



PREFEITURA DE SÃO PAULO

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO

Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone:

PROCESSO 6310.2024/0001522-7

Parecer PGM/CGC Nº 146710772

EMENTA Nº 12.373 - Servidor público que tenha ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública direta, autárquica e fundacional. Definição da data de ingresso no serviço público para fins de implementação do direito às regras de transição de aposentadoria. A data de ingresso no serviço público, para fins de aposentadoria com fundamento nas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05, corresponde à data da posse do servidor, e não à data do início de exercício. Inteligência do artigo 70 da Orientação Normativa MPS/SPS nº 02/2009, reproduzida no artigo 166 da Portaria MTP nº 1467/2022. A data do início de exercício, por sua vez, corresponde ao termo inicial do cômputo do tempo de contribuição, para fins de aposentadoria. O exíguo lapso de tempo entre a exoneração do cargo anterior e a posse no novo cargo não pode ser considerado como empecilho intransponível a ponto de acarretar a perda do vínculo com a Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio da razoabilidade, conforme iterativo entendimento jurisprudencial.

INTERESSADO: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSUNTO: Ofício SSG 13106/2024 - Processo Eletrônico TC/010554/2019. Aposentadoria por tempo de contribuição. Análise acerca da definição da data de ingresso no serviço público.

Informação nº 1323/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
Coordenadoria Geral do Consultivo
Senhora Coordenadora Geral

1 - Por meio do Ofício SSG 13106/2024, o Egrégio Tribunal de Contas do

Município solicitou o pronunciamento do IPREM acerca da manifestação exarada pela sua Auditoria de Controle Externo, no Processo Eletrônico TC/010554/2019, no exame da legalidade da aposentadoria concedida à servidora [REDACTED]

[REDACTED], titular do cargo de Guarda Civil Metropolitana, a partir de 08/03/2019, com fundamento no artigo 2º da EC 41/2003 (processo SEI nº 6029-2019/0000040-1). Idêntico pedido foi formulado, também, a esta Procuradoria Geral por meio do Ofício SSG 13904/2024, encartado ao processo 6021.2024/0031201-8. O relatório da auditoria do TCM recomendava que a origem procedesse a nova análise do processo de aposentadoria da referida servidora, aposentada com fundamento no artigo 2º, § 1º, da EC 41/2003, salientando a falta de consenso acerca da definição sobre a data de ingresso a ser considerada - se a partir da posse ou do início do exercício - nas hipóteses em que tenha havido a interrupção do vínculo com o serviço público (docs. 100131203 e 100131271). O IPREM respondeu à Corte de Contas informando que, diante da divergência de entendimentos sobre a matéria, havia formulado consulta à PGM, para manifestação conclusiva (doc. 101944383).

O exame da matéria, por esta Coordenadoria Geral do Consultivo, deu-se no processo 6021.2024/0031201-8, no bojo do qual foi proferido o Parecer PGM/CGC 103993293, concluindo que: **(a)** o ingresso no serviço público se dá com a investidura no cargo, a qual se aperfeiçoa com a posse do servidor, nos termos do artigo 20 da Lei nº 8.989/79; **(b)** a data de ingresso no serviço público, para fins de aposentadoria com fundamento nas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05, corresponde à data da posse do servidor, e não à data do início de exercício; **(c)** o exíguo lapso de tempo entre a exoneração do cargo anterior e a posse no novo cargo não pode ser considerado como empecilho intransponível a ponto de acarretar a perda do vínculo com a Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio da razoabilidade (doc. 105764071). Referido parecer foi encaminhado ao TCM (doc. 105766130), dando-se ciência, também, ao IPREM (doc. 107173035).

No âmbito do IPREM, tomaram ciência do parecer o Departamento de Receitas e Folha de Pagamento de Benefícios (doc. 107361529), a Divisão de Compensação Previdenciária (doc. 107365917), a Divisão de Pensão (doc. 107399807), a Divisão de Revisão e Perícia (doc. 107405088), a Divisão de Arrecadação (doc. 107419653), a Divisão de Folha de Pagamento de Benefícios (doc. 107557377), a Divisão de Aposentadoria (doc. 108206639) e o Departamento de Benefícios (doc. 109547200). Por sua vez, a Assessoria Técnica e Previdenciária da autarquia, ao tomar conhecimento do parecer, apontou a “*(...) necessidade de se dirimir a controvérsia, considerando os reflexos de efeitos previdenciários à vista do disposto no art. 40 da Constituição Federal, eis que o regime de previdência do servidor público municipal possui caráter contributivo e solidário, mantidos por contribuição desse servidor público (...)*”, insistindo que a definição da posse - e não do início de exercício - como marco inicial para efeito de cômputo para fins de aposentadoria caracterizaria cômputo de tempo fictício para o cálculo de benefícios previdenciários, o que é vedado não só pelo artigo 22 do Decreto nº 46.861/05, mas também pelo artigo 171, I, da Portaria MPT nº 1.467/22. Assim, foi solicitado novo pronunciamento desta Coordenadoria Geral do Consultivo sobre o tema (doc. 129543985).

