



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA

**PARECER n. 00005/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**

NUP: 00914.000045/2018-19

INTERESSADO: Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Catarina

ASSUNTO: Contagem de tempo para aposentadoria especial. Servidor. Aposentadoria.

EMENTA:

I. Professores do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico. Contagem do tempo de serviço para efeito da aposentadoria especial. Art. 40, § 5º da Constituição Federal.

II. Cômputo dos períodos de afastamento do cargo para capacitação e formação para fins de aposentadoria especial. Impossibilidade. Necessidade de efetivo exercício das atividades de magistério. Delimitação dessas atividades pelo STF para assegurar àqueles que a desempenham o regime da aposentadoria especial (ADI 3.772/DF)

III. Efeito vinculante da decisão do STF em relação a toda a administração pública federal.

Senhor Diretor do Departamento de Consultoria,

**RELATÓRIO**

1. O Sr. Procurador-Chefe da Procuradoria Federal junto à Universidade Federal de Santa Catarina encaminhou o Memorando n. 00014/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU, de 29 de janeiro de 2018, para, com fulcro no art. 1º, III, da OS nº 00017/2016/DEPCONSU/PGF, solicitar exame por este DEPCONSU/PGF de situação que versa sobre a contagem de tempo de serviço para efeito de aposentadoria especial de professores.

2. No Memorando Preambular (Sequência 3) consignou que a questão “*é potencialmente litigiosa e com efeito multiplicador; considerando o universo de professores em situação semelhante*”, fazendo menção ao Ofício Conjunto n. 001/2016/PRODESP/PPD (Sequência 3 – Cons1), que trouxe a consulta que foi formulada pela Universidade Federal de Santa Catarina a Procuradoria Federal. O questionamento foi vazado nos seguintes termos:

“Senhor Procurador,

Como é de seu conhecimento, os integrantes da Carreira do EBTT gozam do benefício constitucional de **redução de cinco anos** nos prazos exigidos para aposentadoria dos Servidores Públicos Federais, nos termos do art. 40, § 1º, inciso III, alínea a, e § 5º da Constituição Federal de 1988.

Frente ao Ofício Circular nº 6/2016/DAJ/COLEP/CGGP/SQQ-MEC (em anexo) encaminhado à UFSC surgem dúvidas sobre os procedimentos a serem adotados.

Segundo o citado ofício, as aposentadorias dos integrantes do Magistério do Ensino Básico Técnico e Tecnológico – EBTT não poderão ter computados os períodos de afastamento para realizar pós-graduação, a qual se entende como sendo a especialização, o mestrado e o doutorado.

Desta maneira surge o seguinte questionamento.

**Somente os afastamentos para realizar pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado) não podem ser computados como tempo de efetivo exercício do magistério? Ou também devem ser incluídos outros afastamentos como Licença Capacitação; Estágio Pós-Doutoral ou afastamentos de Curta Duração?"**

3. Foi juntado aos autos os Processos Administrativos n.ºs. 23080.056494/2017-97 (Sequência 1) e 23080.048397/2016-49 (Sequência 2) de onde adveio o exame da situação pela PF/UFSC, cabendo destacar a NOTA n. 00005/2018/NADM/PFUFSC/PGF/AGU, aprovada pelo DESPACHO n. 00038/2018/GAB/PFUFSC/PGF/AGU, e a NOTA n. 00027/2016/JUR/PFUFSC/PGF/AGU, de sorte que as manifestações citadas negaram a possibilidade do uso de períodos de afastamento para efeito da contagem da aposentadoria especial.

4. É o Relatório.

## FUNDAMENTAÇÃO

5. A consulta merece ser conhecida eis que presente questão de alta relevância, considerando o efeito multiplicador, dado a quantidade de professores envolvidos na situação, o que foi reportado pela PF/UFSC.

6. Quanto ao mérito, o posicionamento já externado pela Procuradoria Federal junto a Universidade Federal de Santa Catarina não merece reparos. A dúvida que surge dos presentes autos é saber se os afastamentos dos professores em virtude de formação e capacitação podem ser considerados como de efetivo exercício do magistério para efeito da contagem da aposentadoria especial.

7. A Constituição Federal de 1988 ao tratar da aposentadoria especial dos professores prescreveu:

"Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41, 19.12.2003).

§ 1º Os servidores abrangidos pelo regime de previdência de que trata este artigo serão aposentados, calculados os seus proventos a partir dos valores fixados na forma dos §§ 3º e 17: (Redação pela Emenda Constitucional n.º 41, 19.12.2003)

....

III - voluntariamente, desde que cumprido tempo mínimo de dez anos de efetivo exercício no serviço público e cinco anos no cargo efetivo em que se dará a aposentadoria, observadas as seguintes condições: (Redação pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98)

a) sessenta anos de idade e trinta e cinco de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta de contribuição, se mulher; (Redação pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98)

....

