



**Ao Senhor Gerente Consultivo e Judicial
Da Procuradoria Imobiliária, Urbanística e Ambiental**



I - INTRODUÇÃO

Trata-se de expediente encaminhado pela SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO.

Em apertada síntese, a consulente traz questões derivadas do entendimento anteriormente fixado em opinativo proferido nos autos do processo administrativo nº 173.471/2023, acerca da noção de “efetivo exercício” como requisito para obtenção de determinados benefícios funcionais.

Após regular tramitação, vieram os autos conclusos para parecer.

É o breve relatório do essencial. Passo à análise jurídica.

II - FUNDAMENTAÇÃO

De início, convém registrar que, em tudo que não for contrário ao quanto aqui opinado, reitero e repiso o entendimento já emanado no parecer posto no processo administrativo nº 173.471/2023, fls. 35 e ss., em fundamentação *per relationem*, conforme me autoriza



o art. 43, §1º da Lei Municipal 5.804/2009:

Art. 43. Independente do prazo previsto no art. 42 os processos administrativos deverão ser decididos e motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos. § 1º A motivação deve ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato.

Ultrapassado o exórdio, analisemos, uma a uma, *in verbis*, as questões trazidas no item 7 do despacho inicial (fls. 3).

a) *Há legalidade em averbar períodos que os servidores ocuparam cargo de livre nomeação e exoneração ao tempo líquido de efetivo exercício do cargo de carreira para concessão dos adicionais de serviço biênio e sexta parte?*

Reitero os termos do parecer anterior.

“Efetivo exercício” não se confunde com “cargo efetivo”.

A tarefa de deslindar a complexidade terminológica e ontológica que permeia o Direito Administrativo brasileiro exige, preliminarmente, uma postura hermenêutica rigorosa, capaz de afastar o sincretismo vulgar que frequentemente contamina a interpretação de institutos jurídicos distintos, mas vernacularmente assemelhados, como é o caso das locuções “efetivo exercício” e “cargo efetivo”, expressões que, quanto compartilhem o adjetivo qualificador, habitam universos jurídicos autônomos, possuem naturezas díspares e produzem efeitos que não se comunicam automaticamente, de sorte que a confusão entre ambas pode conduzir a equívocos funestos na aplicação da lei, na concessão de direitos e na estruturação das carreiras públicas, impondo-se, portanto, uma disquisição exaustiva, profunda e alicerçada para demonstrar a inconfundibilidade de tais conceitos.

Para que se compreenda a dimensão do hiato conceitual existente entre as duas figuras, faz-se mister iniciar a análise pela definição da estrutura do “cargo efetivo”, instituto que remonta à própria espinha dorsal da organização burocrática do Estado Democrático de Direito, conforme delineado pela Constituição da República de 1988, que, em seu artigo 37, inciso II, estabeleceu o princípio da meritocracia e da acessibilidade universal aos cargos públicos mediante concurso de provas ou de provas e títulos, erigindo



o cargo de provimento efetivo à condição de unidade fundamental de competência, criado por lei, com denominação própria, vencimento pago pelos cofres públicos e, o que é crucial para esta fundamentação, vocacionado à perpetuidade do vínculo, distinguindo-se, por essa nota de permanência e pela forma de investidura, dos cargos em comissão, declarados em lei de livre nomeação e exoneração.

O "cargo efetivo", portanto, diz respeito à *natureza do vínculo* jurídico estabelecido entre o indivíduo e a Administração Pública, tratando-se de uma posição institucionalizada, inserida na estrutura hierárquica do ente estatal, cuja titularidade é conferida àquele que superou o certame público e foi devidamente nomeado e empossado, gerando para o servidor uma expectativa de direito à estabilidade, a qual se consolida, nos termos do artigo 41 da Carta Magna, após três anos de efetivo exercício e aprovação em avaliação especial de desempenho, de modo que a "efetividade" aqui adjetiva o cargo, indicando que ele não é transitório, não é precário e não é demissível *ad nutum*, mas sim uma posição definitiva dentro dos quadros da administração, salvo as hipóteses constitucionais de sua perda.

Em contrapartida, situando-se em uma esfera fenomênica distinta, encontra-se o conceito de "efetivo exercício", o qual não se refere à titularidade ou à natureza do posto ocupado, mas sim à *situação fática e funcional* do desempenho das atribuições.

