

**EXCELENTÍSSIMA DOUTORA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO DE
SÃO PAULO**

Dra. Inês Maria dos Santos Coimbra

Referência: Reconhecimento do tempo de serviço prestado em outros
entes para todos os fins

**ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO –
APESP**, com sede nesta Capital na Rua Libero Badaró, 377 – 9º andar, vem,
respeitosamente à presença de Vossa Excelência, informar e requerer o
seguinte.

1. DO INSTITUTO DA CONTAGEM DE TEMPO NA LEI ORGÂNICA DA PGE/SP

1.1. O regime jurídico aplicável à Procuradoria do Estado de São Paulo, considerando os dispositivos de sua lei orgânica, atribui significações muito específicas acerca da aplicação do tempo de serviço para fins diversos da aposentadoria e disponibilidade, ora condicionando sua consideração ao “serviço público estadual” (promoção e tempo de estágio na PGE/SP) e, em outras situações, o legislador optou por estender o alcance ao “serviço público” (licença-prêmio) ou simplesmente ao transcurso de determinado tempo de “serviço” (quinqüênio e sexta-parte), sem restringir ao exercido no Estado de São Paulo.

2. PARECER PA Nº 16/2023

2.1. O Parecer PA nº 16/2023 analisou o pedido realizado pela APESP acerca da interpretação e aplicação do artigo 116 da lei orgânica da

Procuradoria, concluindo que, apesar da possibilidade de tratamento legislativo acerca da matéria no âmbito estadual, a contagem do tempo para fins de licença-prêmio não teria sido objeto de “requalificação” pelo legislador, o que atrairia a aplicação da regra geral prevista no artigo 76 da Lei nº 10.261/68.

3. ESTATUTO DO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL

Artigo 76 da Lei nº 10.261/68

3.1. O estatuto dos Funcionários Civis do Estado de São Paulo (Lei nº 10.261/68), prevê em seu artigo 76 que o tempo de serviço público exercido no Estado e suas autarquias será considerado para todos os fins, ao passo que o tempo de serviço público prestado à União, outros Estados e Municípios, e suas autarquias, será considerado somente para a aposentadoria e disponibilidade:

“Artigo 76 - O tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado ao Estado e suas Autarquias, será contado singelamente para todos os fins. (NR)

Parágrafo único - O tempo de serviço público prestado à União, outros Estados e Municípios, e suas autarquias, anteriormente ao ingresso do funcionário no serviço público estadual, será contado integralmente para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade. (NR)”

3.2. O mencionado dispositivo possui uma redação bastante restritiva acerca da contagem de tempo para fins exclusivamente funcionais e remuneratórios, limitando o aproveitamento do tempo para todos os fins apenas na hipótese de serviço público prestado ao Estado e suas autarquias.

4. PARECER PA Nº 16/2023 E O REGIME DA CONTAGEM DE TEMPO NO ÂMBITO DA PROCURADORIA

Tratamento jurídico conferido pela legislação à carreira de Procurador: interpretação e aplicação decorrente do “silêncio eloquente” do legislador

4.1. O Parecer PA nº 16/2023 admitiu a possibilidade do legislador estadual tratar acerca da questão da contagem de tempo, considerando a autonomia na matéria, no entanto, o opinativo defendeu o entendimento de que a LCE nº 1.270/2015 não consubstanciaria norma específica sobre a questão e o seu artigo 116 não teria a extensão de requalificar o tempo de serviço prestado a outros entes, mantendo a exegese até então aplicável.

4.2. Com a devida vênia ao entendimento administrativo materializado no Parecer PA nº 16/2023, o silêncio normativo acerca da restrição “estadual” a respeito do instituto da contagem é verificado em normas especiais e posteriores ao artigo 76 da Lei nº 10.261/68.

4.3. Na hipótese, o que se verifica é uma “opção do legislador em excluir, intencionalmente, certo fato do comando legal”, ou seja, o legislador estadual, de forma intencional, não estabeleceu ressalvas à averbação do tempo de serviço de outros entes para efeitos de adicional por tempo de serviço, sexta-parte e licença-prêmio ao específico regime jurídico dos Procuradores do Estado.¹

4.4. Para a carreira de Procurador, a legislação aplicável é posterior ao artigo 78 da Lei 10.261/68 e previu apenas a contagem de tempo de “serviço” para fins dos adicionais quinquênio e sexta-parte (artigo 129 da CE e artigos 3º, III e IV da LCE nº 724/93), e tempo de “serviço público” para efeito de licença-prêmio (artigo 116 da LCE 1.270/15).