**§5º Os requisitos de idade e de tempo de contribuição serão reduzidos em cinco anos, em relação ao disposto no § 1º, III, "a", para o professor que comprove exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio.** (Redação pela Emenda Constitucional n.º 20, de 15/12/98)

(Grifei)

8. Foi promovida alteração legislativa pela Lei 11.301, de 10 de maio de 2006, para incluir o § 2º no art. 67 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, para estabelecer:

"Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

....

§ 2º Para os efeitos do disposto no § 5º do art. 40 e no § 8º do art. 201 da Constituição Federal, são consideradas funções de magistério as exercidas **por professores** e especialistas em educação no desempenho de atividades educativas, quando exercidas em estabelecimento de educação básica em seus diversos níveis e modalidades, incluídas, **além do exercício da docência, as de direção de unidade escolar e as de coordenação e assessoramento pedagógico**". (Incluído pela Lei nº 11.301, de 2006).

(Grifei)

9. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal foi chamado, em sede de ADI, para analisar o dispositivo acima em conjunto com o § 5º do art. 40 da Constituição Federal quando então fixou o seguinte entendimento:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MANEJADA CONTRA O ART. 1º DA LEI FEDERAL 11.301/2006, QUE ACRESCENTOU O § 2º AO ART. 67 DA LEI 9.394/1996. CARREIRA DE MAGISTÉRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL PARA OS EXERCENTES DE FUNÇÕES DE DIREÇÃO, COORDENAÇÃO E ACESSORAMENTO PEDAGÓGICO. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 40, § 5º, E 201, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INOCORRÊNCIA. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE, COM INTERPRETAÇÃO CONFORME. **I - A função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar.** II - As funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal. III - Ação direta julgada parcialmente procedente, com interpretação conforme, nos termos supra.”

(ADI 3772/DF, Rel. p Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, Pleno, julgamento em 29/10/2008).

(Grifei).

10. Portanto, para o STF o exercício do magistério circunscreve-se à docência, as atividades de preparação de aulas, correção de provas, atendimento aos pais e alunos, coordenação e assessoramento pedagógico e direção da unidade escolar, de modo que somente os professores que exerçam tais atividades é que fazem jus a aposentadoria especial.

11. O Superior Tribunal de Justiça não destoa do entendimento do Supremo Tribunal Federal. Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROFESSOR. APOSENTADORIA ESPECIAL. CÔMPUTO DO TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO COMO CHEFE DE SECRETARIA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA DE EXERCÍCIO DE FUNÇÕES DE ACESSORAMENTO OU COORDENAÇÃO.

1. Hipótese em que a recorrente informa ter sido aprovada no concurso público para o cargo de professora. Aduz que o cargo de chefe de secretaria era exercido pelos professores, pois inexistia carreira administrativa para ocupar essa função. Requer a concessão da segurança com o fim de lhe reconhecer o direito de computar o período de labor no exercício do cargo de chefe de secretaria para fins de aposentadoria especial.

2. **O Superior de Tribunal de Justiça tem se alinhado à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e decidido que a função de magistério abrange não só o trabalho em sala de aula, como também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento a pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e a direção de unidade escolar, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação.**

3. No caso, a recorrente exerceu a função de chefe de secretaria, não comprovando, contudo, ter exercido as funções de direção de unidade escolar ou as de coordenação e assessoramento pedagógico. É certo que apenas a nomenclatura do cargo não deve ser considerada para aferir se a impetrante exercia ou não apenas função burocrática. Ocorre que, ainda que se afaste a observância da nomenclatura do cargo, a impetrante não comprovou por meio de prova pré-constituída que laborou em coordenação ou assessoramento pedagógica, tampouco na direção de unidade escolar.

4. Recurso Ordinário não provido.

(RMS 52954/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgamento em 28/03/2017)

12. O Tribunal de Contas da União, no Acórdão 2823/2015 – Segunda Câmara, negou a possibilidade de que o interessado efetuasse a contagem do tempo utilizado para doutorado, na obtenção da aposentadoria especial, com base na Jurisprudência que foi firmada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI 3.772).

