

**O RECONHECIMENTO DO TEMPO DE ESTÁGIO NO MINISTÉRIO PÚBLICO
ANÁLISE DA DISPUTA HERMENÊUTICA, EVOLUÇÃO ADMINISTRATIVA E
IMPLICAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS**

**RECOGNITION OF INTERNSHIP TIME IN THE PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE ANALYSIS OF THE HERMENEUTICAL DISPUTE, ADMINISTRATIVE
EVOLUTION AND SOCIAL SECURITY IMPLICATIONS**

Cláudia Loturco

Advogada e Procuradora do Município de
Diadema

Endereço: São Paulo, São Paulo, Brasil

E- mail: claudia.loturco@diadema.sp.gov.br

Cristiane Vieira de Mello e Silva

Dra. em Direito do Estado

Instituição : Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo (PUCSP)

Endereço São Paulo, São Paulo Brasil

Email: Cristiane.silva@online.uscs.edu.br

RESUMO

Este documento realiza uma análise aprofundada da evolução hermenêutica e administrativa concernente à averbação de tempo de estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo, à luz do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/1993. Aborda a controvérsia gerada pela interpretação restritiva inicial da Administração Pública, contrastada com a interpretação extensiva consolidada pelo Poder Judiciário paulista, que firmou o entendimento de que o período de estágio deve ser computado para todos os fins. A análise prossegue para detalhar a significativa revisão do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado, catalisada pela

previsível sucumbência judicial e pela Súmula 280 do STF, culminando no Parecer PA nº 9/2012. Explora o impacto da Emenda Constitucional nº 20/1998, diferenciando a contagem plena para períodos anteriores a dezembro de 1998 da contagem para fins outros que não aposentadoria para períodos posteriores. Complementarmente, são examinadas as implicações do princípio da contagem recíproca para outros tempos de serviço, incluindo os prestados em empresas públicas, conselhos profissionais e na iniciativa privada. O texto enfatiza como a correta e integral averbação de todos esses períodos é fundamental para a aquisição de direitos como a aposentadoria e o Abono de Permanência, promovendo a harmonização entre os poderes e a segurança jurídica na proteção dos direitos dos servidores públicos.

PALAVRAS CHAVE

Averbação de Tempo de Serviço; Estágio Ministério Público; Lei Complementar Estadual nº 734/1993; Contagem Recíproca; Emenda Constitucional nº 20/1998; Abono de Permanência; Direito Administrativo; Direito Previdenciário; Jurisprudência; Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

ABSTRACT

This document provides an in-depth analysis of the hermeneutic and administrative evolution concerning the recording of internship time in the Public Prosecutor's Office of the State of São

Paulo, in light of Article 90 of State Complementary Law No. 734/1993. It addresses the controversy generated by the initial restrictive interpretation of the Public Administration, contrasted with the broad interpretation consolidated by the São Paulo Judiciary, which established the understanding that the internship period should be counted for all purposes.

The analysis goes on to detail the significant revision of the State Attorney General's Office's position, catalyzed by the foreseeable judicial failure and by Summary Ruling No. 280 of the Supreme Federal Court (STF), culminating in Opinion PA No. 9/2012. It explores the impact of Constitutional Amendment No. 20/1998, which differentiated the full counting for periods prior to December 1998 from the counting for purposes other than retirement for subsequent

periods. Additionally, the implications of the principle of reciprocal counting for other periods of service, including those in public companies, professional councils, and the private sector, are examined. The text emphasizes how the correct and complete recording of all these periods

is essential for the acquisition of rights such as retirement and the Permanent Service

Allowance, promoting harmonization between the branches of government and legal certainty in the protection of public servants' rights.

Keywords: Recording of Service Time; Public Prosecutor's Office Internship; State

Complementary Law No. 734/1993; Reciprocal Counting; Constitutional Amendment No.

20/1998; Permanent Service Allowance; Administrative Law; Social Security Law;

Jurisprudence; Attorney General's Office of the State of São Paulo.

METODOLOGIA

A metodologia empregada na elaboração deste documento baseia-se em uma abordagem de pesquisa jurídico-documental e hermenêutica, com foco na análise de textos normativos e na evolução interpretativa. Foram examinados de forma exaustiva os diplomas legais pertinentes, incluindo a Constituição Federal de 1988, a Emenda Constitucional nº 20/1998, a Lei Complementar Estadual nº 734/1993, a Lei Complementar Estadual nº 686/1992, e demais legislações correlatas que regulamentam a contagem de tempo de serviço e a previdência dos servidores públicos. Paralelamente, procedeu-se à análise detalhada de documentos administrativos relevantes, notadamente os pareceres da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em particular o Parecer PA nº 9/2012, que marca um ponto de inflexão na postura da Administração Pública. A pesquisa jurisprudencial constituiu um pilar fundamental, com a revisão de ementas e acórdãos do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que consolidaram o entendimento acerca do tema, bem como decisões do Supremo Tribunal Federal mencionadas nos documentos de referência, as quais influenciaram a revisão administrativa. A interpretação das normas foi conduzida com base nos cânones

hermenêuticos do Direito, privilegiando a literalidade dos textos, quando clara, e a interpretação sistemática e teleológica para dirimir controvérsias. O documento também integra casos concretos apresentados nos materiais de referência para contextualizar a aplicação prática das normas e as consequências das diferentes interpretações, buscando oferecer uma visão completa e multifacetada da controvérsia jurídica e sua resolução. A abordagem é descritiva e analítica, visando a elucidar a complexidade do tema e a justificar as conclusões apresentadas.