4.5. Vale ressaltar que a Procuradoria do Estado de São Paulo possui entendimento histórico acerca do chamado “silêncio eloquente”, onde a existência ou a inexistência de ressalva no texto legal por si só já determina o sentido e alcance da norma:

“14. Ademais, é crucial se ponderar que se fosse a intenção do legislador apenas tardar os efeitos financeiros do cômputo do período para depois de 1º de janeiro de 2022 ele teria feito essa consideração expressamente no texto do dispositivo. Pode-se considerar que houve, aqui, o chamado silêncio eloquente, impedindo o intérprete de ir além do que o texto normativo dispôs,

¹ DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008. vol. Q-Z. pag. 392.

porquanto a inexistência de ressalva foi proposital .” (Parecer NDP nº 106/2021)

4.6. Sobre o tema, digno de menção que a Defensoria Pública do Estado de São Paulo realizou a análise acerca dos dispositivos da sua lei orgânica face ao estatuto no que respeita às previsões aplicáveis ao instituto da contagem de tempo, fixando o entendimento de que o silêncio da sua lei orgânica acerca da qualificação “estadual” nos dispositivos “tempo de serviço” ou “efetivo exercício”, viabilizaria a aplicação da contagem sem qualquer restrição acerca do ente de origem:

“Noutro giro, os arts. 12 e 13 das Disposições Transitórias da LC nº 988/2006 e o art. 12, I e II da LC nº 1.050/2008 estabelecem o tempo de serviço – **sem estabelecer restrição quanto ao ente federativo** – como requisito para a aquisição dos direitos ao quinquênio e à sexta-parte. Por isso, para tais fins, havendo, na lei especial, disposição específica no sentido de que a contagem se dá por “**tempo de serviço**” ou “**efetivo exercício**” sem qualificá-lo como exclusivamente “estadual”, não se poderia invocar a norma subsidiária para restringir o alcance da lei específica.” (Parecer AJ 283/2024)

4.7. Por outro lado e de forma absolutamente coerente, entendeu o mencionado Parecer AJ 283/2024 que a restrição “estadual” prevista no artigo 146 da LCE nº 988/2006 limitou a contagem do tempo para fins de licença-prêmio apenas ao serviço exercido no Estado de São Paulo.

4.8. Como visto, o silêncio legislativo em normas especiais e posteriores acerca de uma restrição com impacto direto no regime jurídico dos Procuradores é intencional e consubstancia uma forma de atribuir um novo significado e, via de consequência, uma nova interpretação a um texto normativo.

4.9. Dessa forma, com a devida vênia ao entendimento conferido pelo Parecer PA 16/2023, o fato do legislador estadual, no exercício de sua reconhecida autonomia, atribuir maior ou menor extensão ao instituto da contagem em normas específicas e posteriores ao estatuto dos servidores, consubstancia uma forma de atribuir novo significado, interpretação e aplicação ao termo normativo.

5. DA NECESSÁRIA ATUALIZAÇÃO DO ENTENDIMENTO ADMINISTRATIVO FACE A POSIÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

ADI 7303 e a restrição normativa local acerca da contagem de tempo de servidores egressos de outros entes

5.1. O Supremo Tribunal Federal em decisão proferida na ADI 7303/DF em julho / 2023, posteriormente ao Parecer PA 16/2023, declarou a inconstitucionalidade de dispositivos legais que estabeleciam requisitos relacionados ao tempo de exercício para fins de promoção e remoção de servidores públicos condicionados a contagem de (i) tempo de “serviço público da União; (ii) tempo de serviço público no Estado; e (iii) tempo de serviço público em geral.

5.2. Segundo o entendimento atual da Corte as mencionadas restrições impostas por um determinado ente ao cumprimento de tempo de serviço no mesmo ou em ente diverso, para fins de aquisição de vantagens, consubstanciaria violação à isonomia federativa (art. 19, III, da CF) e ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF):

“De fato, “tempo no serviço público distrital”, “tempo no serviço público federal, estadual ou municipal”, “maior tempo na Administração Pública distrital”, “maior tempo na Administração Pública, federal, estadual ou municipal”, “serviço público da União” e “serviço público em geral”, independentemente da atividade pública anteriormente desempenhada, não se qualificam como critérios idôneos aptos a embasar tratamento mais favorável a determinados agentes públicos em detrimento daqueles que pertenceram a outros quadros federativos ou daqueles que anteriormente se dedicaram à atividade privada. Esse tratamento desigual revela-se em desacordo com o art. 19, III, da Constituição Federal, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros ou preferências entre si, e ofende o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF).”

ADIS 5358 e 5776: vedação ao estabelecimento de contagem de tempo local como critério discriminatório em concursos

5.3. No mesmo sentido, o STF consolidou o entendimento acerca da inconstitucionalidade da contagem de tempo em determinado ente para fins de classificação em concurso público, por violar os artigos 5º, caput, e

19, III, da CF:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONCURSO PÚBLICO. LEI ESTADUAL QUE FIXA CRITÉRIO DE DESEMPATE. 1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade que impugna norma estadual que define, como critério de desempate em concurso público, a preferência ao servidor do Estado e, persistindo o empate, àquele que contar com maior tempo de serviço ao Estado. 2. Critério que se revela ilegítimo, pois não assegura a seleção do candidato mais capacitado ou experiente, já que favorece o servidor estadual, em detrimento de servidores federais, municipais e de trabalhadores da iniciativa privada que tenham tempo superior de exercício profissional, e ademais desvinculado das aptidões necessárias ao cargo a ser provido. 3. Violação dos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade. Afronta ao disposto no art. 19, III, da CF/88, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a criação de distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 4. Cautelar confirmada e pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade do art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº 5.810/1994, do Estado do Pará. Fixada a seguinte tese: “É inconstitucional a fixação de critério de desempate em concursos públicos que favoreça candidatos que pertencem ao serviço público de um determinado ente federativo”. (STF, ADI 5358, Relator Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJ em 15.12.2020)