A Coordenadoria Jurídica da Secretaria Municipal da Fazenda pronunciou-se sobre a controvérsia, concluindo que: **(a)** a exoneração e posse sucessivas, em cargos públicos, não tem o condão de interromper o vínculo do agente com o serviço público, na forma do art. 166, da Portaria MTP nº 1.467/22; **(b)** o tempo entre a posse e o exercício não deve ser considerado como tempo de contribuição, caso não haja o recolhimento da contribuição previdenciária correspondente (doc.

Feita a síntese do essencial, passamos ao exame.

2 - Como bem observou SF/COJUR no parecer 141729666, “**(...) a controvérsia do processo gira em torno de duas questões centrais**”, a saber: **(a)** a possibilidade de se utilizar a posse ou o exercício como marco temporal adequado para identificar a quebra no vínculo do agente público com o serviço público, em função dos reflexos gerados por essa quebra na identificação das regras previdenciárias que regularão a respectiva aposentadoria; e **(b)** a possibilidade de o período compreendido entre a posse e o exercício, ainda que ínfimo, ser considerado para efeitos de concessão do benefício previdenciário, mesmo que não haja o pagamento da respectiva contribuição pelo beneficiário.

A análise que o TCM solicitou a esta Procuradoria Geral, por meio do Ofício SSG 13904/2024, estava atrelada, estritamente, à matéria abordada pela Auditoria de Controle Externo daquela Corte de Contas no Processo TC nº 010554-2019, a saber, a definição do “*(...) momento em que ocorre o vínculo formal entre a Administração e o servidor (se no ato da posse ou no efetivo exercício)*”, como se vê no doc. 100131271. Esta era a matéria controvertida sobre a qual a PGM deveria manifestar-se – e sobre a qual de fato manifestou-se por meio do Parecer PGM/CGC nº 103993293, concluindo que “*(...) a data de ingresso no serviço público, para fins de aposentadoria com fundamento nas regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05, corresponde à data da posse do servidor, e não à data do início de exercício*” (doc. 105764071).

Bem se vê que, nos estritos limites da consulta, esta Coordenadoria apreciou apenas a primeira, das duas questões apontadas por SF/COJUR no parecer 141729666 – lembrando que essa primeira definição é importante para caracterizar a manutenção ou a perda do vínculo com a Administração Pública para fins de aplicação das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05. Neste sentido, à luz da jurisprudência consolidada sobre o tema, esta Coordenadoria concluiu que “*(...) o exíguo lapso de tempo entre a exoneração do cargo anterior e a posse no novo cargo não pode ser considerado como empecilho intransponível a ponto de acarretar a perda do vínculo com a Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio da razoabilidade*”.

Note-se que, no indigitado parecer, esta Coordenadoria não chegou a apreciar a questão atinente às contribuições para o regime próprio de previdência e ao propalado cômputo de tempo fictício, não tendo afirmado, em momento algum, que a data da posse corresponderia ao termo inicial do cômputo do tempo de contribuição, para fins de aposentadoria. Sendo assim, não se vislumbra necessidade de revisão do aludido parecer, na medida em que a matéria cuja revisão se pretende – a possibilidade de o período compreendido entre a posse e o início de exercício, ainda que ínfimo, ser considerado para efeitos de concessão do benefício previdenciário, mesmo que não haja o pagamento da respectiva contribuição pelo beneficiário – sequer foi apreciada naquela manifestação, já que não fora objeto da consulta. Em suma, o parecer examinou a matéria posta na consulta formulada pelo TCM, definindo que a posse – e não o início de exercício – caracteriza o ingresso no serviço público, momento em ocorre a formação do vínculo jurídico entre o servidor e a Administração Pública. Assim, nas hipóteses em que o servidor tenha ocupado sucessivos cargos na Administração Pública, sem interrupção, a data da posse caracterizará a data do ingresso, definindo a possibilidade, ou não, de aplicação das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05 para fins de aposentadoria. Assentado este entendimento, o parecer acrescentou, à luz da vasta jurisprudência firmada sobre o tema, que o exíguo lapso de tempo entre a exoneração do cargo anterior e a posse

no novo cargo não pode ser considerado como empecilho intransponível a ponto de acarretar a perda do vínculo com a Administração Pública, sob pena de afronta ao princípio da razoabilidade. O parecer não disse, contudo, que a data da posse constituiria, também, o marco inicial do tempo de contribuição para fins de aposentadoria.