INTRODUÇÃO

O CONTEXTO DA CONTROVÉRSIA SOBRE A AVERBAÇÃO DE TEMPO DE ESTÁGIO

A vida funcional do servidor público no Brasil é regida por um complexo arcabouço normativo que visa a salvaguardar direitos e assegurar a justa contagem do tempo de serviço para fins de benefícios previdenciários e funcionais. Dentre as diversas nuances desse regime, a averbação de períodos de estágio, em especial aqueles realizados em órgãos da Administração Pública, como o Ministério Público, tem sido palco de intensa discussão jurídica e administrativa. A controvérsia central reside na interpretação do alcance de dispositivos legais que, de forma expressa, reconhecem tais períodos como tempo de serviço público. Por muitos anos, a Administração Pública do Estado de São Paulo e seus entes vinculados adotaram uma interpretação restritiva de tais normas, gerando uma onda de judicialização por parte dos servidores. Contudo, a constante intervenção do Poder Judiciário, firmando entendimento divergente e uniforme, acabou por catalisar uma significativa mudança de postura por parte da própria Administração, que se viu compelida a reavaliar e adequar suas interpretações frente à pacífica jurisprudência.

Este documento tem como objetivo analisar de forma exaustiva a disputa hermenêutica em torno do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993, que instituiu a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo. Percorrer-se-á desde a literalidade da norma até a resistência administrativa inicial, a consolidação da interpretação judicial e, por fim, a revisão do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado, que resultou em um novo entendimento sobre a matéria. Adicionalmente, serão exploradas as implicações da Emenda Constitucional nº 20/1998 e o princípio da contagem recíproca, elementos fundamentais para a compreensão plena da averbação do tempo de serviço em regimes previdenciários distintos.

1. O CONTEÚDO NORMATIVO DO ARTIGO 90 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 734/1993: UMA ANÁLISE DA LITERALIDADE E SUA AMPLITUDE ORIGINAL

A gênese da presente controvérsia reside na redação, a princípio, límpida e descomplicada do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/1993. Ao preceituar que "O período de exercício na função de estagiário será considerado tempo de serviço público para todos os fins", o legislador pareceu desenhar um arcabouço normativo de clareza meridiana, que, em uma primeira leitura, não daria margem a interpretações dúbias. A expressão "para todos os fins", por sua intrínseca e inegável amplitude, sugere de forma irrefutável que o período em questão deveria ser computado para a aquisição de uma vasta gama de direitos inerentes à vida funcional do servidor. Essa universalidade abrange, sem qualquer hesitação, a contagem para aposentadoria, para a percepção de adicionais por tempo de serviço, como os quinquênios e a sexta parte, para a aquisição do direito à licença-prêmio e, como ilustrado em diversos casos, para a aferição dos requisitos do Abono de Permanência.

A intenção do legislador, ao empregar tal locução de máxima abrangência, foi reconhecer a relevância do estágio no Ministério Público como uma colaboração efetiva ao serviço público, dada a natureza essencial da instituição para a função jurisdicional do Estado, independentemente da carreira que o ex-estagiário optasse por seguir posteriormente no serviço público ou mesmo na iniciativa privada, quando permitida a contagem recíproca. A leitura atenta do dispositivo revela que a qualificação do tempo de estágio como "tempo de serviço público" é plena e incondicionada. Não há na redação do artigo qualquer ressalva que vincule o reconhecimento do benefício à posterior permanência do estagiário nos quadros do Ministério Público ou a qualquer outra condição específica. Trata-se, portanto, de uma ficção jurídica criada pelo legislador estadual para valorizar a experiência adquirida no *Parquet*, equiparando-a, para todos os efeitos, ao tempo de serviço público prestado em outras funções. Essa premissa afasta qualquer tentativa de interpretação restritiva que busque limitar o alcance da norma a um rol específico de direitos ou a um determinado tipo de servidor, pois onde a lei não distingue, não é lícito ao intérprete ou ao administrador fazê-lo, em conformidade com o milenar aforismo jurídico *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*. Assim, sob a égide da literalidade e da hermenêutica gramatical, a conclusão inicial é a de que o tempo de estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo deveria ser computado para todos os direitos e vantagens funcionais do servidor, sem distinções baseadas em sua carreira subsequente.

Historicamente, é importante notar que a prerrogativa de reconhecimento de tempo de estágio não era exclusividade da Lei Complementar nº 734/1993. O artigo 15 da Lei Complementar nº 686/1992, que tratava especificamente do estágio no Ministério Público e outras providências, já trazia redação idêntica ao que viria a ser o artigo 90 da lei posterior, reforçando a intencionalidade do legislador em garantir essa contagem. Mesmo antes da vigência dessas leis complementares, a possibilidade de reconhecimento de tempo de estágio já era objeto de discussão, mas a edição de normas com tal clareza objetivava justamente sedimentar o direito, afastando incertezas e ambiguidades. A valorização da experiência no Ministério Público, portanto, é um traço persistente da legislação paulista, que buscou equiparar essa etapa formativa ao serviço público efetivo.