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 6.677/1994 DO ESTADO DA BAHIA. CONCURSO PÚBLICO. EMPATE ENTRE CANDIDATOS. PREFERÊNCIA EM ORDEM DE CLASSIFICAÇÃO A CANDIDATO QUE CONTAR MAIS TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO ENTE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 19, III, E 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Proposta de conversão de referendo de medida cautelar em julgamento definitivo de mérito, considerando a não complexidade da questão de direito em discussão e a instrução dos autos, nos termos do art. 12 da Lei 9.868/1999. 2. Como corolário do princípio da isonomia posto em seu art. 5º, caput, a Constituição Federal enuncia expressamente, no inciso III do art. 19, que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. 3. O dispositivo legal impugnado tem o claro propósito de conferir tratamento mais favorável a servidores do Estado da Bahia, em detrimento dos demais Estados da Federação, estando em frontal desacordo com o art. 19, III, da CF, que veda o estabelecimento de distinções entre brasileiros com base na origem ou procedência. Precedentes.” (STF, ADI 5776, Relator Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJE em 03.04.2019)

5.4. A questão analisada nos mencionados precedentes do STF diz

respeito à impossibilidade de fixação de critérios locais relacionados à contagem de tempo para fins de aquisição de direitos funcionais diversos, a exemplo das vantagens temporais, que importem em tratamento discriminatório.

5.5. Nesse sentido, de rigor a menção a elucidativa decisão do STF acerca da dimensão do princípio da igualdade, especialmente a necessidade da Administração observar a igualdade perante a lei, de forma a coibir a aplicação legal que implique tratamento discriminatório:

“Esse princípio - cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do Poder Público - deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei e (b) o da igualdade perante a lei. A igualdade na lei - que opera numa fase de generalidade puramente abstrata - constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica. A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório.”
(G.N.)²

5.6. Vale ressaltar, quanto a este ponto, que as iniciativas legislativas voltadas à atualização do regime da contagem de tempo no âmbito estadual para todos os fins, em consonância com a Constituição, são no sentido de prever a contagem considerando excluindo restrições ao cargo exercido em outro ente.

5.7. Nesse sentido, o PLC 47/2025 propõe a alteração da redação do artigo 178 da Lei 10.261/68 para admitir o direito a férias a servidores oriundos de outro “cargo público”, pois o atual modelo exige um ano de efetivo exercício no cargo estadual.³

² STF, MI 58, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ em 19.04.91, G.N.

³ PLC 47/2025:

Art. 178.

Parágrafo único - Será contado para efeito deste artigo o tempo de serviço prestado em outro cargo público, inclusive de outros Poderes ou entes federativos, desde que entre a cessação do exercício anterior e o início do subsequente não haja interrupção superior a 10 (dez) dias.” (NR);

5.8. A exposição de motivos da proposição faz a ressalva acerca da interpretação restritiva da atual redação e busca adequar o dispositivo à atual conformação constitucional, observada a necessidade de assegurar o direito à “isonomia de tratamento entre servidores oriundos de diferentes esferas”:

“A nova redação vigente tem suscitado interpretações restritivas, especialmente quanto ao aproveitamento de tempo de serviço prestado em entes da Federação distintos do Estado de São Paulo. Com o objetivo de conferir maior segurança jurídica e assegurar isonomia de tratamento entre servidores oriundos de diferentes esferas, propõe-se nova redação, estendendo a regra aos vínculos mantidos com órgãos ou entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.”

5.9. No caso em apreço, a fixação do critério previsto no artigo 76 da Lei 10.261/68, para além de não representar a vontade do legislador em relação aos membros da Procuradoria, considerando as normas especiais e posteriores ao estatuto, limita a aquisição das vantagens temporais apenas aos membros egressos do serviço público estadual, o que não se coaduna com a isonomia federativa (art. 19, III, da CF) e o princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF), conforme atual entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Consequências decorrentes do tratamento discriminatório: desestímulo ao ingresso de servidores de outros entes na PGE/SP

5.10. A manutenção do atual entendimento administrativo, no sentido da aplicação do artigo 76 do estatuto aos Procuradores, para além de promover tratamento desigual e discriminatório em relação aos membros egressos de outros entes, conforme posição do Supremo Tribunal Federal, é um verdadeiro desestímulo ao ingresso destes servidores na carreira de Procurador, pois o tempo de serviço público acumulado é simplesmente descartado para efeitos jurídicos-funcionais.

5.11. Vale ressaltar que apenas no último concurso, o percentual de membros egressos de outros entes corresponde a cerca de 80% dos empossados, ou seja, a manutenção do atual critério representa evidente tratamento discriminatório à maioria dos egressos no referido certame.

