênciário[17].

28. Em resumo, a Procuradoria Geral do Estado fixou dois entendimentos diversos, para duas situações distintas: (i) é viável a desaverbação de tempo constante de CTC emitida pelo INSS para fins de utilização no RPPS, sempre que o tempo de contribuição certificado não houver sido efetivamente computado neste âmbito, seja porque o servidor não alcançou a inatividade, seja porque a alcançou, mas o tempo em questão sobejou o necessário à aquisição do direito à aposentadoria no RPPS (**Pareceres PA-3 nº 322/1995 e PA nº 31/2008**); (ii) é inviável a emissão de CTC pelo RPPS paulista quando requerida por servidor ativo ou por servidor inativo, ainda que o tempo de contribuição a tal regime, no momento da aposentadoria, tenha superado o necessário para aquisição de tal direito (**Pareceres PA nº 124/2011 e 64/2013**).

29. Vale alertar que, nas situações tratadas nesses dois últimos precedentes, ao contrário do que ocorreu nas hipóteses examinadas nos dois primeiros opinativos citados, não se cogitava de desaverbação de tempo de vínculo ao regime de origem, comprovado mediante apresentação de CTC emitida por este para utilização no regime instituidor, mas de "desaverbação"[18] de tempo de vínculo ao próprio regime instituidor, para posterior emissão de CTC a ser utilizada em outro regime. Ora, o direito constitucional à contagem recíproca garante ao trabalhador a faculdade de computar

---

[16] No mesmo sentido: **Parecer PA nº 36/2014** (Parecerista DR. DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR).

[17] A única exceção quanto ao ponto diz respeito às situações de acúmulo de funções públicas que ensejam dupla vinculação ao RPPS, tema abordado com primor no **Parecer PA nº 36/2014** (Parecerista DR. DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR), que porta a seguinte ementa: "**SERVIDOR PÚBLICO. Previdência social. Contagem de tempo.** Contagem recíproca. Certidão de tempo de contribuição para fins previdenciários. Expedição e homologação pela entidade gestora do regime próprio de previdência estadual. Possibilidade restrita a ex-servidor ou, em se tratando de acumulação lícita de cargos efetivos, restrita ao tempo de contribuição no cargo do qual o atual servidor se exonerou ou foi demitido. Impossibilidade, mesmo quanto a este cargo, de certificar-se tempo de contribuição que não tenha transcorrido em situação de acumulação de cargos. Direito à contagem recíproca de determinado tempo de contribuição que só surge quando impossível o aproveitamento desse tempo no regime próprio. Inteligência do artigo 12, *caput* e parágrafo 2º, da Portaria MPS n.º 154/2008. Inaplicabilidade, no caso, dos artigos 9º e 15, parágrafo único, do mesmo diploma normativo. Precedentes: **Parecer PA n.º 124/2011**; **Parecer PA n.º 64/2013**".

[18] Rigorosamente, uma vez adotado o sentido técnico de averbação que temos empregado, o tempo de contribuição ao regime a que o servidor está vinculado não é averbado nos assentamentos funcionais, mas simplesmente computado.

P.A. 95
Fls.

tempo de contribuição ao regime de origem para obter aposentadoria no regime instituidor, **se isso lhe aprouver**, o que permite concluir pela possibilidade de desistência desse cômputo, desde que o respectivo tempo não esteja sendo efetivamente utilizado no regime instituidor; não abrange, contudo, o direito de desistir da contagem de tempo de contribuição ao regime instituidor, ao qual está filiado e em que, portanto, deverá vir a fruir ou já frui benefícios previdenciários, para utilização em outro regime.

30. Fixada a premissa de que a desaverbação de tempo de contribuição estampado em CTC é viável **desde que o período não tenha sido utilizado no âmbito do regime instituidor para fins de contagem recíproca**, o enfrentamento da questão debatida nos autos demanda perscrutar se o cômputo do tempo de contribuição ao INSS para fins de concessão de abono de permanência configura utilização do período pelo RPPS, a obstar sua desaverbação.

31. Quanto a esse ponto, necessário rememorar que **o direito ao abono de permanência, embora apenas caracterizado quando o servidor "tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária"**[19]**, não se insere dentre os benefícios previdenciários**, ou seja, não configura direito a ser fruído na órbita do RPPS. Tanto é que a concessão do abono se dá exclusivamente no âmbito funcional, sem necessidade de exame pelo órgão gestor do Regime Próprio de Previdência.

32. Com efeito, doutrina e jurisprudência pátrias são hoje unânimes no sentido de que o abono de permanência é **vantagem pecuniária**[20] inserida no rol dos benefícios funcionais dos servidores públicos titulares de cargo efetivo. Logo, em princípio, parece razoável reconhecer que o cômputo do tempo de contribuição ao INSS para fins de concessão de abono de permanência não caracteriza utilização do tempo no RPPS, mas mero cômputo do tempo para efeitos funcionais.

33. E, ao menos desde a aprovação da **Súmula nº 567**, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, aos 15 de dezembro de 1976, não se

[19] Artigo 40, § 19, da Constituição da República.
[20] Nos termos do **Parecer PA nº 03/2017**, de minha autoria: "o abono de permanência é vantagem pecuniária criada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, como incentivo para que os servidores que já completaram os requisitos para o gozo de aposentadoria voluntária optem por persistir no exercício de suas funções".

discute acerca da **independência entre os efeitos funcionais e previdenciários produzidos por um mesmo período de tempo.**

34. A valer, com a aprovação do enunciado, firmou-se que a norma constitucional que garantia a contagem de determinado tempo de serviço para efeitos previdenciários não inibia os entes federados de garantirem a seus servidores o cômputo desse mesmo tempo para efeitos diversos. Confira-se:

> A constituição, ao assegurar, no § 3º do art. 102[21], a contagem integral do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade não proíbe à União, aos Estados e aos Municípios mandarem contar, mediante lei, **para efeito diverso**, tempo de serviço prestado a outra pessoa de direito público interno.