Isto é, refere-se ao tempo de serviço prestado, à atuação concreta do agente público no cumprimento de seus deveres funcionais, ou ainda aos períodos que, embora sem a prestação laboral direta, são equiparados pela legislação a tempo de serviço para todos os efeitos legais; trata-se, pois, de um conceito temporal e dinâmico, ligado à execução do labor ou à contagem de tempo, enquanto o cargo efetivo é um conceito estático e estrutural, ligado à posição na organização administrativa.

Sob outro prisma, é factível a existência de um titular de "cargo efetivo" que, transitoriamente, não se encontre em "efetivo exercício", ou cujo exercício não seja computado para determinados fins, como ocorre nos casos de licenças para tratar de interesses particulares, em que o vínculo jurídico do cargo efetivo permanece intacto —o indivíduo não deixa de ser servidor concursado—, mas a contagem de tempo de serviço e a percepção de vencimentos são suspensas, evidenciando que a posse do cargo (titularidade) não se confunde com o exercício (desempenho ou contagem de tempo),



sendo institutos que, embora correlatos, possuem vida própria e regramentos específicos.

Aprofundando a análise dogmática, o "cargo efetivo" é uma criação legislativa que compõe o quadro de pessoal, uma unidade de atribuições com responsabilidades específicas, enquanto o "efetivo exercício" é a atualização dessa potência, a materialização do serviço público prestado pelo agente; confundir os dois seria cometer um erro de categoria, confundindo o continente (cargo) com o conteúdo (exercício) ou com a duração do conteúdo (tempo de efetivo exercício), erro este que não pode ser admitido em uma exegese jurídica séria, sob pena de violação aos princípios da legalidade e da eficiência.

É imperioso notar que a própria nomenclatura "efetivo" carrega semânticas distintas nos dois termos: em "cargo efetivo", a efetividade opõe-se à precariedade e à transitoriedade, denotando a intenção de permanência e a integração na carreira; já em "efetivo exercício", a efetividade opõe-se à inatividade, à ausência ou à simulação, denotando a realidade fática do trabalho ou a validade jurídica do período contado; essa polissemia, se não for cuidadosamente dissecada pelo intérprete, pode levar à conclusão errônea de que todo exercício em cargo efetivo é ininterrupto ou de que todo efetivo exercício pressupõe um cargo efetivo, premissas logicamente falsas.

Por conseguinte, a fundamentação jurídica para a distinção repousa não apenas na literalidade dos textos legais, mas na estrutura lógica do sistema administrativo: o "cargo efetivo" é o pressuposto de investidura qualificada, protegido pelas garantias da estabilidade e da irredutibilidade de vencimentos, enquanto o "efetivo exercício" é o requisito de adimplemento funcional, a moeda de troca para a aquisição de direitos temporais e a condição *sine qua non* para a avaliação de desempenho; um pertence ao plano da validade e da existência do vínculo (cargo), o outro pertence ao plano da eficácia e da execução do contrato administrativo (exercício).

Passo agora a estreitar a argumentação para o presente caso.

O direito previsto no Estatuto é do ocupante do cargo efetivo (art. 38, §3º), mas o requisito envolve apenas efetivo exercício.

Se a lei não explicitou de maneira objetiva que o requisito é o "efetivo exercício em CARGO EFETIVO", não cabe ao



intérprete fazê-lo, sob pena de arrebatar do legislador uma função que lhe é privativa —a saber, criar, modificar e extinguir direitos.

Em outras palavras, ainda: é perfeitamente **válida**, do ponto de vista jurídico, a expressão “efetivo exercício em cargo em comissão”, até porque a expressão “efetivo exercício” sequer é privativa do direito funcional.

Na CLT, por exemplo, a locução também aparece:

*Art. 161, § 6º - Durante a paralisação dos serviços, em decorrência da interdição ou embargo, os empregados receberão os salários como se estivessem em **efetivo exercício**.*

Ora, no regime celetista sequer se cogita das categorias “cargo efetivo” ou “cargo em comissão”, muito peculiares ao direito funcional.

Assim, juridicamente, fica claro que “efetivo exercício” nada tem que ver com esses conceitos —do contrário, não apareceria como espécie jurídica em outros regimes.

De Plácido e Silva, consagrado dicionarista, também evidencia que esse termo não está restrito ao gênero cargo efetivo. Veja-se sua exposição no verbete *tempo de serviço*:

TEMPO DE SERVIÇO. Designa a duração, computada por dias, meses ou anos, em que a pessoa esteve no exercício de uma atividade, ou no exercício de um trabalho.