6. DO REGIME JURÍDICO DAS VANTAGENS TEMPORAIS NO ÂMBITO DA PGE/SP

Quinquênio e sexta-parte

6.1. A Constituição Estadual prevê no seu artigo 129 os adicionais temporais quinquênio e sexta-parte, estabelecendo como requisitos para a aquisição do primeiro o “tempo de serviço, concedido no mínimo por quinquênio” e, com relação à sexta-parte, “(...) vinte anos de efetivo exercício”:

“Artigo 129 - Ao servidor público estadual é assegurado o recebimento do adicional por tempo de serviço, concedido no mínimo por quinquênio, e vedada a sua limitação, bem como a sexta-parte dos vencimentos integrais, concedida aos vinte anos de efetivo exercício, que se incorporarão aos vencimentos para todos os efeitos, observado o disposto no artigo 115, XVI, desta Constituição.”

6.2. A LCE 724/93, que dispõe sobre os vencimentos dos integrantes da carreira de Procurador do Estado, previu que o adicional por tempo de serviço será considerado “(...) na base de 5% (cinco por cento) por quinquênio de serviço”. (G.N.).

6.3. O regime do quinquênio e da sexta-parte e sua aplicação aos Procuradores do Estado de São Paulo decorre diretamente do texto constitucional e LCE 724/93, sendo irrelevante para a carreira a previsão dos institutos na Lei nº 10.261/68, considerando sua aplicação subsidiária ao sistema jurídico-funcional da Procuradoria do Estado de São Paulo.

6.4. O artigo 129 da Constituição Estadual prevê que as vantagens “quinquênio” e “sexta-parte” são devidas ao “servidor público estadual”, sendo que artigo 124 qualifica o servidor público como o integrante do “regime jurídico único”, ou seja, correspondem ao titular de cargo efetivo submetido a relação estatutária.⁴

6.5. O regime jurídico constitucional dos adicionais temporais, quinquênio

⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 260/261.

e sexta-parte, estabelecem como requisito para concessão do benefício se tratar de “servidor público estadual”, mas não condicionam a aquisição do direito ao efetivo exercício do tempo de serviço exclusivamente no Estado e suas autarquias.

6.6. Vale dizer que o titular do direito deve ser servidor público estadual para ter a concessão e a fruição dos adicionais temporais, no entanto, a aquisição de tal direito pode decorrer do exercício de cargo efetivo perante outros entes.

6.7. Isso porque a regra de elegibilidade aplicável aos adicionais temporais, prevista no artigo 129 da Constituição Estadual, condiciona sua aquisição ao efetivo exercício e um determinado “tempo de serviço”, donde se sobressai se tratar obviamente do serviço público, sem qualquer restrição ao serviço público estadual, sendo necessário frisar que não é possível estabelecer restrições onde a própria regra não previu.⁵

Licença-prêmio

6.8. A LCE nº 1270/2015 prevê no seu artigo 116 a vantagem denominada licença-prêmio:

“Artigo 116 - Após 5 (cinco) anos ininterruptos de serviço público, em que não haja sofrido penalidade disciplinar, é assegurado o direito a licença-prêmio de 90 (noventa) dias, de que trata o inciso VI do artigo 113 desta lei complementar, observando-se os demais termos e condições do Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado.” (G.N.)

6.9. Nos termos do mencionado dispositivo, a aquisição da licença-prêmio pressupõe a consolidação dos seguintes requisitos: (i) 5 anos ininterruptos de serviço público; e (ii) inexistência de penalidade disciplinar.

Conceito de “serviço público”

6.10. Como visto, o artigo 129 da Constituição Estadual condiciona aquisição dos adicionais temporais, quinquênio e sexta-parte, ao efetivo

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*, 17ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 247.

exercício e um determinado “tempo de serviço”, donde se sobressai se tratar obviamente do serviço público, e o artigo 116 da LCE nº 1270/2015 pressupõe como requisito à licença-prêmio o transcurso de “(...) 5 (cinco) anos ininterruptos de serviço público”.

6.11. As vantagens temporais consideradas, quinquênio, sexta-parte e licença-prêmio, têm como premissa aquisitiva o efetivo exercício de um interstício temporal no “serviço público”, sendo de rigor apontar a literatura e jurisprudência acerca do instituto, de forma a delimitar o seu sentido e alcance.

6.12. O Professor Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua serviço público como uma utilidade colocada à disposição dos administrados, prestado pelo Estado, direta ou indiretamente, sob um regime de Direito Público:

“Serviço Público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada a satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído em favor dos interesses definidos no sistema normativo.”⁶

6.13. Também para Marçal Justen Filho (apud Di Pietro, 2009, p. 103), o serviço público é sempre prestado no regime jurídico de Direito Público.⁷

6.14. Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, traz definição de serviço público que considera o elemento subjetivo decorrente do artigo 175 da CF de 1988, qualificando como tal aquele que a lei atribui ao Estado, no entanto, faz consideração sob o aspecto formal inerente ao regime jurídico da prestação, o qual pode ser realizado por um regime total ou parcialmente público.⁸

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 699.

⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 102.

⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009. p. 102: “Daí a nossa definição de serviço público como toda atividade material que a lei atribua ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o

6.15. Sobre o elemento formal característico do serviço público, o Supremo Tribunal Federal consolidou sua jurisprudência no sentido de que a prestação de um serviço público por uma entidade de Direito Privado, de natureza não concorrencial, determina a natureza híbrida desta, com sua sujeição ao regime de Direito Público, alinhado ao preceito de que o serviço público é sempre prestado no regime jurídico de Direito Público.⁹

6.16. O que se pretende demonstrar, por tudo que foi colocado, é que o conceito de serviço público, no âmbito da doutrina e jurisprudência pátria, consubstancia a prestação atribuída ao Estado por lei (aspecto subjetivo – art. 175 da CF de 1988), prestado sob um regime de Direito Público (aspecto formal), direta ou indiretamente, pelos diversos entes integrantes da “Administração Pública” dos Poderes da União, Estados, DF e Municípios, nos termos do artigo 37 da CF de 1988.

6.17. Dessa forma, considerando que o artigo 129 da Constituição Estadual e o artigo 116 da LCE nº 1270/2015 estabelecem como requisito para aquisição das vantagens temporais o transcurso de tempo de efetivo exercício no serviço público, sem restringir ao serviço público “estadual”, torna-se juridicamente possível a aquisição de tais direitos mediante o efetivo exercício em cargos de natureza efetiva exercido perante outros entes, ficando apenas sua concessão restrita ao exercício atual perante o Estado de São Paulo.

Licença-prêmio: interpretação sistemática da LCE nº 1.270/15

6.18. No âmbito da promoção funcional, o art. 99, §3º da LCE nº 1.270/15 previu o “serviço público estadual” como critério de desempate na classificação por antiguidade, de tal forma que o membro que contar com

objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.”

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE nº 633.782, Rel. Ministro Luiz Fux, julgamento 26 outubro 2020, Tema 532: “As empresas públicas e sociedades de economia mista prestadoras de serviço público, embora sejam figuras jurídicas classificadas como pessoas de direito privado, possuem características que identificam traços de natureza jurídica híbrida, que ora se aproximam do regime de direito público, ora se afastam. A classificação, por conseguinte, dessas entidades como pessoas jurídicas de direito privado, não possui o condão de dissociá-las, de modo absoluto, de incidências do regime de direito público, em razão de sua atuação destinada à prestação de serviços públicos.”

mais tempo de serviço junto ao Estado de São Paulo estará em condição privilegiada na concorrência pela promoção, por antiguidade, com outro membro (art. 99, §3º da LCE nº 1.270/15). É um *discrimen* legal, mediante a utilização do adjetivo, restritivo, “estadual”.

6.19. Da mesma forma procedeu a lei orgânica da Procuradoria do Estado (LCE nº 1.270/15) com relação às prerrogativas e garantias do Procurador Estado, ao assegurar no seu artigo 118, XI, o tempo de estágio na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo como tempo de serviço público estadual.

6.20. Veja que a LCE nº 1.270/15, ao tratar dos institutos da promoção e das prerrogativas e garantias do Procurador Estado, utilizou do adjetivo restritivo “estadual” junto ao conceito de serviço público para limitar seu campo de aplicação, o que o fez de forma expressa e em hipóteses determinadas, não manejando referida restrição no seu artigo 116.

6.21. A interpretação do conceito de serviço público constante do artigo 116 da LCE nº 1.270/15 deve, assim, ser realizada levando em conta a lógica de sistema, a interpretação sistemática que, por meio da “*mens legislatoris*” da norma jurídica pode e deve ser pesquisada em conexão com as demais do estatuto onde se encontra.”¹⁰

6.22. No caso, a regra objeto de análise (art. 116) deve ser interpretado em cotejo com os dispositivos que trataram do tema (artigo 99, §§ 1º e 3º e artigo 118, XI) no mesmo diploma legal e que, como visto, restringiram o alcance de serviço público por meio do adjetivo, restritivo, “estadual” como forma de delimitar as hipóteses em que o conceito deve ter menor margem de aplicação.

6.23. A lógica adotada pelo legislador por ocasião da elaboração da LCE nº 1.270/15, no sentido de restringir o conceito de serviço público ao parâmetro estadual apenas nas hipóteses em que delimitou, pode ser validada por um exame comparativo de razoabilidade entre os direitos

¹⁰ FRANÇA, R. Limongi. Hermenêutica jurídica. Ed.: Revista dos Tribunais, 2015, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/99363829/v13/document/107785833/anchor/a-107785833>.

assegurados no artigo 118, XI e artigo 116 da LCE nº 1.270/15.

6.24. Isso porque o artigo 118, XI da LCE nº 1.270/15 assegura a contagem do tempo de estágio na Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, um vínculo de natureza contratual e precário, como tempo de serviço público estadual para todos os fins, exceto para a aposentadoria, viabilizando que o membro que tenha realizado estágio no órgão considere esse tempo para a aquisição da licença-prêmio prevista no art. 116.