35. Não é demais lembrar que, enquanto a matéria previdenciária está situada no âmbito da competência constitucional concorrente (artigo 24, I, da CR/1988), cabendo à União traçar normas gerais a seu respeito, **o regime jurídico dos servidores públicos é matéria cuja disciplina incumbe exclusivamente aos respectivos entes, no exercício da competência para se auto-organizarem** (artigos 18, *caput,* 25, *caput,* 61, § 1º, II e 84, II, todos da Constituição da República de 1988).

36. Donde se extrai que, se à União é legítimo estabelecer parâmetros gerais de contagem de tempo para fins previdenciários, a cada ente federado é perfeitamente legítimo disciplinar o regime funcional de seus servidores, inclusive estabelecendo benefícios funcionais fulcrados em requisitos temporais já contemplados, para outros fins, em normas constitucionais ou infra-constitucionais.

37. Seguindo essa linha de raciocínio, o **Parecer PA-3 nº 77/2000**[22], que apreciou hipótese em que servidora computara o mesmo tempo de serviço público estadual em que laborou sob regime celetista para aposentadoria no âmbito do INSS e para obter vantagens funcionais em cargo efetivo no Estado de São Paulo, concluiu:

---

[21] § 3º O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será computado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade, na forma da lei.
[22] Parecerista Dr. Carlos Ari Sundfeld.

P.A. 97
Fls.

Os quase 27 anos de emprego público registrados na Certidão de Tempo de serviço Público estadual mencionados servem para fins de concessão de aposentadoria por tempo de serviço junto ao INSS. Quanto a isso não há dúvidas, tanto que a servidora foi aposentada pela previdência social em meados de 1994. Porém, isso não prejudica a contagem já realizada, com base no ordenamento estadual, do tempo de serviço para outros efeitos – adicional de tempo de serviço, sexta-parte e licença prêmio – pois há independência entre os requisitos para aposentadoria e os requisitos para fruição desses outros benefícios, como foi expressamente reconhecido no recente Parecer PA-3 nº 28/2000, com expressa aprovação da Chefia da 3ª Seccional desta Procuradoria Administrativa, com análise específica quanto ao ponto (despacho de 21.03.2000 – Processo nº 2862/77).

A contagem de tempo de serviço estadual para fins de obtenção de vantagens pecuniárias do cargo efetivo, como a sexta-parte e os quinquênios, tem fundamento no art. 76 do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261, de 28.10.1968), segundo o qual "o tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado ao Estado e suas Autarquias, será contado singelamente para todos os fins".

Esse tempo podia ser contado também para fins de aposentadoria, abrindo-se para a interessada duas possibilidades: ou o utilizava para aposentação no cargo efetivo, com base no mesmo art. 76 citado, ou o contava para a aposentadoria junto ao INSS. Como seguiu esse último caminho, a servidora renunciou ao direito de valer-se do referido tempo para aposentadoria no cargo efetivo estadual, sem que isso importasse em qualquer prejuízo quanto a outras vantagens fundadas em tempo de serviço.

38. Note-se que, àquela altura, o principal requisito para a aposentadoria no âmbito do RPPS coincidia exatamente com aquele previsto na legislação estadual para aquisição do direito aos adicionais temporais: tempo mínimo de **serviço.** Ainda assim, reconhecia-se a independência entre os efeitos funcionais e previdenciários conferidos ao tempo desse modo qualificado.

39. Atualmente, com a consagração do princípio contributivo na seara do Regime Próprio de Previdência Social e a substituição do requisito de tempo mínimo de serviço pela exigência de tempo mínimo de contribuição para aquisição do direito à aposentadoria, a independência entre os efeitos previdenciários e funcionais conferidos a um mesmo interstício de tempo tornou-se ainda mais evidente. Ora, tempo de contribuição previdenciária e tempo de serviço não são, necessariamente, coincidentes[23].

[23] ANTÔNIO FLÁVIO DE OLIVEIRA, na obra "Servidor Público – A Averbação do Tempo de Serviço/Contribuição" ensina: "[...] o fato jurídico tempo de serviço é o período em que o trabalhador da iniciativa pública ou privada, efetivamente, nos termos da lei, desempenhou determinada função em razão de vínculo laboral ou funcional. Quanto ao tempo de contribuição, trata-se do lapso durante o qual o trabalhador prestou contribuições a um determinado regime previdenciário, recolhendo, nos termos da legislação pertinente, as contribuições correspondentes a percentual de sua remuneração mensal ou outro critério