2. A PERSPECTIVA ADMINISTRATIVA INICIAL: INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA E OS FUNDAMENTOS DA RESISTÊNCIA

Apesar da aparente clareza do texto legal, a Administração Pública do Estado de São Paulo, por intermédio de sua Procuradoria Geral do Estado (PGE), manteve, por um período considerável, uma interpretação notavelmente restritiva do dispositivo legal. Pareceres emitidos pela Procuradoria Administrativa, a exemplo dos Pareceres PA nº 82/94, PA nº 77/98 e, mais especificamente, o Parecer PA nº 152/2001, fundamentavam a tese de que a inclusão da norma na Lei Orgânica do Ministério Público implicava que seu alcance estaria circunscrito aos servidores que viessem a integrar os quadros daquela mesma instituição.

Essa visão administrativa inicial partia da premissa de que a Lei Complementar nº 734/93, sendo uma lei orgânica específica de uma instituição, teria aplicação restrita aos seus próprios membros, não se estendendo a outras carreiras ou órgãos da Administração Pública. A argumentação subjacente era de natureza sistemática e se apegava ao princípio da legalidade estrita, defendendo que a Administração somente poderia agir nos exatos limites expressamente autorizados pela lei e que, na ausência de uma previsão idêntica nos estatutos de outras carreiras do serviço público estadual, a averbação seria vedada. Essa interpretação rigorosa da PGE encontrava respaldo em vários pilares. Primeiramente, sustentava-se que a contagem de tempo de serviço é matéria de estrita legalidade e que não existia, para a Administração Estadual como um todo, legislação que autorizasse o cômputo do período de estágio como tempo de serviço público para servidores de outras carreiras. Em segundo lugar,

argumentava-se que a Lei Complementar nº 734/93 teria aplicação restrita às situações configuradas perante o Ministério Público, não se estendendo além dos limites daquele órgão. Um terceiro ponto era o Despacho Normativo de 1973, que, mesmo sob a égide da Constituição anterior, já indicava a necessidade de se contar como tempo de serviço apenas aquele que a lei considerasse relevante, e, no entendimento administrativo, o estágio, por si só, não criava vínculo funcional ou empregatício.

Por fim, após a Emenda Constitucional nº 20/1998, a PGE passou a vedar a contagem de tempo de contribuição fictício para fins de aposentadoria, o que adicionou um novo elemento à recusa administrativa, embora essa vedação fosse posteriormente matizada em relação ao período anterior à EC 20/98. Essa visão sustentava que o benefício legal era uma prerrogativa específica do *Parquet*, não se estendendo a servidores de outros órgãos ou entidades da Administração Pública, o que resultava em indeferimentos administrativos para inúmeros pleitos de averbação. Vários são os casos: uma servidora pública, cujo pedido de averbação de tempo de estágio no Ministério Público foi negado por um instituto de previdência municipal, assim como o de um procurador municipal em outra localidade que enfrentou recusa similar de sua autarquia previdenciária, são exemplos concretos de situações em que os direitos foram obstados por essa interpretação administrativa restritiva. Nesses casos, a autarquia previdenciária municipal, seguindo o que era a orientação da PGE, desconsiderava o tempo de estágio, apurando um tempo de contribuição menor e impedindo o acesso a benefícios como a aposentadoria ou o Abono de Permanência. A recusa de um instituto previdenciário municipal em averbar determinado período como tempo de serviço público, por exemplo, constitui uma manifesta violação ao artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/93, caracterizando a ilegalidade do ato coator sob a perspectiva do interessado.

3. A CONSOLIDAÇÃO DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL: A INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA PELO PODER JUDICIÁRIO

Em uma franca divergência com o entendimento administrativo inicialmente predominante, o Poder Judiciário, notadamente o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, desenvolveu e consolidou uma interpretação diametralmente oposta, que se tornou pacífica e reiterada ao longo dos anos.

A linha argumentativa judicial baseava-se fundamentalmente no secular brocardo latino *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, que significa "onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir".

A jurisprudência firmou-se na premissa inabalável de que, se a intenção do legislador fosse restringir o alcance do benefício apenas aos membros do Ministério Público, tal restrição teria sido explicitamente inserida no texto legal, com cláusulas de exceção ou condições limitativas.

A ausência de qualquer ressalva ou condicionamento no artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/1993, portanto, impunha, na visão judicial, sua aplicação universal a todo e qualquer servidor público, seja ele estadual ou municipal, que tivesse cumprido estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo, independentemente de sua carreira subsequente ou do órgão ao qual estivesse vinculado.

Essa posição judicial prestigia a natureza do serviço prestado pelo estagiário como uma colaboração efetiva e valiosa à Administração Pública, reconhecendo a relevância formativa e prática dessa experiência para uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado, desvinculando-a do destino profissional ulterior do indivíduo.

O Judiciário paulista tem consistentemente rechaçado argumentos que buscam limitar a aplicação do artigo 90, enfatizando que a norma visa a valorizar a experiência de estágio como tempo de serviço público "para todos os fins", incluindo aqueles não diretamente relacionados à carreira no Ministério Público.