*Consoante regra instituída pelo Direito Administrativo, para verificação do tempo de serviço dos funcionários públicos, somente se levam em conta os dias de **efetivo exercício**, anotados pelo registro de frequência, ou livro de ponto. Casos, há, porém, em que se apuram mesmo dias em que o funcionário esteve afastado das funções: quando em férias, por motivo de gala, ou nojo, em serviço de júri, ou convocado para o exército. (...)*

A definição do mestre alagoano é muito clara: “efetivo exercício” nada mais é que o período em que o servidor esteve em serviço —de fato (num dia de jornada de trabalho regular) ou por imputação jurídica (ausência permitida cujo período de tempo é computado, por força legal, para obtenção de benefícios, tais como férias, algumas licenças, etc.).

É óbvio que, na locução de De Plácido e Silva, não faz diferença se se trata de servidor ocupante de cargo efetivo ou



comissionado. Isso porque tanto um como outro têm férias, licenças, etc. —é dizer, ambos podem faltar ou trabalhar, e ambos têm tempo de serviço como categoria jurídica importante para definição de direitos e deveres, inclusive a aposentadoria, por exemplo.

No verbete *tomada de posse*, o jurista também se vale da expressão sem fazer qualquer distinção:

TOMADA DE POSSE. É o ato pelo qual o funcionário, ou a pessoa nomeada para o exercício de um cargo ou função, vem ocupar o seu posto, assumindo o respectivo exercício de suas funções. É, pois, a efetiva ocupação, ou o **efetivo exercício** do emprego, que se inicia com a posse.

Mais uma vez, observe-se que a ideia vale seja para o ocupante de cargo efetivo, seja para o ocupante de cargo comissionado, porquanto tanto efetivos como comissionados “tomam posse” em seus cargos.

Outra evidência de que são conceitos diferentes é a própria dicção do art. 41, caput da Constituição Federal. Observe-se bem:

Art. 41. São estáveis após três anos de **efetivo exercício** os servidores nomeados para **cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público**.

Se “cargo de provimento efetivo” fosse sinônimo de “efetivo exercício”, o constituinte não precisaria ter explicitado a parte final. Bastaria dizer: “são estáveis os servidores após três anos de efetivo exercício”.

Ao esclarecer que são estáveis os servidores após três anos de *efetivo exercício* apenas aqueles nomeados para CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO EM VIRTUDE DE CONCURSO PÚBLICO, o constituinte quis limitar o instituto da estabilidade aos ocupantes de cargo efetivo —já que, se não fosse feita a restrição *in fine*, estariam abrangidos no instituto também os comissionados, que o lograriam após três anos de efetivo exercício de suas funções.

Desde os romanos é que se ensina que *verba cum effectu, sunt accipienda*, brocardo que comumente se traduz por “a lei não tem palavras inúteis”. Ou, como já se ensinou: “As expressões do Direito interpretam-se de modo que não resultem frases sem significação real, vocábulos supérfluos, ociosos, inúteis” (Carlos Maximiliano).



Desconsiderar a utilidade jurídico-restritiva da parte final do art. 41, caput da CF é tornar inútil, pleonástico, esse excerto da Lei Magna, o que agride a boa hermenêutica constitucional.

Enfim, tantas são as evidências de que “efetivo exercício” e “cargo efetivo” não são a mesma coisa, que parece-nos superada a necessidade de reforçar a distinção.

Se a lei exige como requisito para um benefício tão somente o “efetivo exercício” (art. 26 e 38, caput, Lei Municipal 3.373/1991; arts. 110 e 113, I, Lei Municipal 1.574/1971), sem delimitar se tal efetivo exercício deve-se ter dado em cargo efetivo ou se também se abrange o período trabalhado em cargo comissionado, não cabe ao intérprete dar a solução mais restrita à míngua de previsão legal. Se a lei só balizou o direito pelo gênero, não pode o aplicador delimitá-lo, ao revés, pela espécie.