6.25. Por outro lado, atribuir interpretação restritiva ao conceito de serviço público, que alije o direito a licença-prêmio ao membro em exercício, egresso de outro ente e que mantinha junto a este o regime jurídico de direito público de caráter efetivo, representaria um manifesta falta de razoabilidade, pois, estar-se-ia assegurando o direito à contagem de tempo para fins de licença-prêmio apenas ao vínculo anterior do membro em estágio na PGE, de natureza contratual e precário, em detrimento do vínculo estatutário e efetivo mantido pelo Procurador em outro ente.

6.26. Dessa forma, é certo que a LCE nº 1.270/15 previu expressamente as hipóteses em que o conceito de serviço público deve ser restringido, por meio da introdução ao preceito do restritivo “estadual”, notadamente nos seus artigos 99, §§ 1º e 3º e 118, XI, de tal forma que o instituto, tal qual previsto no artigo 116 da lei, deve ser interpretado como aplicável aos membros em exercício na instituição, egressos de outros entes e que mantinham junto a estes o regime jurídico de direito público de caráter efetivo.

Licença-prêmio: interpretação sistemática em relação às normas de outras leis estaduais

6.27. Segundo o Professor Rubens Limongi França, a interpretação sistemática de um dado dispositivo pode levar em conta dois aspectos: “1) o de quando é feita em relação à própria lei a que o dispositivo pertence; e 2) o de quando se processa com vistas para o sistema geral do direito positivo em vigor”, e, nesse sentido, cabe realizar o cotejo analítico do alcance do conceito de serviço público, previsto no art. 116 da LCE nº 1.270/15, em relação aos demais diplomas normativos estaduais em que a limitação do preceito decorreu de previsão expressa na regra de

competência.¹¹

Da LCE nº 988/06

6.28. A lei orgânica da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, LCE nº 988/06, previu como requisito para aquisição da licença-prêmio o transcurso de 5 anos de exercício “ininterrupto de efetivo exercício no serviço público estadual”, conforme se verifica do seu art. 146 abaixo transcrito:

Artigo 146 - Será concedida aos membros da Defensoria Pública do Estado, após cada quinquênio ininterrupto de efetivo exercício no serviço público estadual, licença-prêmio por assiduidade, pelo prazo de 90 (noventa) dias, com todos os direitos e vantagens do cargo, observadas as disposições da legislação estadual pertinente. (G.N.)

6.29. Veja que o legislador estadual, ao instituir o regime jurídico aplicável aos Defensores Públicos estaduais, por meio de sua lei orgânica, optou por restringir o alcance do conceito de serviço público para fins de contagem do tempo para a licença-prêmio, limitando o cômputo ao tempo de serviço prestado perante a Administração estadual.

§1º do artigo 1º da Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011

6.30. Ainda, o **§1º do artigo 1º da Lei Estadual nº 14.653, de 22 de dezembro de 2011**, ao instituir o regime de previdência complementar, previu sua aplicação “aos que ingressarem no **serviço público estadual** a partir da data da publicação desta lei” (G.N.).

6.31. Cabe ressaltar que o Órgão Especial do TJSP declarou a inconstitucionalidade da expressão “aplica-se aos que ingressarem no serviço público estadual a partir da data da publicação desta lei”, por ocasião do julgamento da ADI nº 2165511-31.2014.8.26.0000, *justamente porque a restrição levada a efeito pela Lei nº 14.653/ 2011 era incompatível com o §16 do artigo 126 da Constituição estadual, tendo em vista a distinção*

¹¹ FRANÇA, R. Limongi. Hermenêutica jurídica. Ed.: Revista dos Tribunais, 2015, <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/99363829/v13/document/107785833/anchor/a-107785833>.

conceitual entre as expressões “serviço público” constante da norma constitucional, e “serviço público estadual” presente no normativo questionado, citando na ocasião o entendimento pacífico na doutrina sobre o tema.¹²

6.32. Uma eventual interpretação restritiva do conceito de serviço público, com a devida vênia, não seria cabível na hipótese, na medida em que não se cogita de eventual evolução conceitual, mais restrita, considerando o parâmetro doutrinário e jurisprudencial atual, bem como a recente *praxis* legislativa no sentido de acrescer a expressão “estadual” para reduzir o campo de aplicação normativa do preceito quando tal representar a finalidade do legislador.¹³

6.33. Dessa forma, conforme o histórico legislativo do Estado de São Paulo, a restrição do conceito de “serviço público” ao serviço público local, somente poderia ser levado a efeito mediante a inclusão na norma da expressão “estadual”, o que não se verifica no preceito previsto no artigo 116 da Lei Complementar Estadual nº 1.270/2015, de tal forma que não se afigura juridicamente possível atribuir interpretação ao conceito que restrinja sua aplicação ao serviço público “estadual”.