A robustez da posição judicial, forjada na interpretação literal do referido artigo, que emprega a locução "para todos os fins" sem qualquer ressalva, culminou em uma série de decisões unânimes no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como demonstrado pelas ementas abaixo.

Para ilustrar a solidez e a uniformidade desse entendimento, transcrevem-se ementas que demonstram a robustez da posição do Tribunal de Justiça de São Paulo, confirmando que o Judiciário paulista tem sido uníssono ao reconhecer o direito dos ex-estagiários do Ministério Público de São Paulo à averbação do tempo de estágio como serviço público, conforme o artigo 90 da LCE nº 734/1993.

APELAÇÃO CÍVEL Mandado de Segurança Pretensão de averbação para todos os efeitos legais do tempo de exercício da função de estagiário do Ministério Público do Estado de São Paulo Possibilidade Artigo 90 da Lei Complementar nº 734/93 Dispositivo que não restringe o benefício apenas aos membros dos quadros do Ministério Público Sentença que concedeu a ordem mantida Reexame necessário desprovido. (TJSP, Apelação Cível nº. 0010239 84.2012.8.26.0053, Rel. Maria Laura Tavares, j. 16.09.2013)

EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA Servidor público do Estado Delegado de Polícia Pretensão ao cômputo do tempo de estágio no Ministério Público, para fins funcionais – Possibilidade Artigo 90 da LCE 934/93 Alegação de que a lei restringe o benefício aos servidores do Ministério Público Inexistência da distinção alegada Precedentes – Sentença de denegação da ordem – Recurso provido. (TJSP, Apelação Cível nº. 0040505 88.2011.8.26.0053, Rel. Reinaldo Miluzzi, j. 16.09.2013)

SERVIDOR PÚBLICO. Delegado de Polícia. Contagem de tempo. Período de estágio no Ministério Público. Contagem para todos os efeitos. Admissibilidade. Artigo 90 da LCE 734/93. Legitimidade passiva do impetrado, superior hierárquico que encampou o ato atacado. Sentença que concedeu a segurança. Recursos oficial, que se considera interposto, e voluntário improvido. (TJSP, AC nº 990.10.10.136420 4, Direito Público, j. 2.8.2010, v.u.)

APELAÇÃO Mandado de Segurança Servidor Público Estadual Pretensão pela inclusão e averbação do tempo de serviço público prestado em como Estagiário no Ministério Público Estadual para todos os fins de direito Possibilidade Inteligência da Lei Complementar nº 734/93, que assegura o direito, sem distinção. (TJSP, AC nº 0000444 65.2012.8.26.0114, Direito Público, Rel. Des. Danilo Panizza, j. 18.6.2013, v.u.)

APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 1004395 26.2021.8.26.0408 MANDADO DE SEGURANÇA. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE SERVIÇO. SERVIDORAS PÚBLICAS MUNICIPAIS. ESTÁGIO NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ARTIGO 90 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 734/93. Reconhecido o direito à contagem do período de estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo para todos os fins, inclusive para fins de aposentadoria e adicionais por tempo de serviço, independentemente da carreira posterior, em razão do que dispõe o artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/93, segundo o qual o período de exercício na função de estagiário será considerado tempo de

serviço público para todos os fins. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. Sentença que concedeu a segurança mantida. Recursos desprovidos. (TJSP, Apelação/Remessa Necessária nº 1004395 26.2021.8.26.0408, Rel. Des. Afonso Faro Júnior, j. 22.06.2022)

APELAÇÃO CÍVEL 0134311 85.2008.8.26.0053 SERVIDOR PÚBLICO – DELEGADO DE POLÍCIA – Tempo de serviço – Contagem de período de estágio no Ministério Público – Admissibilidade – Art. 90 da L.C. nº 734/93. O art. 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/93 dispõe, de forma expressa, que o período de estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo será considerado tempo de serviço público para todos os fins, não havendo, a teor do brocardo ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus, possibilidade de se lhe atribuir interpretação restritiva. Recurso provido. (TJSP, Apelação Cível nº 0134311 85.2008.8.26.0053, Rel. Des. Venício Salles, j. 11.05.2010)

RECURSO INOMINADO CÍVEL 1021960 19.2022.8.26.0068 RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL. Averbação de tempo de serviço. Estágio no Ministério Público. Aplicação do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/93. Possibilidade. Precedentes do E. Tribunal de Justiça. Sentença mantida. Recurso desprovido. (TJSP, Recurso Inominado Cível nº 1021960 19.2022.8.26.0068, Rel. Juiz Celso Alves de Rezende, j. 22.06.2023)

A vasta e consolidada jurisprudência colacionada demonstra, de forma inequívoca, que a pretensão de averbação do tempo de estágio no Ministério Público é uma decorrência lógica do ordenamento jurídico, reiteradamente reconhecida pelo Poder Judiciário.

Esses arestos reforçam a premissa de que a literalidade do artigo 90 da LCE nº 734/1993 garante o direito à contagem do período de estágio, servindo como base para vantagens funcionais e, ressalvadas as vedações constitucionais posteriores quanto ao tempo de contribuição fictício, para os demais fins de direito.