No âmbito do Poder Judiciário, há muitos precedentes nesse sentido, dentre os quais trazemos à baila, para fins de ilustração, o seguinte:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – PROCEDIMENTO COMUM - SERVIDOR PÚBLICO MUNICIPAL – SISTEMA REMUNERATÓRIO – ADICIONAIS TEMPORAIS – CONTAGEM DE TEMPO DE SERVIÇO EM CARGO COMISSIONADO – ADMISSIBILIDADE - INTELIGÊNCIA DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL. 1. Pretensão à contagem de tempo de serviço em cargo em comissão. Interpretação da legislação municipal para definição dos direitos de seus servidores. **Efetivo exercício para fins de adicional temporal que não significa que somente servidor titular de cargo efetivo possui direito à percepção da vantagem.** Alteração legislativa posterior à aquisição de bônios que não afeta aqueles já incorporados ao patrimônio jurídico do servidor sob a égide da legislação revogada. 2. Sexta-part. Inteligência do artigo 59 do Estatuto, que impede a contagem de tempo de serviço prestado a outros entes da Federação, sem afetar a contagem do tempo de serviço em cargo de forma diversa de provimento, mas junto ao próprio Município. Sentença reformada. Pedido procedente. Recurso provido.

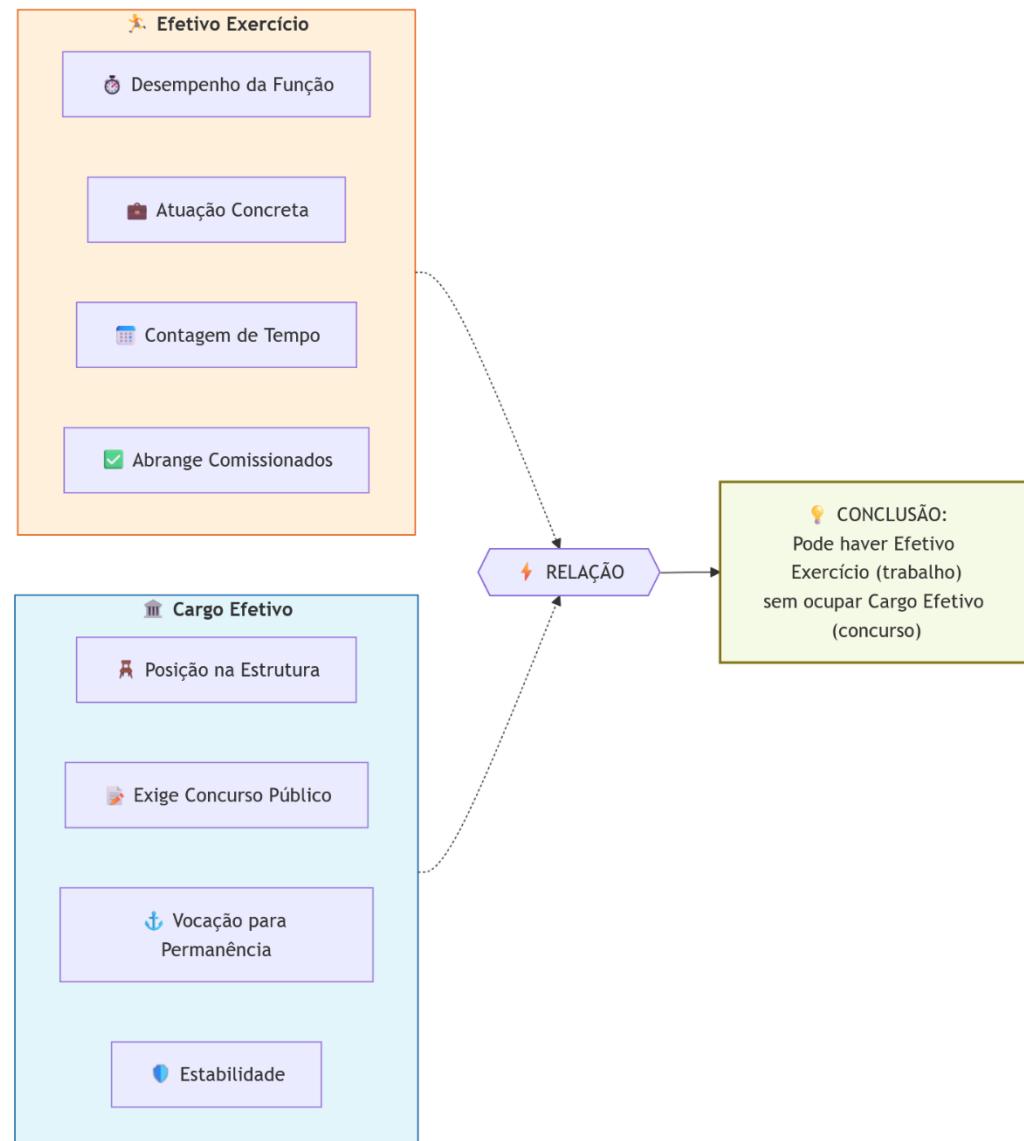
(TJSP; Apelação Cível 1015855-56.2018.8.26.0071; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 27/06/2019; Data de Registro: 27/06/2019)

Por fim, o fato de que entendimento outro “sempre foi aplicado” não é justificativa para perpetuação de equívoco.



