



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000322691

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1003236-43.2023.8.26.0484, da Comarca de Promissão, em que é apelante JOSE MURILO RINO, é apelado FUNDAÇÃO INSTITUTO DE TERRAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - ITESP.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 8ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Deram provimento em parte ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores JOSÉ MARIA CÂMARA JUNIOR (Presidente) E PERCIVAL NOGUEIRA.

São Paulo, 1º de abril de 2025.

ANTONIO CELSO FARIA

Relator(a)

Assinatura Eletrônica

ACF nº 20.030/2025

8ª Câmara de Direito Público

Apelação nº 1003236-43.2023.8.26.0484

Apelante: José Murilo Rino

**Apelada: Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo
“José Gomes da Silva”- ITESP**

APELAÇÃO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. ADICIONAL POR TEMPO DE SERVIÇO (QUINQUÊNIO). FUNDAÇÃO PÚBLICA DE DIREITO PÚBLICO. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. FUNDAÇÃO PRIVADA. POSSIBILIDADE PARCIAL DE CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO.

Nos termos do artigo 129 da Constituição do Estado de São Paulo, o adicional por tempo de serviço (quinquênio) é devido exclusivamente aos servidores públicos estaduais, compreendendo empregados celetistas vinculados à Administração Pública Direta, autarquias e fundações públicas de direito público.

O tempo de serviço prestado na Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP), fundação pública de direito público, deve ser computado para fins de concessão do quinquênio, pois seus empregados celetistas são considerados servidores públicos estaduais.

Por outro lado, o tempo laborado no Banco do Estado de São Paulo S/A (BANESPA) e na Fundação para o Desenvolvimento da UNESP (FUNDUNESP) não pode ser considerado para esse fim, uma vez que tais entidades não integram a Administração Pública Estadual nos moldes exigidos pelo artigo 129 da Constituição Estadual. O vínculo jurídico mantido com o BANESPA, enquanto sociedade de economia mista, e com a FUNDUNESP, enquanto fundação privada, submete-se ao regime próprio das empresas privadas, sendo possível apenas o cômputo do tempo de serviço para fins previdenciários, e não para efeitos de quinquênio.

A concessão do benefício a empregados de sociedades de economia mista e fundações privadas configuraria regime jurídico híbrido, sem amparo normativo, violando o princípio da legalidade estrita na Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição Federal).

Recurso parcialmente provido somente para reformar em parte a r. sentença com a finalidade de reconhecer o direito do autor à contagem do tempo de serviço prestado no ITESP para fins de quinquênio.

Cuida-se de ação de adicional por tempo de serviço proposta por José Murilo Rino em face da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo “José Gomes da Silva”- ITESP que tem como objeto o reconhecimento e a incorporação do adicional por tempo de serviço (quinquênio) à sua remuneração. O autor alega ter sido contratado mediante concurso público de provas, exercendo suas funções na referida fundação desde 1º de abril de 2002. Diante da natureza pública do ITESP, entidade integrante da Administração Indireta do Estado de São Paulo, subordinada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, o autor argumenta que faz jus ao quinquênio. Ressalta que, antes da criação da fundação ré, as atividades desempenhadas pelo ITESP eram geridas diretamente pela Secretaria da Justiça, sendo os vínculos laborais formalizados por meio de convênios celebrados com outras instituições. Nessa conjuntura, sua remuneração era processada pelo Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) e pela Fundação para o Desenvolvimento da UNESP (FUNDUNESP), ambas sob o regime celetista. Dessa forma, pleiteia o cômputo de todo o período laborado anteriormente à sua formalização como servidor do ITESP, abrangendo o intervalo compreendido entre 19 de março de 1992 e 31 de março de 2002, totalizando 8 anos, 6 meses e 17 dias, com o fim de adquirir o direito ao adicional pleiteado. Além disso, requer a retificação da folha de pagamento, a fim de que o quinquênio devido seja devidamente incorporado à sua remuneração, bem como a condenação da ré ao pagamento das diferenças salariais decorrentes da

negativa administrativa formalizada em 14 de agosto de 2023, com os respectivos reflexos sobre o 13º salário, férias acrescidas de terço constitucional, depósitos de FGTS e demais contribuições previdenciárias. Atribuiu à causa o valor de R\$ 109.102,68 (cento e nove mil, cento e dois reais e sessenta e oito centavos).

A r. sentença (fls. 156/163) julgou improcedentes os pedidos da parte autora para incluir o tempo de serviço no Banespa e na FUNDUNESP no cálculo do quinquênio, pois ambos são entidades de direito privado, não sendo possível equipará-los à Administração Pública direta para fins de concessão do adicional por tempo de serviço. Houve a condenação da parte autora ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, arbitrados em 10% sobre o valor atualizado da causa e a gratuidade não foi concedida ao demandante.