A consolidação dessa jurisprudência, portanto, marcou o ponto de virada na disputa hermenêutica, evidenciando a ineficácia da resistência administrativa e pavimentando o caminho para a harmonização entre os poderes, bem como a efetividade do acesso à justiça para os servidores públicos que, anteriormente, viam seus pleitos negados.

4. O PONTO DE VIRADA: A REVISÃO DO POSICIONAMENTO ADMINISTRATIVO PELA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

A persistência e a uniformidade das decisões proferidas pelo Poder Judiciário paulista criaram uma situação de litigiosidade crescente e de previsível derrota para a Fazenda Pública do Estado.

Diante desse cenário, a própria Procuradoria Geral do Estado (PGE), responsável pela defesa dos interesses estaduais, empreendeu uma profunda revisão de seu posicionamento, culminando na edição do Parecer PA nº 9/2012. Este parecer representa um marco na questão, pois reconheceu a inviabilidade de manter a interpretação restritiva do artigo 90 da LCE nº 734/1993, que, por anos, fundamentou as negativas administrativas.

A decisão de revisar a tese da PGE foi impulsionada por diversos fatores:

Em primeiro lugar, a constatação de que, invariavelmente, a Fazenda Pública do Estado de São Paulo restava sucumbente nas ações judiciais que discutiam a contagem do tempo de estágio no Ministério Público. Servidores de diversas carreiras, incluindo Procuradores do Estado e Delegados de Polícia, obtinham decisões favoráveis no Tribunal de Justiça.

Em segundo lugar, a tentativa de levar a questão à apreciação do Supremo Tribunal Federal, em sede de Recurso Extraordinário, foi frustrada pela negativa de seguimento, sob o fundamento de que a matéria era eminentemente infraconstitucional, regida por lei estadual, conforme a Súmula 280 daquela Corte. Essa decisão do STF sinalizou que a interpretação dada pelo TJSP não seria passível de revisão em instância superior federal, reforçando a inviabilidade de reverter a tendência jurisprudencial.

Nesse contexto, a PGE reconheceu a necessidade de "diminuição da litigiosidade", um princípio que busca racionalizar a atuação administrativa e evitar o dispêndio de recursos públicos em demandas com alta probabilidade de insucesso.

A revisão não implicou um reconhecimento de que a interpretação administrativa anterior fosse "incorreta" ou "absurda" em sua origem, mas sim que a interpretação judicial, embora divergente, era "possível e razoável".

O Parecer PA nº 9/2012 destacou que a interpretação do TJSP de que o tempo de estágio no Ministério Público Estadual se enquadra no disposto no artigo 76 do Estatuto dos

Funcionários Públicos (serviço prestado a órgão que integra a estrutura do Estado) não ofenderia o princípio da legalidade.

Assim, a Procuradoria Geral do Estado, curvando-se ao posicionamento jurisprudencial consolidado, propôs alterar seu entendimento para reconhecer a possibilidade de contagem desse tempo para os servidores estaduais, marcando uma harmonização entre o entendimento administrativo e o judicial. Essa mudança de postura da PGE não apenas consolidou os direitos dos servidores que buscaram a via judicial, mas também abriu caminho para a resolução administrativa de pleitos semelhantes, evitando novas ações e garantindo maior segurança jurídica aos interessados.

5. O NOVO ENTENDIMENTO ADMINISTRATIVO E AS IMPLICAÇÕES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N° 20/1998

A revisão do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado, consolidada no Parecer PA n° 9/2012, trouxe um novo panorama para a averbação do tempo de estágio no Ministério Público, mas com uma distinção fundamental pautada pela Emenda Constitucional n° 20, de 15 de dezembro de 1998.

Esta Emenda promoveu uma profunda reforma no sistema previdenciário brasileiro, introduzindo no artigo 40, § 10, da Constituição Federal, a vedação à contagem de tempo de contribuição fictício.

5.1. CONTAGEM PARA PERÍODOS ANTERIORES À EMENDA CONSTITUCIONAL N° 20/1998

Para os períodos de estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo cumpridos integralmente antes de 16 de dezembro de 1998, data da promulgação da Emenda Constitucional n° 20/1998, o novo entendimento administrativo da PGE, em conformidade com a jurisprudência pacífica, é pela plena e irrestrita averbação. Isso significa que tais períodos devem ser considerados "para todos os fins", incluindo a contagem para aposentadoria, para a aquisição de quinquênios, sexta-parte, licença-prêmio e todos os demais benefícios e vantagens funcionais.

A justificativa para essa plena contagem reside na própria Emenda Constitucional, que, em seu artigo 4º, estabeleceu uma importantíssima norma de transição: "O tempo de serviço

considerado pela legislação vigente para efeito de aposentadoria, cumprido até que a lei discipline a matéria, será contado como tempo de contribuição". Essa disposição resguardou o direito à contagem de tempo de serviço que, embora não necessariamente de natureza contributiva em sua origem, era legalmente considerado como tal pela legislação em vigor à época de sua prestação. No caso específico do estágio no Ministério Público, a "legislação vigente" era precisamente o artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/1993 (e antes o artigo 15 da LC nº 686/1992), que expressamente considerava tal período como tempo de serviço público "para todos os fins". Portanto, a averbação desses períodos anteriores a 16/12/1998 não configura contagem de tempo fictício vedada pela EC nº 20/1998, mas sim o reconhecimento de um direito que já havia se incorporado ao patrimônio jurídico do servidor, com fundamento na lei aplicável ao tempo do fato gerador. A qualificação do tempo de estágio como tempo de serviço público já existia no ordenamento jurídico estadual paulista antes da reforma constitucional.