3 - Dito isso, deve-se concordar, com o IPREM e com SF/COJUR, que o lapso temporal porventura existente, entre a posse e o início de exercício, não pode ser considerado como tempo de contribuição, para fins de aposentadoria, porque neste lapso não terá havido trabalho nem retribuição pecuniária; logo, não terá havido, tampouco, a incidência de contribuição previdenciária. Assim, em suma, a data da posse corresponderá à data do ingresso do servidor, definindo, nas hipóteses de vínculos sucessivos com a Administração Pública, a possibilidade – ou não – de aplicação das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05 para fins de aposentadoria. Quando este lapso for exíguo, à luz da jurisprudência, o vínculo com a Administração não será considerado rompido. Entretanto, para fins de cômputo do tempo de contribuição, o lapso existente entre a posse e o início de exercício, ainda que exíguo, não poderá ser considerado, uma vez que não terá havido trabalho nem retribuição pecuniária, e muito menos a incidência de contribuição previdenciária.

LUIZ PAULO ZERBINI PEREIRA
Procurador do Município Assessor - AJC
OAB/SP 113.583

De acordo.

JOSÉ FERNANDO FERREIRA BREGA
Procurador Assessor Chefe - AJC
OAB/SP 173.027



Luiz Paulo Zerbini Pereira
Procurador(a) do Município
Em 05/12/2025, às 15:37.



Jose Fernando Ferreira Brega
Procurador(a) do Município
Em 05/12/2025, às 17:02.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **146710772** e o código
CRC **669C630A**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO**
Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone:
PROCESSO 6310.2024/0001522-7

Encaminhamento PGM/CGC Nº 146711933

INTERESSADO: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSUNTO: Ofício SSG 13106/2024 - Processo Eletrônico TC/010554/2019. Aposentadoria por tempo de contribuição. Análise acerca da definição da data de ingresso no serviço público.

Cont. da informação nº 1323/2025-PGM.AJC

PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Senhora Procuradora Geral

Nos termos da manifestação retro, que acolho, encaminho-lhe o presente reafirmando o entendimento firmado no Parecer PGM/CGC nº 103993293 no sentido de que a data da posse corresponde à data do ingresso do servidor, definindo, nas hipóteses de vínculos sucessivos com a Administração Pública, a possibilidade - ou não - de aplicação das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05 para fins de aposentadoria. Quando este lapso for exíguo, à luz da jurisprudência, o vínculo com a Administração não será considerado rompido. Entretanto, para fins de cômputo do tempo de contribuição, o lapso existente entre a posse e o início de exercício, ainda que exíguo, não poderá ser considerado, uma vez que não terá havido trabalho nem retribuição pecuniária, e muito menos a incidência de contribuição previdenciária.

TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO

Procuradora Coordenadora Geral do Consultivo - CGC

OAB/SP 175.186



TICIANA NASCIMENTO DE SOUZA SALGADO
Procurador(a) Chefe
Em 05/12/2025, às 17:06.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **146711933** e o código
CRC **60847167**.



PREFEITURA DE SÃO PAULO

**PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO
PGM/COORDENADORIA GERAL DO CONSULTIVO**
Viaduto do Chá, 15 - Bairro Centro - São Paulo/SP
Telefone:
PROCESSO 6310.2024/0001522-7

Encaminhamento PGM/CGC Nº 146712159

INTERESSADO: INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ASSUNTO: Ofício SSG 13106/2024 - Processo Eletrônico TC/010554/2019. Aposentadoria por tempo de contribuição. Análise acerca da definição da data de ingresso no serviço público.

Cont. da informação nº 1323/2025-PGM.AJC

IPREM/SUIP

Senhora Superintendente

Em atendimento ao solicitado no encaminhamento 130645421, restituo-lhe o presente reafirmando o entendimento firmado no Parecer PGM/CGC nº 103993293 no sentido de que a data da posse corresponde à data do ingresso do servidor, definindo, nas hipóteses de vínculos sucessivos com a Administração Pública, a possibilidade - ou não - de aplicação das regras de transição das Emendas Constitucionais nº 41/03 e 47/05 para fins de aposentadoria. Quando este lapso for exíguo, à luz da jurisprudência, o vínculo com a Administração não será considerado rompido. Entretanto, para fins de cômputo do tempo de contribuição, o lapso existente entre a posse e o início de exercício, ainda que exíguo, não poderá ser considerado, uma vez que não terá havido trabalho nem retribuição pecuniária, e muito menos a incidência de contribuição previdenciária.

LUCIANA SANT'ANA NARDI
Procuradora Geral do Município
OAB/SP nº 173.307



Luciana Sant'Ana Nardi
Procurador(a) Geral do Município
Em 04/12/2025, às 18:28.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
<http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **146712159** e o código
CRC **F6187789**.