O erro reiterado não se convalida com o tempo —na verdade, é ao contrário: cabe à Administração corrigir, sempre que assim constatar, atos e práticas antijurídicos.

Assim, reitero o entendimento proferido no parecer de alhures, a cujas conclusões remeto o conselente.



b) Está em concordância com a legislação os servidores comissionados livre nomeação e exoneração receberem os adicionais



de tempo de serviço biênio e sexta parte e também poderão averbar períodos anteriores desse mesmo regime?

A resposta à questão anterior não pode levar a entendimento equivocado com relação a esta segunda questão.

Uma coisa é o antecedente lógico-jurídico do REQUISITO; outra coisa é o antecedente lógico-jurídico do DIREITO EM SI. Explico.

A análise da estrutura lógica da norma jurídica, sob o prisma da teoria geral do direito e da hermenêutica constitucional, revela que o fenômeno da incidência normativa não opera de forma monolítica ou instantânea em todas as suas dimensões, exigindo do intérprete uma cirúrgica distinção entre o antecedente lógico que perfectibiliza o requisito para a aquisição de um direito e o antecedente que deflagra o nascimento do direito em si enquanto pretensão acionável e gozável, uma vez que a proposição condicional "se/então", base do pensamento kelseniano e da dogmática analítica, desdobra-se em camadas de juridicidade que não podem ser confundidas, sob pena de se incorrer em graves equívocos na aplicação da lei no tempo e na definição da esfera patrimonial do sujeito.

Para compreender tal distinção, é imperioso rememorar que a norma jurídica possui uma estrutura hipotética, descrita pela fórmula "se A é, B deve ser", onde "A" representa a hipótese de incidência (ou *fattispecie*) e "B" a consequência jurídica ou sanção; contudo, a complexidade das relações sociais e administrativas impõe que, muitas vezes, o "A" não seja um ato simples, mas um processo ou um conjunto de fatos que se acumulam no tempo, e é aqui que reside o cerne da diferenciação proposta: o antecedente do requisito é o suporte fático que preenche as condições de elegibilidade ou capacidade, enquanto o antecedente do direito em si é a juridicização desse suporte fático que faz nascer a relação jurídica obrigacional ou o poder-dever da Administração.

Tomemos como pedra angular a teoria do fato jurídico de Pontes de Miranda, segundo a qual o mundo fático adentra o mundo jurídico através da incidência da norma, transformando fatos em fatos jurídicos.

Nesse diapasão, o antecedente lógico-jurídico do requisito refere-se à construção do suporte fático suficiente, ou seja, à reunião dos elementos materiais necessários para que o indivíduo



ingresse em determinada categoria jurídica, como, por exemplo, o transcurso de tempo de serviço, a aprovação em concurso ou a implementação de idade, elementos estes que, isoladamente, são apenas fatos, mas que, quando completados, formam o requisito.

Diferentemente, o antecedente lógico-jurídico do direito em si é o momento em que a norma incide sobre esse requisito já formado e lhe atribui eficácia, criando o direito subjetivo propriamente dito; essa distinção é vital porque o requisito pode ser preenchido sob a égide de uma ordem jurídica, mas o direito em si somente nascerá se, no momento da completude do requisito, houver norma válida atribuindo-lhe tal consequência, o que nos remete ao instituto do direito adquirido, consagrado no artigo 5º, XXXVI, da Constituição Federal e no artigo 6º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que protege o direito cujo suporte fático (requisito) foi integralmente realizado sob a vigência da lei que o instituiu.

A confusão entre esses dois antecedentes gera a falsa percepção de que, alterada a lei que concede o direito, o indivíduo que estava em via de preencher o requisito teria algum direito, quando, na verdade, ele possuía apenas uma expectativa de direito, pois o antecedente do requisito (o "se") não havia se fechado; por outro lado, se o requisito (o antecedente lógico de formação) se completa, o direito se incorpora ao patrimônio, ainda que o exercício (o gozo efetivo, o "então") dependa de um termo ou condição suspensiva, como um requerimento administrativo ou a disponibilidade orçamentária, que são aspectos da eficácia e não da existência ou validade do direito.