É importante ressaltar, conforme o Parecer PA nº 9/2012 da PGE, que esse entendimento se aplica inclusive a períodos de estágio prestados antes da vigência da Lei Complementar nº 686/1992, desde que a Lei Complementar nº 686/92, ao permitir a contagem de tempo de estágio no Ministério Público Estadual como tempo de serviço público para todos os fins, requalificou o tempo de estágio prestado naquela Instituição, mesmo aqueles que se deram em períodos anteriores a sua vigência, não se podendo falar em violação de quaisquer das situações previstas no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

5.2. CONTAGEM PARA PERÍODOS POSTERIORES À EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 20/1998: A VEDAÇÃO DO TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO FICTÍCIO PARA APOSENTADORIA

Para os períodos de estágio no Ministério Público do Estado de São Paulo cumpridos a partir de 16 de dezembro de 1998, o novo entendimento da PGE estabelece uma distinção relevante, em virtude da vedação constitucional ao "tempo de contribuição fictício" para fins de aposentadoria.

O artigo 40, § 10, da Constituição Federal, com a redação dada pela EC nº 20/1998, é categórico ao afirmar que "A lei não poderá estabelecer qualquer forma de contagem de tempo de contribuição fictício." A essência do estágio, conforme a legislação específica (como a Lei Federal nº 11.788/2008, que revogou a Lei nº 6.494/77, mas manteve o

princípio), é que ele não cria vínculo empregatício de qualquer natureza e, por conseguinte, não gera a obrigação de recolhimento de contribuições previdenciárias.

Embora o estágio no Ministério Público seja reconhecido como "tempo de serviço público" para outros fins, ele não se enquadra na definição de "tempo de contribuição" após a EC nº 20/1998, justamente pela ausência do requisito contributivo.

O regime previdenciário de caráter contributivo, introduzido pela reforma, exige que o tempo computado para aposentadoria corresponda a um efetivo recolhimento de contribuições.

Dessa forma, o tempo de estágio no Ministério Público prestado após 16 de dezembro de 1998 não pode ser contado para fins de aposentadoria. Contudo, o entendimento da PGE no Parecer PA nº 9/2012 é de que esse tempo ainda pode ser contado para outros fins, tais como a aquisição de licença-prêmio, adicionais por tempo de serviço (quinqüênios e sexta-parte), tempo para disponibilidade e antiguidade na carreira.

A distinção reside no fato de que esses outros benefícios não estão diretamente vinculados ao regime de previdência de caráter contributivo no mesmo molde da aposentadoria.

Portanto, o artigo 90 da LCE nº 734/1993 é recepcionado pela nova ordem constitucional para todos os fins exceto a aposentadoria, no que se refere aos períodos pós EC 20/1998. Esta nuance é fundamental para compreender a integralidade do novo posicionamento administrativo, que busca conciliar a interpretação judicial do artigo 90 com os imperativos constitucionais impostos pela reforma previdenciária.

6. A CONTAGEM RECÍPROCA DE TEMPOS DE CONTRIBUIÇÃO: INTERSECÇÃO COM OUTROS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS E A AVERBAÇÃO DE TEMPOS VARIADOS

Para além da específica questão do tempo de estágio no Ministério Público, um servidor pleiteou a averbação de outros períodos de trabalho que se inserem no contexto do princípio da contagem recíproca de tempo de contribuição. Este princípio, fundamental no sistema previdenciário brasileiro, visa a garantir que o histórico laboral do indivíduo seja aproveitado integralmente, independentemente de ter sido prestado em diferentes regimes.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 201, § 9º, consagrou o princípio da contagem recíproca do tempo de contribuição, determinando que, "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". Este postulado constitucional tem por objetivo precípuo garantir que o trabalhador que transita entre o setor privado, regido pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), e o setor público, com seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), não seja penalizado com a perda de seu histórico contributivo. O tempo de contribuição é um direito do trabalhador e deve acompanhá-lo em toda a sua vida laboral, independentemente do regime a que esteja vinculado.

No caso em análise, um servidor pleiteou a averbação de períodos de serviço prestados a uma empresa pública de âmbito estadual, a um conselho regional de fiscalização profissional e a uma empresa privada. Cada um desses períodos apresenta características distintas que se enquadram em diferentes regimes ou modalidades de serviço, mas todos convergem para o princípio da contagem recíproca.

6.1. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO À EMPRESA PÚBLICA DE ÂMBITO ESTADUAL

O período em que o servidor laborou junto a uma empresa pública de âmbito estadual merece averbação. Embora tal empresa possuísse natureza de empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, a ela se aplicavam, para fins previdenciários, regras que permitiam a contagem de tempo de serviço em regimes públicos. Referido período, devidamente registrado em sua Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), constitui tempo de serviço que, por força do princípio da contagem recíproca e da própria natureza de entidade que compunha, ainda que indiretamente, a administração estadual, deve ser reconhecido.