40. Nesse contexto, o **Parecer PA nº 42/2015**[24] preceituou:

> 17. Tem-se reconhecido ao funcionário público o direito à contagem, para todos os efeitos, do tempo de serviço público estadual prestado antes do ingresso no cargo efetivo, independentemente do regime jurídico a que se subordinava o servidor, a teor do que dispõe o artigo 76 do Estatuto dos Funcionários Públicos. Neste sentido foram proferidos os Pareceres PA-3 n.º 29/1982, PA-3 n.º 49/1982 e PA-3 n.º 318/1992, que envolviam tempo prestado nos idos da década de 1970 por servidores temporários submetidos ao regime da Lei Estadual n.º 500/1974.
> 18. É também orientação da Procuradoria Geral do Estado que a concessão de aposentadoria pelo Instituto Nacional do Seguro Social com base em tempo de serviço público não obsta o deferimento, com esteio em idêntico tempo, de vantagens pecuniárias do cargo efetivo em que o servidor posteriormente veio a ser investido.
> [...] 20. Portanto, mesmo que o interessado houvesse, de fato, obtido a aposentadoria pelo regime geral de previdência social em razão dos períodos indicados, nos quais exerceu a função pública de Professor-III sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, ser-lhe-iam devidas todas as vantagens fundadas nesse tempo de serviço, exceto outra aposentadoria. Quanto este benefício, e apenas ele, o recente e bem lançado Parecer PA n.º 124/2011 confirmou o óbvio: o mesmo tempo de serviço não pode ser aproveitado em mais de uma aposentadoria – fato que, entretanto, não impede a certificação desse tempo, segundo o modelo de certidão praticado na Administração e sem homologação pela entidade gestora do regime próprio de previdência, para outros fins a que ele possa servir.
> 21. Convém repetir o que estabelece o artigo 76 do Estatuto dos Funcionários Públicos: "O tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado ao Estado e suas Autarquias, será contado singelamente para todos os fins." (g.n.). É dizer: esse tempo não se desincorpora do patrimônio funcional do servidor pelo fato de ter servido a certa finalidade; continua a gerar outros efeitos, sem que se possa apontar, como regra, sobreposição indevida de vantagens.
> [...] 23. Logo, no caso destes autos, os períodos em questão apenas não aproveitariam à aposentadoria compulsória do interessado (fls. 133). Não poderiam ser considerados tempo de serviço e assim de contribuição para efeito de proporção dos proventos (artigo 40, parágrafo 1º, II, da Constituição da República; artigo 4º da Emenda Constitucional n.º 20/1998), se bem que, validamente, pudessem ter algum reflexo sobre estes em razão dos acréscimos gerados pelos adicionais *ex facto temporis* nas remunerações consideradas no cálculo (artigo 40, parágrafo 3º, da Constituição da República).

41. De modo parelho, ao examinar situação em que o mesmo período de trabalho junto a Município fora computado como tempo de contribuição para fins de aposentadoria no âmbito do RGPS e como tempo de serviço

---

definido em lei, no intuito de fazer jus à aposentadoria ou de propiciar pensão aos seus dependentes" (Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 19).

[24] Parecerista DR. DEMERVAL FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR.

P.A. 99
Fls.

público para fins de vantagens funcionais em cargo efetivo estadual, o **Parecer PA nº 41/2015**[25] esclareceu:

> **[...] o mesmo tempo de serviço não pode dar margem a duas aposentadorias distintas, pelo que o tempo utilizado para a obtenção de uma delas não pode ser utilizado para obtenção de outra.**
> **16.** Em consequência, tendo o Interessado já utilizado o tempo de serviço/contribuição prestado junto ao Município de Regente Feijó para sua aposentadoria no RGPS, não pode esse tempo ser computado para sua futura aposentadoria no RPPS paulista. Em consequência, tal tempo não poderá ser considerado nem para fins de aposentadoria, nem de abono permanência.
> **17. Tal situação, todavia, não contamina as demais vantagens funcionais e/ou pecuniárias que o Interessado possui em razão de lícita contagem desse tempo.** [g.n.].

42. Esses três precedentes, entretanto, limitaram-se a examinar situações em que, já concedida a aposentadoria no âmbito do RGPS com lastro em determinado período de tempo, discutia-se a possibilidade de esse mesmo interstício ser considerado pelo Estado para efeito de concessão de benefícios funcionais. É dizer: cuidava-se apenas de definir os efeitos funcionais e, portanto, internos, de determinado tempo de serviço.

43. O problema que se coloca nos autos, contudo, diz respeito aos efeitos que um período de tempo já considerado para fins funcionais no Estado de São Paulo pode surtir fora da órbita da competência estadual, no Regime Geral de Previdência Social.

44. A meu sentir, sendo certo que os efeitos funcionais e previdenciários de um período de tempo não se confundem, é defeso ao INSS obstar que o tempo de contribuição ao RGPS seja utilizado para fins de aposentadoria neste regime simplesmente porque já computado para fins funcionais. A Lei Maior não autoriza semelhante restrição ao direito fundamental à previdência social, cujo exercício em regra exige o cômputo de tempo mínimo de contribuição.

45. Consoante adrede referido, ainda que o RGPS tenha expedido CTC relativa ao período e que este tenha sido averbado nos assentamentos

[25] Parecerista DR. MARCOS FABIO DE OLIVEIRA NUSDEO.

funcionais do servidor[26], o só fato de ter sido utilizado para concessão de vantagens funcionais não implica concretização da contagem recíproca. Logo, perfeitamente viável a desistência do cômputo do período no RPPS, para utilização no RGPS.

46. Repise-se: a contagem recíproca não é um dever imposto ao trabalhador, mas um direito conferido àquele que vivencia migração entre regimes previdenciários, com a finalidade precípua de garantir-lhe a fruição do direito fundamental à previdência social. E, **obstar que o trabalhador desista da contagem recíproca e conte o respectivo tempo para obtenção de benefício no regime para o qual contribuiu originariamente significaria impor limites à fruição do direito fundamental à previdência, sem qualquer respaldo constitucional.**

47. Pior que isso, nos casos de **exoneração**, **demissão** ou **desaposentação**[27] em que o ex-servidor houver averbado tempo de contribuição ao RGPS em seus assentamentos funcionais e computado o respectivo período para fins de vantagens funcionais, a imposição **de tal óbice poderá significar mesmo a inaceitável negação do direito fundamental à previdência a esse trabalhador.**

48. Provavelmente ancorada nesses argumentos, a Instrução Normativa INSS/PRES nº 45, de 06 de agosto de 2010, ao disciplinar a revisão de Certidões de Tempo de Contribuição emitidas pela Autarquia Previdenciária Federal, estabeleceu:

> Artigo 380. **A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista**, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:

---

[26] De rigor notar que o cômputo de determinado tempo de **serviço público** prestado a ente federado para fins funcionais em regra prescinde de apresentação de Certidão de Tempo de Contribuição, mesmo nos casos em que o servidor esteve vinculado ao RGPS durante o período. A comprovação de tempo de serviço para fins **funcionais** demanda apresentação de certidão emitida pelo ente federado de origem, em que deverão constar dados acerca da vida **funcional** do trabalhador naquela seara.