José Murilo Rino apelou (fls. 165/169) alegando que a natureza jurídica da Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo – ITESP é fundação pública de direito público vinculada à Administração Pública Indireta do Estado de São Paulo. Diante disso, argumenta que seus empregados públicos celetistas fazem jus ao adicional por tempo de serviço, uma vez que a Constituição Estadual assegura o direito a todos os servidores públicos estaduais, sem distinção entre estatutários e celetistas. Pede a reforma integral da r. sentença, com o reconhecimento do tempo de serviço anterior, totalizando 8 anos, 6 meses e 17 dias, compreendendo os seguintes períodos: **i) BANESPA:** 19/03/1992 a 05/04/1995; **ii) FUNDUNESP:** 03/07/1995 a 30/06/2001 e **iii) ITESP:** 02/07/2001 a 31/03/2002. Além do reconhecimento do tempo de serviço, o recorrente requer a condenação da apelada ao pagamento das diferenças de quinquênios não prescritas, contadas a

partir da data do pedido administrativo formulado em 14/08/2023, com os devidos reflexos salariais, incluindo 13º salário, férias e outros direitos trabalhistas. Solicita, ainda, a implantação do percentual correto do quinquênio na folha de pagamento, assegurando a inclusão do tempo reconhecido.

Contrarrazões (fls. 182/193).

É o relatório.

A sentença recorrida, embora bem fundamentada em diversos aspectos, merece parcial reforma no que tange ao tempo de serviço prestado junto à Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP). Fundamenta-se, essencialmente, na correta interpretação do artigo 129 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como na natureza jurídica das instituições em que o autor prestou serviço, observando com precisão os limites normativos para concessão do adicional por tempo de serviço (quinquênio).

Do Amparo Constitucional à Concessão do Adicional por Tempo de Serviço

Nos termos do artigo 129 da Constituição do Estado de São Paulo, o adicional por tempo de serviço é direito assegurado exclusivamente aos servidores públicos estaduais, sejam eles estatutários ou celetistas, desde que vinculados à Administração Pública Direta ou às entidades que compõem a Administração Indireta, compreendendo autarquias e fundações públicas de direito público.

O dispositivo constitucional estabelece, ainda, que tal adicional não pode ser concedido a empregados de entidades privadas ou de sociedades de economia mista, que, por sua natureza, submetem-

se ao regime próprio das empresas privadas, conforme dispõe o artigo 173, § 1º, II, da Constituição Federal.

Dessa forma, a pretensão do autor de computar períodos laborados em entidades privadas ou de economia mista para fins de concessão do quinquênio não pode prosperar. No entanto, o tempo de serviço prestado no ITESP, por se tratar de fundação pública de direito público, deve ser computado para a concessão do adicional por tempo de serviço.

Da Análise da Natureza Jurídica das Instituições Envolvidas

A correta distinção entre os vínculos jurídicos estabelecidos com cada instituição é fundamental para a análise da concessão do quinquênio. No presente caso, constata-se que:

• **Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP):** Trata-se de fundação pública de direito público, vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo. Seus empregados celetistas são considerados servidores públicos estaduais, razão pela qual fazem jus ao adicional por tempo de serviço, nos termos do artigo 129 da Constituição Estadual. Dessa forma, o tempo de serviço prestado pelo autor no ITESP deve ser considerado para a contagem do quinquênio.

• **Banco do Estado de São Paulo S/A (BANESPA):** Trata-se de uma sociedade de economia mista, categoria jurídica que, nos termos da Constituição Federal, não confere aos seus empregados a condição de servidores públicos. Assim, o tempo de serviço prestado no BANESPA pode ser considerado para fins

previdenciários (aposentadoria), mas não para efeitos de quinquênio.

• **Fundação para o Desenvolvimento da UNESP**

(FUNDUNESP): De acordo com seu estatuto, trata-se de fundação privada, sem qualquer vínculo formal com a Administração Pública. Assim, seus empregados não podem ser equiparados a servidores públicos estaduais, o que inviabiliza a contagem desse período para concessão do quinquênio.

Importante ressaltar que, ainda que tais instituições tenham prestado serviços ao Estado, isso não altera sua natureza jurídica nem as insere na estrutura da Administração Pública para fins de concessão de direitos típicos dos servidores públicos.

Da Distinção Entre Servidores Públicos e Empregados Públicos

A doutrina administrativista tem consolidado a distinção entre servidores públicos estatutários, empregados públicos celetistas e empregados de sociedades de economia mista ou fundações privadas, cada qual submetido a regimes jurídicos distintos.