6.2. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO CONSELHO REGIONAL DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL

O servidor também buscou o reconhecimento do tempo de serviço prestado a um conselho regional de fiscalização profissional, em determinado período. É pacífico no direito administrativo brasileiro que os conselhos de fiscalização profissional possuem natureza jurídica de autarquias federais, integrando a Administração Pública Indireta da União. Predita

natureza de pessoa jurídica de direito público confere ao serviço a elas prestado o caráter inequívoco de serviço público. Assim, o tempo laborado em autarquia federal, comprovado em CTPS, deve ser obrigatoriamente averbado e computado para todos os fins em seu atual regime previdenciário, o RPPS do ente ao qual está vinculado, cuja gestão compete ao respectivo instituto previdenciário, mediante a devida compensação financeira entre os regimes, nos termos da contagem recíproca.

6.3. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO À EMPRESA PRIVADA

Adicionalmente, o servidor pleiteou a averbação do tempo de serviço prestado a uma empresa privada, em outro período. Este período, devidamente registrado e comprovado em carteira de trabalho, insere-se diretamente no escopo do Regime Geral de Previdência Social. A anotação na CTPS constitui prova plena do vínculo empregatício e do tempo de serviço e contribuição, e a recusa em proceder a essa averbação atenta contra a sistemática previdenciária nacional e o direito fundamental do trabalhador de ter todo o seu passado contributivo valorizado para a obtenção de seus benefícios. A contagem recíproca assegura que o tempo de serviço prestado na iniciativa privada seja somado ao tempo de serviço público, mediante a emissão da Certidão de Tempo de Contribuição (CTC) pelo regime de origem.

6.4. A IMPORTÂNCIA DA COMPROVAÇÃO E A QUESTÃO DA CONTRIBUIÇÃO

Para a contagem recíproca de tempos de contribuição, a comprovação do vínculo e do efetivo recolhimento das contribuições é regra geral. A Lei Complementar Municipal nº 01/2021, citada no pedido de reconsideração de um procurador municipal, ilustra essa sistemática ao dispor que "Para efeitos de concessão de aposentadoria, o tempo de contribuição, na atividade pública ou privada, anterior ao ingresso do servidor no serviço público municipal, não apropriado para sua aposentadoria perante outro órgão previdenciário, deverá ser comprovado por ele por meio de Certidão de Tempo de Contribuição CTC".

Contudo, a mesma lei municipal apresenta uma ressalva importante: "§ 1º Não será admitida a comprovação de tempo de serviço público ou privado que tenha sido prestado, a partir de 16 de dezembro de 1998, sem a correspondente contribuição previdenciária ao órgão competente." Essa ressalva ratifica a regra estabelecida pela Emenda Constitucional nº 20/1998. Para períodos anteriores à EC nº 20/1998, especialmente aqueles relacionados a atividades consideradas serviço público, a exigência de comprovação de contribuição

previdenciária pode ser mitigada se a legislação da época assim o permitia ou se a natureza do vínculo não gerava contribuição, como é o caso do estágio no Ministério Público.

O que se depreende é que o tempo de contribuição é um direito do trabalhador e deve acompanhá-lo em toda a sua vida laboral, independentemente do regime a que esteja vinculado, com as devidas adaptações temporais introduzidas pela reforma constitucional de 1998.

7. A QUESTÃO DO ABONO DE PERMANÊNCIA E O IMPACTO DA AVERBAÇÃO INTEGRAL

A correta e integral averbação de todos os períodos de serviço, incluindo o estágio no Ministério Público e os demais tempos de contribuição em outros regimes, possui um impacto direto e imediato na aquisição de direitos previdenciários e funcionais do servidor, notadamente o Abono de Permanência.

O Abono de Permanência, benefício de assento constitucional previsto no artigo 40, § 19, da Carta Magna, é um direito subjetivo do servidor público que, mesmo tendo preenchido todos os requisitos para a aposentadoria voluntária, opta por continuar em atividade.

O benefício consiste no pagamento mensal de um valor equivalente ao de sua contribuição previdenciária, servindo como um incentivo para que o servidor experiente permaneça no serviço público.

No caso de um servidor, quando se soma o tempo de serviço já reconhecido pelo ente público com os períodos que a autoridade administrativa se recusava a computar — incluindo o estágio no Ministério Público, períodos de serviço junto a conselho de fiscalização profissional, empresa pública estadual e empresa privada —, torna-se evidente que esse servidor já ultrapassou o requisito de 30 anos de tempo de contribuição, exigido para a aposentadoria voluntária de uma mulher servidora pública, por exemplo.

Ao completar os requisitos para a aposentadoria e decidir permanecer trabalhando, o servidor adquiriu, de forma automática, o direito à percepção do Abono de Permanência. A conduta administrativa, ao negar a averbação do tempo de serviço, cria um obstáculo artificial e indevido ao exercício desse direito constitucional.

O prejuízo suportado pelo servidor é concreto, mensal e de natureza alimentar, pois ele continua a sofrer o desconto da contribuição previdenciária em seus vencimentos sem receber a devida contrapartida na forma do abono.

Mister é que se assuma uma interpretação que restabeleça a legalidade e garanta ao servidor o gozo de um direito que lhe está sendo indevidamente sonogado.