[27] A aprovação do **Parecer PA nº 05/2018**, de minha autoria, corroborou orientação há muito vigente na Procuradoria Geral do Estado em sentido favorável à renúncia à aposentadoria (desaposentação) para obtenção de benefício previdenciário mais vantajoso.

P.A. 101
Fls.

> [...] § 1º **Não serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público, considerando que são parcelas de natureza remuneratória e que não interferem no cômputo do tempo de contribuição e nem alteram o período certificado.** [g.n.].

49. À luz desse dispositivo, destarte, não se controvertia acerca da possibilidade de desaverbação de tempo certificado em CTC que houvesse sido utilizado apenas para efeitos funcionais[28], inclusive para fins de abono de permanência.

50. Nesse cenário, aos 15 de maio de 2013, a 9ª Câmara de Direito Público do o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgou a Apelação nº 0008789- 09.2012.8.26.0053[29], por meio de acórdão do qual se extrai:

> A autora é servidora pública ativa do quadro do Magistério da Secretaria de Estado da Educação e teve a inclusão de tempo prestado à iniciativa privada em sua Certidão de Tempo de Serviço, fato a ensejar que ela passasse a fazer jus ao **abono de permanência**. Posteriormente, constatou a autora que a inclusão do aludido tempo não lhe era favorável, motivo pelo qual requereu o cancelamento da averbação, sem prejuízo de posterior devolução dos valores recebidos a título de abono de permanência. No entanto, referido pedido de cancelamento da averbação restou-lhe indeferido pela administração, o que ensejou o ajuizamento da presente, em face da Fazenda do Estado de São Paulo e da SPPREV.
> [...] **A averbação do tempo trabalhado na iniciativa privada na Certidão de Tempo de Serviço prestado ao Estado constitui ato de mero registro e a exclusão do referido tempo não implica em anulação ou revogação do ato administrativo.**
> Ademais, não haveria qualquer prejuízo ao Estado a referida desaverbação, já que a autora não se nega a devolver o abono de permanência, se com a desaverbação daquele tempo prestado na iniciativa privada não tiver mais direito a ele.
> **O tempo de serviço prestado é de interesse único do servidor e não do Estado, pois ele é o titular daquele direito, podendo dele dispor quando lhe convier.**
> Quanto à desaverbação o Superior Tribunal de Justiça já proferiu decisão, na qual deu a permissão, a seguir:
> *"A contagem de tempo de serviço para funcionário não diz respeito a interesse do Estado, em princípio, porque gera direito para aquele. Ao Estado caberá a fiscalização para evitar cômputos indevidos e outorga de vantagens a que não faz jus o funcionário. Também intervirá o Estado para opor direitos quando o*

[28] Naturalmente, nesse contexto, era de rigor reconhecer que o artigo 15, *in fine*, da Portaria MPS nº 154, de 15 de maio de 2008, ao obstar a revisão de CTC emitida **por RPPS** nas hipóteses em que o tempo certificado houvesse sido utilizado para fins de obtenção de "qualquer direito ou vantagem" em outro RPPS, não estava a vedar a revisão de CTC cujo tempo certificado houvesse sido computado para obtenção de "anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público".
[29] Rel. DES. MOREIRA DE CARVALHO.

> *tempo de serviço é imposto ao indivíduo como fator de restrição; é o caso, por exemplo, do militar que tem sua permanência na ativa limitada.*
> *Fora dessas exceções, cabe ao funcionário o interesse na iniciativa para a contagem, pois ele é titular, podendo dele dispor a seu talante, alterando até sua configuração, o que não pode fazer a Administração, salvo para anular ato legítimo"* (RMS nº 174/PR, Rel. Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/03/1992, DJ 20/04/1992).
> Nesse sentido também é o entendimento deste Tribunal, que vale trazer à colação trecho do corpo do voto conforme segue:
> *"O autor voltou a trabalhar e com o intuito de receber uma segunda aposentadoria, requereu à ré a desaverbação da certidão do INSS com o tempo não utilizado para a concessão da primeira aposentação....*
> *Ora, é certo que é vedada a contagem de tempo de serviço que serviu de base em um, para outro sistema, mas esse não é o caso dos autos em que o que se requer é a desaverbação do tempo não utilizado para a concessão da primeira aposentadoria. E se há tempo não computado, de rigor sua desaverbação para utilização futura ...*
> *Assim,* ***escorreita a respeitável sentença que determinou a desaverbação da certidão expedida pelo INSS, com a recontagem do tempo de serviço utilizado para fins de proporcionalidade da aposentadoria no Estado.*** *"* (Apelação nº 0083035- 84.2008.8.26.0224 - 8ª Câmara de Direito Público - Rel. Des. Cristina Cotrofe j. em 01/02/2012).
> Desta forma a sentença merece reforma para determinar que a Fazenda expeça nova certidão de liquidação de tempo de serviço, desaverbando o tempo prestado na iniciativa privado. [g.n.].

51. Sucede que a Instrução Normativa INSS/PRES nº 45/2010 foi revogada pela Instrução Normativa INSS/PRES nº 77, de 21 de janeiro de 2015, que, **no mesmo quadro normativo**, passou a contemplar diretriz diametralmente oposta acerca do tema sob exame. Confira-se:

> Art. 452. **A CTC que não tiver sido utilizada para fins de averbação no RPPS ou, uma vez averbada, o tempo certificado, comprovadamente não tiver sido utilizado para obtenção de aposentadoria ou vantagem no RPPS, será revista**, a qualquer tempo, a pedido do interessado, inclusive para incluir novos períodos ou para fracionamento, mediante a apresentação dos seguintes documentos:
> [...] § 1º **Serão consideradas como vantagens no RPPS as verbas de anuênio, quinquênio, abono de permanência em serviço ou outras espécies de remuneração, pagas pelo ente público.** [g.n.].