13. Após o julgamento da ADI 3.772/DF, o Supremo Tribunal Federal também negou a possibilidade de que o afastamento para realização de pós-graduação pudesse ser utilizado na contagem da aposentadoria especial. Veja:

“Ementa: ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. PROFESSOR. CONTAGEM DO PERÍODO DE REALIZAÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO PARA FINS DE APOSENTADORIA ESPECIAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. ANÁLISE DE DIREITO LOCAL. INVIABILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. 1. A jurisprudência do STF é no sentido de que “a função de magistério não se circunscreve apenas ao trabalho em sala de aula, abrangendo também a preparação de aulas, a correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e o assessoramento pedagógico e, ainda, a direção de unidade escolar”, uma vez que “as funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico integram a carreira do magistério, desde que exercidos, em estabelecimentos de ensino básico, por professores de carreira, excluídos os especialistas em educação, fazendo jus aqueles que as desempenham ao regime especial de aposentadoria estabelecido nos arts. 40, § 5º, e 201, § 8º, da Constituição Federal” (ADI 3.772/DF, rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 27/03/2009). **2. Nesses limites, não é cabível enquadrar o afastamento para a realização de curso de pós-graduação como exercício de magistério, para fins de contagem de tempo para a aposentadoria especial.** 3. Não há como examinar legislação local com o fim de incluir essa atividade na contagem do tempo de serviço especial (Súmula 280/STF). 4. Agravo regimental a que se nega provimento” (AI 455717 AgR/SP, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, Julgamento em 04/06/2013). (Grifei).

14. Do julgado acima, por pertinente, vale transcrever parte do voto do Min. Relator Teori Zavascki:

“...  
Notoriamente, o alargamento efetuado no julgamento da ação direta buscou abarcar outras atividades desempenhadas pelo professor em serviço, relacionadas ao magistério. **Evidentemente, a realização de curso de pós-graduação não se encaixa nesse conjunto de funções, pois não representar sequer tempo de exercício, pois a demandante foi, inclusive, afastada do serviço para freqüentar as aulas. Assim, não pode servir para fins de contagem de tempo para aposentadoria especial de professor.**  
...”  
(Grifei)

15. O entendimento do Supremo Tribunal Federal foi reafirmado recentemente em **13/10/2017**, em sede de repercussão geral, no RE 1039644 RG/SC, da relatoria do Min. Alexandre de Moraes. Veja:

“Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. APOSENTADORIA ESPECIAL DOS PROFESSORES (CONSTITUIÇÃO, ART. 40, § 5º). CONTAGEM DE TEMPO EXERCIDO DENTRO DA ESCOLA, MAS FORA DA SALA DE AULA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca do cômputo do tempo de serviço prestado por professor na escola em funções diversas da docência para fins de concessão da aposentadoria especial prevista no art. 40, § 5º, da Constituição. **2. Reafirma-se a jurisprudência dominante desta Corte nos termos da seguinte tese de repercussão geral: Para a concessão da aposentadoria especial de que trata o art. 40, § 5º, da Constituição, conta-se o tempo de efetivo exercício, pelo professor, da docência e das atividades de direção de unidade escolar e de coordenação e assessoramento pedagógico, desde que em estabelecimentos de educação infantil ou de ensino fundamental e médio.** 3. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC. Jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL reafirmada, nos termos do art. 323-A do Regimento Interno”

(Grifei)

16. Não se pode conceber que afastamentos para pós-graduação, mestrado e doutorado possam ser computados. Também não se mostra possível que os afastamentos em virtude de Licença Capacitação, Estágio Pós-Doutoral ou de curta duração devam ser levados em conta.

17. A mesma razão legal que se aplica a um tipo de afastamento se aplica aos outros. **Em ambos, o professor não vai estar no exercício do magistério que é a condição essencial para que ele possa usufruir do benefício.** O tempo para aposentadoria especial somente pode ser contado enquanto o professor estiver desempenhando as funções de magistério. O Supremo Tribunal Federal na ADI 3.772/DF definiu o que pode ser considerado magistério, pressupondo o exercício do cargo, logo, com o afastamento do servidor do cargo chega-se à conclusão, inarredável, de que ele não vai estar no exercício das funções de magistério e, portanto, não tem direito a contagem deste tempo de serviço na aposentadoria especial.

18. O § 5º do art. 40 da Constituição Federal é muito claro quando fala em “**efetivo exercício** das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio”, **logo não se pode dar interpretação extensiva em razão da natureza restritiva da norma constitucional**, o que só corrobora com o entendimento de que os afastamentos do cargo para capacitação e qualificação não podem ser considerados para efeito da aposentadoria especial, já que a Constituição Federal exige o efetivo exercício das funções de magistério pelo professor.

19. A Interpretação da legislação federal não pode conduzir ao esvaziamento do texto constitucional, de modo que prepondera o conteúdo da norma constitucional sobre outras normas jurídicas. A interpretação da legislação ordinária deve ser feita a partir da Constituição Federal e não ao contrário, partindo-se da legislação infraconstitucional para chegar a conclusão diversa do apontado pelo texto constitucional. Nesse sentido, como já apontado, a Constituição requer para a concessão do benefício o efetivo exercício das funções de magistério e o Supremo Tribunal Federal delimitou o que pode ser considerado magistério.