A averbação integral do tempo de serviço, ao consolidar o tempo de contribuição necessário, é a condição *sine qua non* para a concretização do direito ao Abono de Permanência, revelando a interdependência entre a correta contagem do tempo e a fruição de benefícios funcionais constitucionalmente assegurados.

8. CONCLUSÃO: HARMONIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA NO RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DOS SERVIDORES

A trajetória da interpretação e aplicação do artigo 90 da Lei Complementar Estadual nº 734/1993, que reconhece o tempo de estágio no Ministério Público como tempo de serviço público "para todos os fins", é um exemplo paradigmático da dinâmica entre os poderes e da evolução do Direito Administrativo e Previdenciário.

A disputa hermenêutica inicial, caracterizada pela interpretação restritiva da Administração Pública e pela uniformidade da interpretação extensiva do Poder Judiciário, culminou em um processo de reavaliação interna que se mostrou essencial para a garantia dos direitos dos servidores públicos.

A revisão do posicionamento da Procuradoria Geral do Estado, formalizada no Parecer PA nº 9/2012, representa um passo significativo em direção à harmonização dos entendimentos e à redução da litigiosidade. Ao reconhecer a solidez e a razoabilidade da interpretação judicial, a Administração Pública demonstra capacidade de autocorreção e de adequação às realidades jurídicas impostas pela jurisprudência pacificada. Essa mudança de postura não apenas valida os pleitos dos servidores que buscaram o amparo judicial, mas também estabelece um precedente importante para a análise administrativa de casos futuros, conferindo maior segurança jurídica e previsibilidade aos interessados.

A distinção introduzida pela Emenda Constitucional nº 20/1998, ao vedar a contagem de tempo de contribuição fictício para fins de aposentadoria a partir de 16 de dezembro de 1998,

é fundamental para o novo entendimento. Ela demonstra a complexidade de conciliar normas temporais e constitucionais, garantindo o direito adquirido para períodos anteriores à reforma previdenciária e adaptando a aplicação do artigo 90 para períodos posteriores, sem, contudo, desconsiderar a validade da experiência de estágio para outros fins funcionais.

Ademais, a análise da contagem recíproca de tempo de serviço, que abrange tanto períodos em outros órgãos públicos quanto na iniciativa privada, reafirma o caráter protetivo do sistema previdenciário, que busca valorizar a integralidade da vida laboral do indivíduo. A soma de todos esses períodos, incluindo o estágio no Ministério Público, é crucial para a aquisição de direitos como a aposentadoria e o Abono de Permanência, resguardando os servidores de prejuízos financeiros e da morosidade processual.

Em suma, a evolução do reconhecimento do tempo de estágio no Ministério Público ilustra a importância da fiscalização judicial sobre os atos administrativos e a capacidade do sistema jurídico de se adaptar para assegurar a efetividade dos direitos fundamentais.

A prevalência de uma interpretação que valoriza a colaboração do estagiário ao serviço público e que se alinha aos princípios constitucionais de contagem recíproca e respeito ao direito adquirido resulta em maior justiça e equidade para os servidores públicos, consolidando a segurança jurídica necessária para o pleno exercício de seus direitos funcionais e previdenciários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 27 set. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm. Acesso em 27 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112016.htm. Acesso em 27 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.494, de 7 de dezembro de 1977. Dispõe sobre os estágios de estudantes de estabelecimentos de ensino superior e de ensino médio profissionalizante e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 11.788/2008.

BRASIL. Lei nº 11.788, de 25 de setembro de 2008. Dispõe sobre o estágio de estudantes; altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111788.htm. Acesso em 27 set. 2025.

SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual nº 686, de 2 de julho de 1992. Dispõe sobre o estágio no Ministério Público e dá outras providências.

SÃO PAULO. Lei Complementar Estadual nº 734, de 26 de novembro de 1993. Institui a Lei Orgânica do Ministério Público do Estado de São Paulo. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=14187>. Acesso em 27 set. 2025.

SÃO PAULO. Lei Estadual nº 10.261, de 28 de outubro de 1968. Dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado de São Paulo. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=11306>. Acesso em 27 set. 2025.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parecer PA nº 9/2012. Processo PGE/PJ nº 24026/2008 (GDOC nº 18591 778039/2008).

Jurisprudência citada no texto. (TJSP, Apelação Cível nº. 0010239 84.2012.8.26.0053, Rel. Maria Laura Tavares, j. 16.09.2013; TJSP, Apelação Cível nº. 0040505 88.2011.8.26.0053, Rel. Reinaldo Miluzzi, j. 16.09.2013; TJSP, AC nº 990.10.10.136420 4, Direito Público, j. 2.8.2010, v.u.; TJSP, AC nº 0000444 65.2012.8.26.0114, Direito Público, Rel. Des. Danilo Panizza, j. 18.6.2013, v.u.; TJSP, Apelação/Remessa Necessária nº 1004395 26.2021.8.26.0408, Rel. Des. Afonso Faro Júnior, j. 22.06.2022; TJSP, Apelação Cível nº 0134311 85.2008.8.26.0053, Rel. Des. Venício Salles, j. 11.05.2010; TJSP, Recurso Inominado Cível nº 1021960 19.2022.8.26.0068, Rel. Juiz Celso Alves de Rezende, j. 22.06.2023).