52. A Nota Técnica nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPS, que veicula "considerações sobre averbação e desaverbação de tempo de contribuição", apresenta argumentos práticos para essa guinada na disciplina conferida ao tema pelo INSS, **especialmente no tocante às hipóteses de averbação automática**[30]:

18. Este Departamento tem observado que se tornou recorrente o pedido de desaverbação do tempo de contribuição prestado pelo servidor público quando vinculado ao RGPS, que fora objeto de averbação automática na mudança de regime previdenciário para o RPPS, com vistas a concessão de aposentadoria no Regime Geral. Contudo, o servidor da Administração direta, autárquica ou fundacional que postula tal desaverbação pretende permanecer em atividade, o que pode gerar consequências no âmbito do direito previdenciário e do direito administrativo, matéria que tem sido objeto de litígios de solução ainda não pacificada.

19. A prática tem demonstrado que a dispensa da exigência da manutenção da qualidade de segurado para a concessão de aposentadoria por idade no RGPS, promovida pelo § 1º do art. 3º da Lei no 10.666, de 08 de maio de 2003, é o motivo preponderante para as ocorrências de desaverbação. Desde então, os ex-segurados do RGPS, atualmente vinculados a RPPS, ao cumprirem a idade exigida e comprovarem terem cumprido, a qualquer tempo, a carência exigida no art. 25, II da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (atualmente, de cento e oitenta contribuições mensais), podem pleitear a concessão de aposentadoria no RGPS. Para tanto, muitos utilizam, integral ou parcialmente, o tempo que já foi computado para diversos efeitos funcionais no âmbito do ente federativo detentor de RPPS.

20. Convém lembrar que a desconsideração da perda da qualidade de segurado para fins de concessão de aposentadoria por idade no RGPS tem o intuito de proteger os segurados com condição trabalhista instável, que desempenham atividades na iniciativa privada, com ou sem vínculo empregatício. Nessa condição, com o avançar da idade, é mais comum a descontinuidade no exercício de atividade laborativa formalizada. Dessa forma, o benefício poderá ser obtido no RGPS quando alcançada a idade mínima, mesmo que a carência exigida tenha sido cumprida muito antes dessa data. Esse não é o cenário que vivenciam os segurados de RPPS que mantêm a titularidade do cargo até a aposentadoria em razão da estabilidade funcional e que, com o procedimento da desaverbação, acabam por obter dois benefícios por meio de um único vínculo funcional, situação facilitada pelo fato da aposentadoria por idade no RPPS exigir apenas dez anos de serviço público e cinco anos no cargo efetivo.

[...]. É importante apontar que, **embora essa matéria – a concessão de vantagens remuneratórias decorrentes da averbação de tempo de serviço público – tenha gênese em regras de natureza administrativa, a reversão desse ato administrativo de averbação, caso admitida a desaverbação, poderá implicar desequilíbrio financeiro e atuarial para os Regimes Próprios e para o RGPS, gerando pois consequências no âmbito do direito previdenciário.**

37. No RPPS, a concessão de aposentadoria por idade, prevista no art. 40, § 1º, III, b da Constituição Federal exige o cumprimento de apenas dez anos de tempo de serviço público e cinco anos no cargo efetivo. Quanto à aposentadoria compulsória, regida pelo art. 40, § 1º, II, da Constituição, não há previsão de tempo mínimo, observando-se apenas a idade limite para permanência no serviço público, de 70 anos para o segurado ou a segurada.

38. Com a desaverbação, além de receber parte da remuneração com fundamento em um tempo prestado à própria Administração, que depois foi extraído do cômputo, futuramente o servidor irá receber outro benefício previdenciário que, embora seja concedido com proventos proporcionais, resulta, quase sempre, em valor superior ao decorrente da proporção de tempo cumprido e tempo total

[30] Conforme referido na nota nº 06, a averbação automática consistia na possibilidade de computar tempo de contribuição ao RGPS para fins de aposentadoria no RPPS independentemente de obtenção de CTC, expediente reservado às situações em que o servidor migrou de um regime previdenciário a outro sem alteração do vínculo funcional.

> exigido, em decorrência da garantia constitucional de benefícios previdenciários não inferiores ao salário mínimo. Segundo o art. 7º, IV, c/c art. 39, § 3º, e art. 40, § 12, c/c art. 201, § 2º, da CF/1988, é vedada a redução do benefício de aposentadoria a valor inferior ao salário mínimo.
> 39. Ademais, alguns benefícios do RPPS não dependem da contagem de tempo, como a pensão por morte, e a aposentadoria por invalidez, esta quando resultante de acidente em serviço, moléstia profissional ou doença grave, contagiosa ou incurável. E o próprio aumento no valor da remuneração, crescente no decorrer da vida funcional, irá interferir no valor do benefício devido pelo RPPS, se esse for calculado considerando o tempo final, ainda que os proventos sejam proporcionais ao tempo de contribuição, visto que calculados pela média das contribuições conforme art. 1º da Lei nº 10.887/2004[31]. Verifica-se que são diversas as hipóteses em que o RPPS poderá ser obrigado a arcar com benefícios em valor integral ou quase integral, com tempo de contribuição reduzido.
> 40. Destarte, **a questão é fundamental do ponto de vista do equilíbrio financeiro e atuarial tanto dos RPPS, quanto do RGPS, visto que, na maior parte dos Municípios brasileiros, a remuneração de grande parte dos servidores é igual ou pouco superior ao valor do salário-mínimo nacional. E embora muitas vezes tenha o segurado contribuído durante toda a vida laboral sobre apenas um salário-mínimo, obterá dois benefícios nesse piso, um em cada regime.** [...].