7. CONFLITO NORMATIVO

Conflito aparente de normas

¹² BRASIL. TJSP. Adi nº 2165511-31.2014.8.26.0000, Rel. Des. Nuevo Campo, julgamento 08 março de 2017: “Em outras palavras, enquanto o constituinte derivado decorrente determinou que o regime complementar seria aplicável aos que **ingressassem no serviço público** até a data da publicação do ato de instituição do correspondente regime de previdência complementar, o legislador estadual ordinário estabeleceu que tal regime seria aplicável aos que ingressassem no **serviço público estadual** a partir de 22.12.2011 (data da publicação da Lei Estadual nº 14.653/2011).

As expressões “serviço público” e “serviço público estadual”, como é sabido, não são sinônimas, pois derivam do termo “servidores públicos”, empregado na Constituição Federal. Oportuno referir a este respeito o entendimento pacífico na doutrina:”

¹³ CHIASSONI, Pierluigi. *Técnica de Interpretação Jurídica*. Ed. 2020. Editora Revista dos Tribunais. Página RB-2.36.
<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/monografias/239732035/v1/page/RB-2.36>.

7.1. Considerando que o estatuto do servidor público estadual e a lei orgânica da Procuradoria possuem previsões específicas acerca do instituto da contagem de tempo para fins jurídico-funcionais, esta última com recortes definidos para a aplicação em determinadas situações ao “serviço público estadual” e, em outras, simplesmente considerando o “serviço público”, resta evidente um conflito entre as normas.

7.2. A antinomia no caso se caracteriza pela “(...) incompatibilidade entre duas normas (que se assume sejam), simultaneamente vigentes, ao menos prima facie, para um mesmo ordenamento jurídico”, tendo em vista que ambas estabelecem regras para o mesmo instituto da contagem de tempo, no entanto, o estatuto do servidor limita a contagem para todos os fins apenas para o serviço prestado ao Estado e suas autarquias, ao passo que a lei orgânica do órgão possui aplicação mais ampla acerca da consideração do tempo de serviço nas hipóteses jurídico-funcionais que especifica.¹⁴

7.3. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro traça as balizas para a solução desse conflito, notadamente pela aplicação dos critérios da cronologia e especialidade, conforme se depreende do §§ 1º e 2º, do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro:

“Art. 2º.(...)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.”

Aplicação do critério da especialidade

7.4. No caso, para além da LCE nº 1.270/15 prever o plexo de competências e a organização da instituição, a lei também dispõe sobre o regime jurídico dos integrantes da carreira de Procurador (art. 1º), desde o concurso de ingresso até a aposentadoria (artigo 70 e seguintes), prevendo os direitos, garantias e prerrogativas do Procurador (artigo 112 e seguintes),

¹⁴ CHIASSONI, Pierluigi. Capítulo 4 - Antinomias In: CHIASSONI, Pierluigi. Técnica da Interpretação Jurídica: Breviário para Juristas. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/tecnica-da-interpretacao-juridica-breviario-para-juristas/1250396022>. Acesso em: 6 de outubro de 2025.

deveres, proibições e impedimentos (artigo 121 e seguintes) e, por fim, o regime disciplinar aplicável (artigo 128 e seguintes).

7.5. Sobre o regime de contagem de tempo, como visto, a lei orgânica estabeleceu a regra de aplicação do “serviço público estadual”, que considera o prestado ao Estado, bem como “serviço público” que, pela ausência da restrição “estadual”, corresponde ao exercício em outros Entes.

7.6. Veja que a lei orgânica da Procuradoria, além de posterior ao estatuto dos servidores do Estado, traz disposições específicas acerca de diversos institutos, inclusive sobre o regime de tempo de serviço.

7.7. Nesse sentido, de acordo com Nelson Nery Júnior, a lei especial não revoga simplesmente a lei geral, mas reduz o seu campo de aplicação às hipóteses não previstas na primeira e, “(...) se tratar de um Código ou uma lei orgânica, que regule completamente a matéria, estarão revogadas todas as disposições gerais e especiais que se referirem à mesma matéria”:

“3. O critério da especialidade determina que a lei especial derroga a lei geral, justamente em razão da sua maior especificação ao tratar a matéria, que a torna mais abrangente que a anterior. Esta regra, contudo, não é aplicável de forma literal; “a lei especial não revoga a geral. Quando se edita lei especial sobre uma determinada matéria, o que ocorre é a redução do campo de aplicação da lei geral; em outras palavras, esta passa a ser aplicada a um número menor de hipóteses fáticas – precisamente àquelas não abrangidas pela lei especial. Pode-se dizer que, com a edição da lei especial, a lei geral passa a ter um campo de aplicação circunscrito às hipóteses que não foram abarcadas por aquela primeira, ou seja, meramente residual”.

A lei especial só revogará a geral quando a ela se referir, ou ao seu assunto, e exclusivamente no ponto em que a altera ou a exclui explícita ou implicitamente; e, se se tratar de um Código ou uma lei orgânica, que regule completamente a matéria, estarão revogadas todas as disposições gerais e especiais que se referirem à mesma matéria. 24 É o que se depreende da aplicação conjunta dos §§ 1.º e 2.º do art. 2.º da LINDB.”¹⁵

7.8. O artigo 205 da LCE nº 1.270/15 prevê:

“Artigo 205 - Aplicam-se subsidiariamente aos ocupantes de cargos de Procurador do Estado as disposições do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, no que não colidirem com esta lei

¹⁵ Idem.

complementar.”