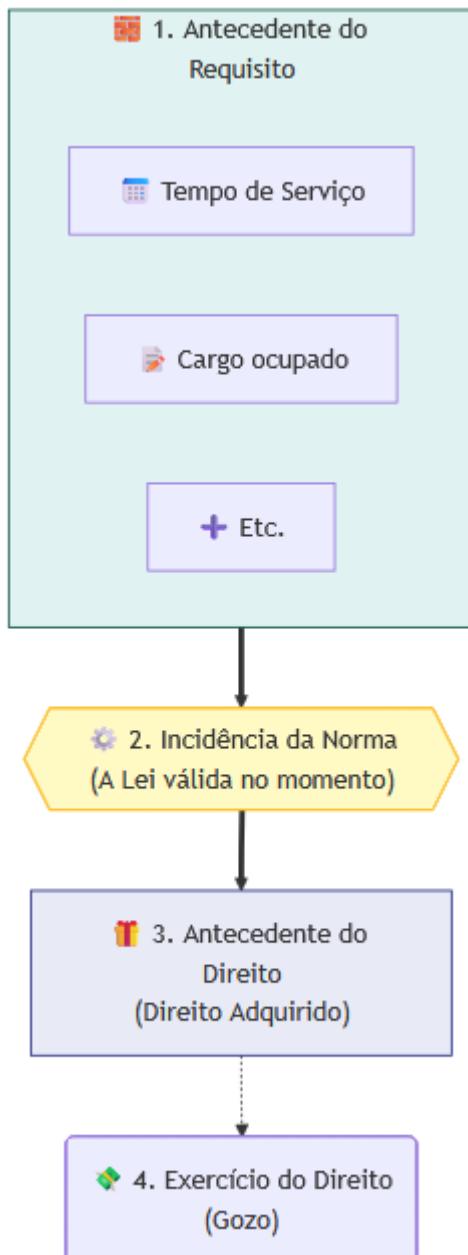
No campo do Direito Administrativo, essa distinção é a chave para a resolução de conflitos intertemporais: o servidor que completa o tempo para um quinquênio (requisito) tem o antecedente do requisito preenchido; a norma então incide e gera o direito ao adicional (antecedente do direito); se uma lei posterior revoga o benefício, ela não atinge aquele que já completou o ciclo de formação (requisito), pois o direito já nasceu, ainda que o pagamento (efeito financeiro) se projete para o futuro, demonstrando que o "requisito para o direito" é uma causa, e o "direito em si" é o efeito jurídico imediato que se torna causa de novos efeitos (o pagamento).

A lógica do "se/então" revela, portanto, que o antecedente do requisito é uma condição de existência do fato jurídico *lato sensu*, enquanto o antecedente do direito é a imputação normativa que liga esse fato a uma consequência obrigacional.



Outro exemplo prático elucidativo reside na diferença entre "implementar as condições para aposentadoria" (antecedente do requisito) e "o direito de receber proventos" (antecedente do direito em exercício), tanto que o servidor pode ter o requisito pronto (abono de permanência) e optar por não exercer o direito à inatividade, mantendo o direito "em potência" no seu patrimônio jurídico, o que comprova a autonomia ontológica entre o preenchimento da hipótese fática e o desencadeamento da consequência final.

Portanto, fundamentar juridicamente a separação entre o antecedente do requisito e o antecedente do direito é defender a segurança jurídica e a integridade do sistema normativo, reconhecendo que a lei estabelece pressupostos fáticos (tempo, idade, ato, contrato) que, uma vez perfectibilizados no mundo fenomênico, atraem a incidência da norma cogente, devendo o intérprete sempre perquirir se a controvérsia reside na formação do suporte fático (requisito) ou na eficácia da norma (direito), pois para cada uma dessas etapas a resposta do ordenamento jurídico é distinta e inconfundível.



Pois bem. Façamos, agora, um desenho estruturado da distinção, a fim de compreender o imbróglio específico posto à análise.

Vimos que a norma jurídica opera em linguagem condicional, no formato “se/então”.

Assim, podemos elaborar o seguinte esquema genérico: H → C, que podemos traduzir por “se H (hipótese), então C (consequente)”.