53. Como se vê, com o fito de evitar que alguns trabalhadores se valham de legítimas possibilidades do sistema normativo para alcançar vantagens em suposto prejuízo econômico dos regimes previdenciários, o INSS impôs a todos os trabalhadores, sem fundamento legal e em evidente ofensa ao direito fundamental à previdência social, restrição ao cômputo de tempo de contribuição para fins de aposentadoria.

54. Atente-se que os autores da nota não negam o direito de todos os trabalhadores à contagem de tempo de contribuição para efeito de aposentadoria no regime que lhes aprouver, mesmo que para tanto seja necessária a desaverbação desse tempo. Veja-se:

> [...] a faculdade de averbar ou não, para fins previdenciários, o tempo cumprido em emprego público equipara-se à possibilidade que teria o atual servidor que teve vínculo ao RGPS por exercício de outra atividade. **Considerando que a averbação de tempo é ato volitivo, praticado com finalidade precípua de garantir a contagem recíproca para fins de aposentadoria, é possível, a princípio, que haja a sua desaverbação caso o servidor não pretenda mais que haja essa contagem, independentemente se o tempo foi prestado à Administração ou à atividade privada.** [g.n.].

[31] Destaque-se que tal argumento não tem aplicação no tocante ao abono de permanência, sobre o qual não incidem contribuições previdenciárias e que, portanto, não é considerado no cálculo dos proventos de aposentadoria.

P.A. Fls. 105

55. Sem embargo, em prol de alegada necessidade de proteção ao equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes previdenciários, defendem, sem lastro em lei e em evidente ofensa a direito fundamental, que a desaverbação de tempo utilizado unicamente para fins funcionais seja obstada.

56. Cumpre notar que essa tese, veiculada apenas em ato infra-legal (o artigo 452, § 1º, Instrução Normativa INSS/PRES nº 77/2015), não foi unanimemente acolhida pelo Tribunal de Justiça de São Paulo[32], como é possível extrair do seguinte julgado:

> Mandado de Segurança. Servidora pública municipal inativa. Município de Ribeirão Preto. **Aposentadoria concedida junto ao RPPS com utilização da contagem recíproca. Período contributivo excedente, não computado para efeitos previdenciários. Desaverbação para aproveitamento no RGPS. Direito líquido e certo bem delineado.** Recursos oficial e voluntário desprovidos [Apelação Cível nº 1009666-86.2016.8.26.0506; 2ª Câmara de Direito Público, Rel. DES. LUCIANA BRESCIANI, j. 29/09/2018, g.n.].

57. No entanto, ao que parece pelas mesmas razões alinhavadas na referida nota técnica[33], a Medida Provisória nº 871, de 18 de janeiro de 2019, convertida na Lei Federal nº 13.846, de 18 de junho de 2019, acrescentou ao artigo 96 da Lei Federal nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o inciso VIII, que veda expressamente "a desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade". Eis a redação atual do artigo 96 da Lei Federal nº 8.213/1991:

> Artigo 96. O tempo de contribuição ou de serviço de que trata esta Seção será contado de acordo com a legislação pertinente, observadas as normas seguintes:
> I - não será admitida a contagem em dobro ou em outras condições especiais;
> II - é vedada a contagem de tempo de serviço público com o de atividade

[32] Anote-se que não foram localizados, nos respectivos sítios eletrônicos, decisões emanadas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça quanto ao assunto.

[33] A **Nota Informativa SEI nº 01/2019/CONO/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME**, que teve por objeto esclarecer as alterações feitas pela Medida Provisória nº 871/2019 na Lei Federal nº 8.213/1991 no tocante à contagem recíproca de tempo de contribuição entre regimes, utiliza praticamente os mesmos argumentos referidos na Nota Técnica nº 12/2015/CGNAL/DRPSP/SPS para justificar a alteração normativa e concluir: "Não se admite a desaverbação de tempo que foi averbado (**automaticamente ou mediante CTC**) e que tenha gerado o pagamento de vantagens remuneratórias ao servidor" [g.n.].

P.A. 106
Fls.

privada, quando concomitantes;
III - não será contado por um sistema o tempo de serviço utilizado para concessão de aposentadoria pelo outro;
IV - o tempo de serviço anterior ou posterior à obrigatoriedade de filiação à Previdência Social só será contado mediante indenização da contribuição correspondente ao período respectivo, com acréscimo de juros moratórios de zero vírgula cinco por cento ao mês, capitalizados anualmente, e multa de dez por cento.
V - é vedada a emissão de Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) com o registro exclusivo de tempo de serviço, sem a comprovação de contribuição efetiva, exceto para o segurado empregado, empregado doméstico, trabalhador avulso e, a partir de 1º de abril de 2003, para o contribuinte individual que presta serviço a empresa obrigada a arrecadar a contribuição a seu cargo, observado o disposto no § 5º do art. 4º da Lei nº 10.666, de 8 de maio de 2003;
VI - a CTC somente poderá ser emitida por regime próprio de previdência social para ex-servidor;
VII - é vedada a contagem recíproca de tempo de contribuição do RGPS por regime próprio de previdência social sem a emissão da CTC correspondente, ainda que o tempo de contribuição referente ao RGPS tenha sido prestado pelo servidor público ao próprio ente instituidor;
VIII - **é vedada a desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade**; e
IX - para fins de elegibilidade às aposentadorias especiais referidas no § 4º do art. 40 e no § 1º do art. 201 da Constituição Federal, os períodos reconhecidos pelo regime previdenciário de origem como de tempo especial, sem conversão em tempo comum, deverão estar incluídos nos períodos de contribuição compreendidos na CTC e discriminados de data a data.
Parágrafo único. O disposto no inciso V do caput deste artigo não se aplica ao tempo de serviço anterior à edição da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que tenha sido equiparado por lei a tempo de contribuição.

58. E, como sabido, o artigo 96 da Lei Federal nº 8.213/1991, assim como os demais dispositivos do diploma que cuidam de contagem recíproca, possui natureza de norma geral previdenciária[34], que vincula todos os entes federados.