7.9. O dispositivo da lei orgânica da Procuradoria determina expressamente que a aplicação do Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, Lei nº 10.261/68, ocorrerá de forma subsidiária e apenas naquilo que não colidir com a lei orgânica.

Aplicação do critério da cronologia

7.10. Ainda, a Lei nº 10.261/1968 é uma lei ordinária que foi recepcionada como lei complementar pela Constituição e, portanto, possui a mesma hierarquia da LCE nº 1270/2015.¹⁶

7.11. Pelo critério da cronologia, a solução entre normas com mesmo nível hierárquico, mas editadas em momentos diversos, é solucionada pelo princípio da preferência da norma sucessiva e, como consequência, a revogação da anterior com a redução da sua eficácia ao momento da edição da nova lei, bastando a mera incompatibilidade entre ambas, sem a necessidade de revogação expressa.¹⁷

7.12. Nesse sentido, inclusive a leitura acerca da aplicação dos dispositivos da Lei 10.261/68 não pode ser realizado sem considerar o tempo em que editada.

7.13. O próprio artigo 76 da Lei 10.261/68 possui um anacronismo evidente quando verificamos o seu parágrafo único, pois mencionado dispositivo carece de qualquer eficácia diante da regra da contagem recíproca e da compensação financeira prevista no §9º do artigo 201 da CF, de acordo redação originariamente trazida pela EC nº 20/98 e posteriormente alterada pela EC nº 103/19.

¹⁶ MENDES, GILMAR FERREIRA; GONET BRANCO, PAULO GUSTAVO. Curso de direito constitucional. 7ª edição rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 124: “O importante, então, é que a lei antiga, no seu conteúdo, não destoe da nova Constituição. Pouco importa que a forma de que o diploma se revista não mais seja prevista no novo Texto Magno. Não há conferir importância a eventual incompatibilidade de forma com a nova Constituição. A forma é regida pela lei da época do ato (*tempus regit actum*), sendo, pois, irrelevante para a recepção”.

¹⁷ NERY, Rosa; JÚNIOR, Nelson. 33.1 Antinomia In: NERY, Rosa; JÚNIOR, Nelson. Instituições de direito civil: teoria geral do direito privado. São Paulo (SP): Editora Revista dos Tribunais. 2014. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/instituicoes-de-direito-civil-teoria-geral-do-direito-privado/1328360159>. Acesso em: 1 de outubro de 2025.

7.14. Veja que o parágrafo único do artigo 76 constitui verdadeira letra morta diante do regime contributivo levado a efeito na Constituição Federal a partir da EC nº 20/1998, a qual também previu um regime de transição aos servidores que ingressaram antes da promulgação da emenda constitucional (art. 4º).

7.15. A observação é importante na medida em que reforça a necessidade de se observar os critérios legais para se afastar o conflito normativo, notadamente a especialidade e a cronologia, tendo em vista a atualização normativa acerca do instituto da contagem de tempo levada a efeito pela Constituição Federal e lei orgânica da Procuradoria.

7.16. Assim, a lei orgânica da Procuradoria, ao assumir seu papel no ordenamento de lei especial e posterior a Lei nº 10.621/68, relegou o estatuto à aplicação subsidiária, regulando de forma específica a aplicação do instituto da contagem de tempo, de modo a afastar a incompatível regra do artigo 76 da Lei 10.621/68 ao regime jurídico dos Procuradores Estaduais.

8. DO PEDIDO

8.1. Pelo exposto, requer seja fixada orientação de que o requisito para a aquisição das vantagens temporais, quinquênio, sexta-parte e licença-prêmio, se aplica aos membros e servidores egressos dos órgãos e entidades da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos dos artigos, 5º, caput, 19, III e 37 da CF, que mantinham com estes o mesmo regime jurídico atual, de caráter efetivo, não se restringindo aos servidores em exercício no órgão com vínculo anterior junto ao serviço público estadual.

São Paulo, 21 de outubro de 2025.

JOSE JERONIMO NOGUEIRA
DE LIMA:32645019889

Assinado de forma digital por JOSE
JERONIMO NOGUEIRA DE
LIMA:32645019889
Dados: 2025.10.21 13:49:49 -03'00'

Jose Jerônimo Nogueira de Lima

OAB/SP 272.305

LOURENCO
GRIECO NETO

Assinado de forma digital por
LOURENCO GRIECO NETO
Dados: 2025.10.21 13:47:49 -03'00'

Lourenço Grieco Neto

OAB/SP 390.928

JOSE LUIZ SOUZA DE
MORAES:1616457589

Assinado de forma digital por
JOSE LUIZ SOUZA DE
MORAES:16164575893
Dados: 2025.10.30 11:39:06
-03'00'

José Luiz Souza de Moraes

Presidente da APESP