Exemplo doutrinário típico é o art. 121 do Código Penal, em que a hipótese é “matar alguém” e o consequente é “reclusão de 6 a 20 anos”. Ou, segundo o esquema: matar alguém -> reclusão de 6 a 20 anos.

Ocorre que, numa norma jurídica, muitas vezes as hipóteses e consequentes são **compostos**, isto é, possuem vários elementos alternativos ou cumulativos, conforme o caso. Assim: H(X + Y + Z...) -> C(P + Q + R...).

No caso dos adicionais de tempo serviço em debate neste processo, as hipóteses são compostas —é dizer, há mais de um requisito para obtenção do direito ao adicional (consequente).

Além do requisito *efetivo exercício* por X anos, há também outros requisitos, dentre eles, o de **ser ocupante de cargo efetivo**.

Veja que ser ocupante de cargo efetivo é requisito para a OBTENÇÃO do direito, o que, como já amplamente demonstrado, em nada se confunde com o requisito do efetivo exercício pelo prazo legal —este, como já sustentado algures, não faz limitação do *locus* em que o efetivo exercício foi cumprido (se em cargo efetivo ou comissionado).

São, dentre outros, dois requisitos distintos para a obtenção do benefício:

- A - ter X anos de efetivo exercício (em cargo comissionado ou efetivo);
- B - ser ocupante de cargo efetivo (no momento do pedido e aquisição do direito).

Assim, apesar de poderem contar o tempo pregresso de efetivo exercício em cargo comissionado ou efetivo, apenas os servidores de cargo efetivo fazem jus ao adicional por tempo de serviço.

No que toca ao biênio, a limitação está explícita no art. 38, §3º, da Lei Municipal 3.373/1991.

Ocorre que, com relação à sexta parte, salvo melhor juízo, **não há qualquer restrição legal ao pagamento de tais verbas a servidores comissionados**.

Mais além, ainda, convém observar o ignorado art. 112:



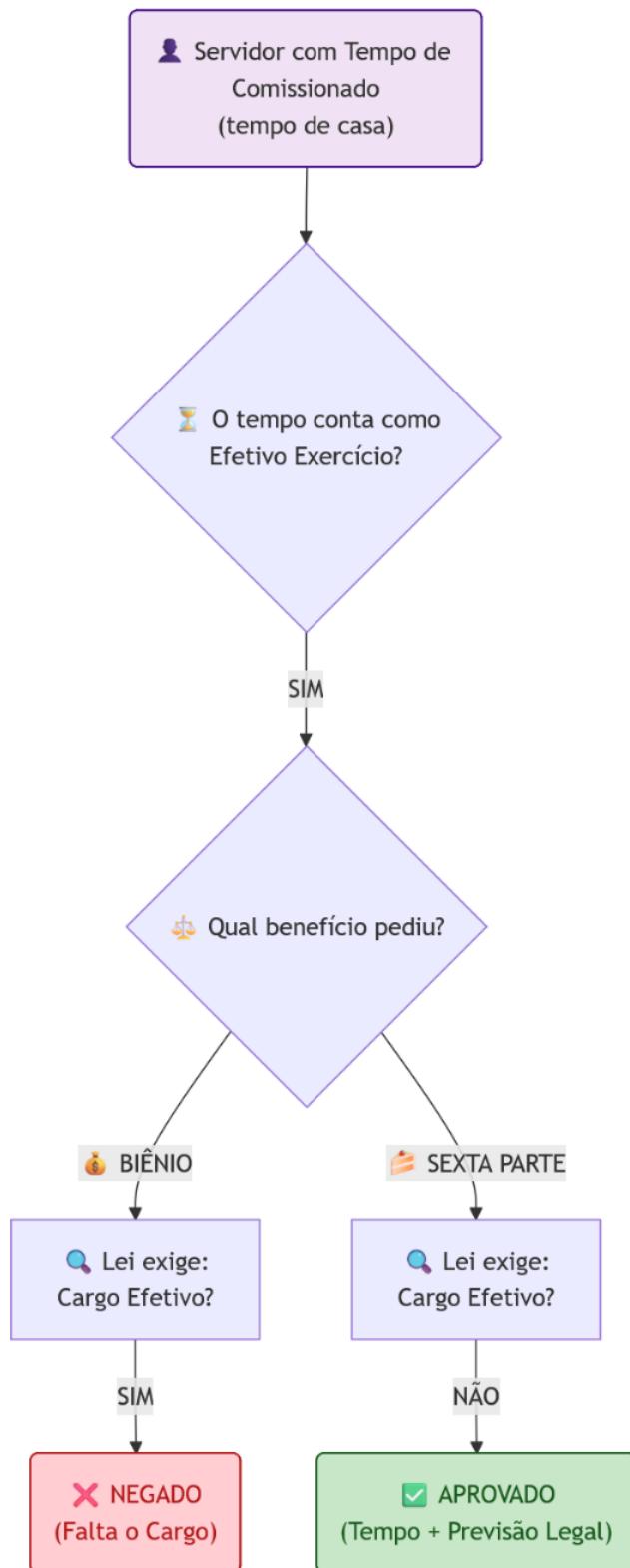
Art. 112. O ocupante do cargo em comissão fará jus aos adicionais previstos nesta seção, calculados sobre o vencimento ou remuneração. (Redação dada pela Lei nº 2.117, de 1978)