[34] DANIEL MACHADO DA ROCHA assevera que um dos critérios para identificação das normas gerais em matéria previdenciária é o da *interconexão*. Segundo ele, a justificativa da aceitação desse critério "repousa na necessidade de conciliar as interações que diferentes regimes próprios necessitem entabular, em face dos sucessivos vínculos previdenciários que o servidor público, ao longo de sua vida produtiva, poderá constituir. Se o desafio nuclear do federalismo, modelo potencialmente tendente à descentralização e ao fortalecimento da democracia, sempre consistiu em compatibilizar a participação e a autonomia dos estados-membros com a unidade e a hierarquia mínimas reclamadas pelo Estado Federal, em matéria previdenciária a uniformização mínima é impulsionada, principalmente, pela dificuldade no reconhecimento do alcance e da abrangência dos direitos dos beneficiários constituídos sob as diferentes legislações. **O diálogo entre os regimes previdenciários, imperioso para que o princípio da efetividade seja efetivo, é sedimentado sobre o alicerce da interconexão previdenciária, cujos pilares são a contagem recíproca de tempo de contribuição e a compensação financeira**". (*Normas gerais de Direito Previdenciário e a Previdência do Servidor Público*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012, p. 172). Assim, o autor conclui que estas matérias merecem receber "o destaque conferido pelo instituto das normas gerais".

P.A.
Fls. 107

59. A desaverbação de tempo dos assentamentos **funcionais** de servidor que computou o respectivo período apenas para fins funcionais, todavia, constitui efetivamente matéria de direito previdenciário?

60. Observe-se que a referência legal à "desaverbação de tempo **em regime próprio de previdência social**" é indicativa do alcance que deve ser dado à norma, eis que enquanto não computado o tempo de contribuição para fins previdenciários não se verifica a averbação do período **no âmbito do RPPS**, mas somente nos assentamentos funcionais do servidor.

61. Ora, se enquanto o servidor não exercer direito previdenciário decorrente da averbação do tempo de contribuição o ato de averbação não surte qualquer efeito previdenciário, seja na seara do RPPS, seja na seara do RGPS, evidente que a desistência da averbação desse tempo interessa exclusivamente ao respectivo ente federado.

62. Embora averbação e desaverbação de tempo possam constituir etapa preparatória da contagem recíproca, não se confundem com esta. **A desaverbação de tempo não computado para fins previdenciários não constitui**, portanto**, matéria a ser objeto de norma geral previdenciária.**

63. Daí que o inciso VIII do artigo 96 da Lei nº 8.213/1991 deve ser compreendido como uma vedação à desaverbação enquanto ela esteja a gerar **efeitos previdenciários na órbita do regime em que houve a averbação**. Quanto à vedação à desaverbação de certidão utilizada unicamente para efeitos funcionais (concessão de vantagens remuneratórias, a exemplo do abono de permanência), a norma poderia vincular, quando muito, o ente que a editou – a União – sob pena de indevido avanço desse ente sobre a competência dos demais entes políticos para organizar seus serviços e dispor sobre seus servidores.

64. Não se pode olvidar que, "como corolário da autonomia federativa que cada ente dispõe para organizar seus serviços e servidores"[35], a

[35] **Parecer PA nº 33/2018** (Parecerista DRA. SUZANA SOO SUN LEE).

P.A. Fls. 108

Constituição da República atribui a cada ente federado competência para disciplinar o regime jurídico de seus servidores, sendo proscrito à União legislar a respeito de averbação e desaverbação de tempo dos assentamentos funcionais de servidores dos outros entes (artigos 18, *caput,* 25, *caput,* 61, § 1º, II e 84, II, todos da Constituição da República de 1988).

65. Por tudo isso, com o devido respeito às opiniões em sentido contrário sustentadas nos autos e no Parecer AJG nº 121/2006[36], mesmo na vigência da Lei Federal nº 13.846/2019 afigura-se forçoso concluir pela viabilidade da desaverbação de tempo de contribuição **computado exclusivamente no âmbito funcional** para fins de abono de permanência.

66. Essa desaverbação, além disso, não implica para o servidor o dever de devolver as parcelas recebidas até então a título de abono de permanência. Ora, se, somado o tempo de contribuição constante de CTC emitida pelo INSS com o tempo de contribuição ao RPPS, o servidor fazia jus a aposentadoria voluntária, mas optou por permanecer trabalhando, é evidente que preencheu os requisitos constitucionais para fruir de abono de permanência e que, destarte, tanto o ato concessivo da vantagem quanto os pagamentos dele decorrentes foram legítimos.

67. A posterior desaverbação do tempo estampado na CTC emitida pelo INSS, conquanto possa ser hábil a cessar o pagamento do abono nas hipóteses em que, sem o cômputo do período correlato, o servidor deixa de preencher os requisitos para aposentadoria voluntária no RPPS, não subtrai a higidez do ato concessivo do abono, nem dos pagamentos correlatos.

68. Descabido, portanto, cogitar-se de devolução dos valores recebidos a título de abono de permanência até o momento em que concretizada a desaverbação. Veja-se que a jurisprudência administrativa vigente admite até mesmo a renúncia à aposentadoria para utilização do tempo de contribuição para fins de obtenção de benefício previdenciário mais vantajoso, **sem que isso, da mesma forma,**

[36] Parecerista DRA. MARIA LUISA DE OLIVEIRA GRIECO.

P.A. 109
Fls.

implique devolução dos proventos já recebidos. Isso porque a renúncia à aposentadoria, tal qual a desistência do cômputo de tempo, "não opera retroativamente"[37].