20. No julgamentos dos Processos TC 009.760/2014-8, Acórdão 1838/2015, e TC 030.693/2014-4, Acórdão 3430/2015, o Tribunal de Contas da União proibiu a utilização de períodos de afastamento para realização de cursos de qualquer natureza. Veja os respectivos Sumários:

SUMÁRIO: PESSOAL. APOSENTADORIA ESPECIAL DE PROFESSOR. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO REFERENTE A AFASTAMENTO/LICENÇA PARA ESTUDO. ILEGALIDADE DE ALGUNS ATOS E LEGALIDADE DOS DEMAIS. DETERMINAÇÕES. 1. O direito à aposentadoria especial de professor de que trata o § 5º do art. 40 da Constituição Federal de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional 20/1998, tem como requisito a comprovação de tempo de serviço exclusivamente no efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio. 2. Como efetivo exercício das funções de magistério, entende-se apenas o tempo de serviço prestado em sala de aula ou o tempo no exercício de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que tais funções tenham sido desempenhadas em estabelecimentos de ensino básico, excluídos os especialistas em educação. 3. **O tempo de serviço relativo a licenças ou afastamentos para a realização de cursos de qualquer natureza não se enquadra no conceito acima, só podendo ser computado para fins de aposentadoria ordinária.**

(Grifei)

SUMÁRIO: pessoal. APOSENTADORIA especial de professor. um ato com contagem de períodos referentes a afastamento e a licença para estudos. tempos que não se enquadram nas hipóteses admitidas para fins de obtenção de aposentadoria especial, mas apenas para aposentadoria pela regra geral. ilegalidade. determinação. legalidade dos demais atos. ciência. 1. Como efetivo exercício das funções de magistério, entende-se apenas o tempo de serviço prestado em sala de aula ou o tempo no exercício de funções de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, desde que tais funções tenham sido desempenhadas em estabelecimentos de ensino básico, excluídos os especialistas em educação. 2. **O tempo de serviço relativo a licenças ou afastamentos para a realização de cursos de qualquer natureza não se enquadra no conceito acima, só podendo ser computado para fins de aposentadoria ordinária.**

(Grifei)

21. Cumpre esclarecer quanto ao julgamento da ADI 3.772/DF que fixou o alcance das atividades de magistério para os fins da aposentadoria especial dos professores que se aplica o disposto no art. 102, § 2º da Constituição Federal, o qual impõe o efeito vinculante a Administração Pública Federal. Veja:

“Art. 102

...

2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e **efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal** (Redação pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

...”

(Grifei)

22. Assim, não se admite a contagem do tempo quando o professor estiver afastado das funções de magistério.

### CONCLUSÃO

23. Ante o exposto, opino:

a) na linha da jurisprudência fixada pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.772/DF, reafirmada em sede de repercussão geral, no RE 1039644 RG/SC, considera-se tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio, para os fins do art. 40 § 5º, da CF 88, além das atividades em sala de aula, apenas as atividades de preparação de aulas e correção de provas, o atendimento aos pais e alunos, a coordenação e assessoramento pedagógico, além da direção da unidade escolar.

b) não pode ser considerado na contagem de tempo de serviço para efeito da aposentadoria especial o afastamento do professor das atividades de magistério na educação infantil e no ensino fundamental e médio para realização de pós-graduação, mestrado, doutorado, Licença Capacitação, Estágio Pós-Doutoral ou de curta duração, já que em todos os casos o professor não vai estar no exercício efetivo das funções de magistério que é a condição essencial para que ele possa usufruir do benefício, em consonância com o que reza o § 5º do art. 40 da Constituição Federal e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (ADI 3.772/DF, RE 1039644 RG/SC, AI 455717 AgR/SP) do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2823/2015, 1838/2015, 3430/2015).

c) pela devolução dos autos a Procuradoria Federal Junto a Universidade Federal de Santa Catarina.

À consideração superior.

Brasília, 05 de março de 2018

ANTÔNIO EDGARD GALVÃO SOARES PINTO

Procurador Federal

Mat. Siape 1358429

De acordo.

Brasília, de de 2018.

GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA  
Diretor do Departamento de Consultoria/PGF

Aprovo.

Brasília, de de 2018.

CLESO JOSÉ DA FONSECA FILHO  
Procurador-Geral Federal

---

Documento assinado eletronicamente por ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 111970426 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ANTONIO EDGARD GALVAO SOARES PINTO. Data e Hora: 23-03-2018 17:04. Número de Série: 5289817675956388011. Emissor: AC CAIXA PF v2.

---

---

Documento assinado eletronicamente por CLESO JOSE DA FONSECA FILHO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 111970426 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CLESO JOSE DA FONSECA FILHO. Data e Hora: 29-03-2018 18:08. Número de Série: 2907619593618764399520288320794804449. Emissor: AC OAB G2.

---

---

Documento assinado eletronicamente por GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 111970426 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GUSTAVO LEONARDO MAIA PEREIRA. Data e Hora: 29-03-2018 19:28. Número de Série: 13627006. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv4.

---