José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra “Manual de Direito Administrativo” (39ª ed., 2024, p. 625), leciona que:

“Servidores públicos são aqueles que mantêm vínculo funcional com o Estado, o que se verifica no caso dos ocupantes de cargos públicos (regidos pelo regime estatutário) e dos empregados públicos (regidos pela CLT, quando vinculados a entidades autárquicas ou fundacionais de direito público). Já os empregados de sociedades de economia mista e fundações privadas não ostentam essa condição, pois seu vínculo jurídico é regido predominantemente pelo direito privado”, destaquei.

Esse entendimento doutrinário corrobora a conclusão de que o adicional por tempo de serviço não pode ser estendido a empregados de sociedades de economia mista ou de fundações privadas, visto que tais entes não integram a Administração Pública de maneira formal e direta.

No entanto, como o ITESP é uma fundação pública de direito público, seus empregados celetistas possuem vínculo com a Administração Pública Estadual, o que os diferencia dos empregados de sociedades de economia mista e fundações privadas. Dessa forma, o tempo de serviço prestado pelo autor no ITESP deve ser computado para fins de quinquênio.

Da Necessidade de Evitar Regime Jurídico Híbrido

A pretensão recursal, no que se refere ao tempo laborado no BANESPA e na FUNDUNESP, implicaria na criação de um regime jurídico híbrido, conferindo a empregados de sociedades de economia mista e fundações privadas vantagens típicas de servidores públicos, sem amparo normativo.

A propósito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, em “Direito Administrativo” (35ª ed., 2024, p. 150), enfatiza que:

“O regime jurídico do servidor público estatutário não se confunde com aquele aplicável ao empregado público celetista, sendo certo que este último só tem assegurados os direitos previstos na Constituição ou em legislação específica. É vedado ao intérprete estender direitos estatutários aos empregados de sociedades de economia mista e fundações privadas, sob pena de afronta ao princípio da legalidade”, destaquei.

Dessa forma, a sentença recorrida atuou com acerto ao afastar qualquer possibilidade de concessão do quinquênio aos períodos laborados no BANESPA e na FUNDUNESP, mas deve ser reformada quanto ao tempo de serviço prestado no ITESP, visto que tal entidade integra a Administração Pública Indireta do Estado de São Paulo, e seus empregados possuem direito ao adicional por tempo de serviço.

Conclusão

Diante do exposto, restam incontroversos os seguintes aspectos:

1. O adicional por tempo de serviço (quinquênio) é devido apenas a servidores públicos estaduais, abrangendo empregados celetistas vinculados a autarquias e fundações públicas de direito público.
2. O tempo de serviço prestado no ITESP pode e deve ser computado para fins de quinquênio, pois trata-se de fundação pública de direito público.
3. O tempo laborado no BANESPA e na FUNDUNESP não pode ser considerado para fins de quinquênio, pois essas instituições não integram a Administração Pública Estadual para esse fim.
4. O tempo de serviço no BANESPA e na FUNDUNESP pode ser aproveitado apenas para fins previdenciários (aposentadoria), mas não para contagem de adicional por tempo de serviço.

5. A sentença recorrida deve ser reformada apenas no que se refere ao tempo de serviço prestado no ITESP, garantindo-se ao autor o direito ao quinquênio pelo período laborado nessa fundação pública.

Dessa forma, o recurso deve ser parcialmente provido para reformar em parte a r. sentença e reconhecer o direito do autor ao cômputo do tempo de serviço prestado no ITESP para fins de adicional por tempo de serviço (quinquênio). Ademais, imperiosa a condenação da ré ao pagamento das diferenças de quinquênios não prescritas, com os devidos reflexos salariais, incluindo 13º salário e férias, devendo, ainda, ser realizado a implantação do percentual correto do quinquênio na folha de pagamento, assegurando a inclusão do tempo reconhecido. Por derradeiro, fica mantida a improcedência dos pedidos relativos ao BANESPA e à FUNDUNESP.

Considerando que a parte autora obteve êxito em apenas um dos três pedidos formulados, enquanto a parte ré foi vencedora em dois dos três pedidos, impõe-se a repartição proporcional das verbas de sucumbência nos termos do artigo 86 do Código de Processo Civil, que determina a divisão dos encargos processuais de acordo com o grau de sucumbência de cada parte.

Portanto, as custas e despesas processuais serão rateadas entre as partes, cabendo à parte autora o pagamento de 2/3 (dois terços) e à parte ré o pagamento de 1/3 (um terço).

Quanto aos honorários advocatícios sucumbenciais, a parte autora deverá arcar com honorários devidos ao patrono da parte ré, fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

atualizado da causa, exclusivamente na proporção correspondente aos dois pedidos em que foi vencida. Por sua vez, a parte ré deverá pagar honorários advocatícios ao patrono da parte autora, também fixados em 10% (dez por cento) sobre o valor atualizado da causa, na fração correspondente ao pedido em que restou sucumbente.

Diante do exposto, **dá-se provimento em parte ao recurso, nos termos acima.**

ANTONIO CELSO FARIA
Relator