69. À vista do exposto, conclui-se:

(i) a desaverbação de tempo de contribuição estampado em CTC é viável desde que o período não esteja sendo utilizado no âmbito do regime instituidor para fins de contagem recíproca (**Pareceres PA-3 nº 322/1995 e PA nº 31/2008**);

(ii) os efeitos previdenciários e funcionais de um mesmo período de tempo não se confundem (Súmula nº 567, do supremo Tribunal Federal), de modo que não há óbices a que um período computado para fins de fruição de benefícios funcionais, dentre os quais inclui-se o abono de permanência, seja utilizado para fruição de benefícios previdenciários (**Pareceres PA-3 nº 77/2000, PA nº 41/2015 e PA 42/2015,** *contrario sensu*) ;

(iii) obstar a desaverbação de CTC cujo tempo certificado foi utilizado para fins exclusivamente funcionais é impor restrição não prevista constitucionalmente ao direito fundamental à previdência social, cujo exercício em regra depende do cômputo de tempo mínimo de contribuição;

(iv) a vedação à "desaverbação de tempo em regime próprio de previdência social quando o tempo averbado tiver gerado a concessão de vantagens remuneratórias ao servidor público em atividade", imposta no artigo 96, VIII, da Lei Federal nº 8.213/1991, mandamento que não contém norma de índole previdenciária, é aplicável, se aceita sua constitucionalidade, apenas no âmbito da União;

[37] Despacho de desaprovação ao **Parecer PA nº 303/2004**, de autoria do então Procurador Geral do Estado, i. DR. ELIVAL DA SILVA RAMOS.

(v) o requerimento de desaverbação de tempo de contribuição constante de CTC emitida pelo INSS deve ser deferido, ainda que o período tenha sido computado para fins de abono de permanência;

(vi) a desaverbação de CTC utilizada para fins de abono de permanência prescinde da devolução dos valores percebidos pelo servidor a esse título, eis que não descaracteriza a higidez do ato concessivo do benefício funcional, nem dos pagamentos dele decorrentes;

(vii) contudo, recomendável ao setor de recursos humanos da Secretaria a que se vincula o servidor interessado comunicar-lhe formalmente que, diante do tratamento que o INSS vem conferindo à matéria[38], a Autarquia Previdenciária Federal poderá impor-lhe entraves ao cômputo do respectivo interstício para fruição de benefício na órbita do RGPS.

É o parecer, *sub censura*.

São Paulo, 23 de julho de 2019.

JULIANA DE OLIVEIRA DUARTE FERREIRA
Procuradora do Estado

[38] Nota Informativa SEI nº 01/2019/CONO/CGNAL/SRPPS/SPREV-ME.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: SPG-370580/2018 (GDOC 14120-251565/2018)

INTERESSADA: MARIA APARECIDA PEREIRA BUENO

PARECER: PA n.º 45/2019

A partir de cuidadoso resgate dos precedentes da Procuradoria Geral do Estado a respeito da matéria examinada, o **Parecer PA n.º 45/2019** distingue entre **i)** averbação de tempo enquanto ato enunciativo de efeitos meramente funcionais e **ii)** averbação de tempo enquanto ato de efeitos previdenciários pelo qual se materializa o direito constitucional à contagem recíproca de tempo de contribuição. Dessa distinção, extrai que o art. 96, VIII, da Lei n.º 8.213/1991, com a redação dada pela Lei n.º 13.846/2019, não tratou – como não poderia ter tratado, com alcance nacional – da primeira dessas hipóteses.

Estou de acordo com o bem-elaborado opinativo, de que destaco as conclusões lançadas em derradeiro item.

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

P.A., em 25 de julho de 2019.

DEMERVAL 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

PROCESSO: **SPG-370580/2018**

INTERESSADO: **MARIA APARECIDA PEREIRA BUENO**

ASSUNTO: **DESAVERBAÇÃO DE CERTIDÃO DE CONTAGEM DE TEMPO**

PARECER: **PA n.º 45/2019**

1. A Procuradoria Administrativa analisou dúvida jurídica suscitada no âmbito do órgão central do Sistema de Administração de Pessoal do Estado, referente a pedido de desaverbação, para fins de aproveitamento no Regime Geral de Previdência Social, do tempo de contribuição utilizado pela servidora interessada para aquisição do direito ao abono de permanência, concluindo, na esteira de precedentes da Procuradoria Geral do Estado, pela viabilidade jurídica do pleito, na forma exposta em sua criteriosa fundamentação, sumariada em seu tópico final.

2. Manifesto minha anuência à orientação jurídica externada no Parecer PA nº 45/2019, que contou com a aquiescência do Procurador do Estado Chefe da Especializada.

3. À Senhora Procuradora Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça opinativa.

SubG-Consultoria, 2 de outubro de 2019.

EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL

113
c

PROCESSO: **SPG-370580/2018**
INTERESSADO: MARIA APARECIDA PEREIRA BUENO
ASSUNTO: **DESAVERBAÇÃO DE CERTIDÃO DE CONTAGEM DE TEMPO**

1. Aprovo o **Parecer PA nº 45/2019**, por seus próprios e jurídicos fundamentos.
2. Restituam-se os autos à Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral para prosseguimento.

GPG, em 31 de outubro de 2019.

CRISTINA M. WAGNER MASTROBUONO
PROCURADORA GERAL DO ESTADO ADJUNTA
RESPONDENDO PELO EXPEDIENTE DA PGE

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO n.º	SPG-370580/2018
INTERESSADO:	MARIA APARECIDA PEREIRA BUENO
COTA SUBG-CONS n.º	683/2019
ASSUNTO:	DESAVERBAÇÃO DE CERTIDÃO DE CONTAGEM DE TEMPO

Dê-se ciência[1] e, após, restituam-se os autos à Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado – CRHE, para adoção das providências pertinentes.

São Paulo, 1 de novembro de 2019.

MARIA DE LOURDES D'ARCE PINHEIRO
SUBPROCURADORA GERAL ADJUNTA
CONSULTORIA GERAL

[1] GPG, SUBG-CONS, ATL, AJG, PA, NDP, CJ/SPPREV e CRHE.