Uma vez que a Seção II, onde topograficamente se encontra tal dispositivo, hoje trata apenas da sexta parte (o biênio agora é regulado pela Lei Municipal 3.373/1991), então parece estar estabelecido que, pela lei, os ocupantes de cargo em comissão também fazem jus ao adicional de sexta parte.

Assim, penso que, dada a reserva legal, e considerando que servidores comissionados também são estatutários, a eles não cabe o direito ao biênio, dada a expressa restrição legal, mas cabe o direito à sexta parte, dada a inexistência de restrição legal.



PREFEITURA DE BAURU





c) Sendo admissíveis legalmente as dinâmicas acima questionadas, devemos estender aos servidores admitidos em cargos efetivos a possibilidade de averbar períodos de efetivo exercício anteriormente trabalhados no município de Bauru e em autarquias para fins de recebimento desses adicionais, tendo em vista que essas solicitações até então foram indeferidas considerando o texto da Lei 1.574/1971 em seu artigo 59, a saber: "Art. 59. O tempo de serviço público, assim considerado exclusivamente prestado ao Município, Estados, União e suas autarquias em geral, será contado exclusivamente para os fins de aposentadoria e disponibilidade. (Redação dada pela Lei nº 2.473, de 1984)"

Trata-se de consulta interpretativa com relação a dispositivo da legislação municipal.

De início, vejamo-lo na sua redação original:

Art. 59. O tempo de serviço público assim considerado o exclusivamente prestado ao Município, Estados, União e autarquias em geral, será contado singularmente para todos os fins.

Não é difícil rastrear a origem histórica do texto em sua redação original —trata-se de reprodução de norma prevista no basilar Estatuto dos Servidores Públicos do Estado de São Paulo. Na sua redação original, de 1968, o texto constava assim:

Artigo 76 — O tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado à União, Estados, Municípios e Autarquias em geral, será contado singelamente para todos os fins.

Três anos depois, é baixado o estatuto bauruense, com redação no multicitado art. 59 quase idêntica, tendo sido substituídos apenas o termo “singelamente” por “singularmente” e a ordem dos entes políticos descritos:

Art. 59. O tempo de serviço público assim considerado o exclusivamente prestado ao Município, Estados, União e autarquias em geral, será contado singularmente para todos os fins.

Em 1984, no entanto, veio a alteração legislativa, no seguinte sentido:

Art. 59. O tempo de serviço público, assim considerado exclusivamente prestado ao Município, Estados, União e suas autarquias em geral, será contado exclusivamente para os fins



de aposentadoria e disponibilidade. (Redação dada pela Lei nº 2.473, de 1984)

Acerca da polêmica alteração, é preciso tecer alguns comentários.

De início, cumpre observar que o STF já dispôs sobre a questão na Súmula 567:

Súmula 567, STF — A Constituição, ao assegurar, no § 3º do art. 102, a contagem integral do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal para os efeitos de aposentadoria e disponibilidade não proíbe à União, aos Estados e aos Municípios mandarem contar, mediante lei, para efeito diverso, tempo de serviço prestado a outra pessoa de direito público interno.

Em posterior exame quanto à aplicabilidade da Súmula em face da atual Constituição Federal, o STF a **confirmou**, em julgado assim ementado:

EMENTA: Servidor público estadual. Contagem de tempo de serviço prestado a outra pessoa de direito público interno para todos os efeitos. Alegação de ofensa ao § 3º do artigo 40 da atual Constituição. - Tendo em vista que o § 3º do artigo 40 da atual Constituição tem os mesmos sentido e alcance do § 3º do artigo 102 da Emenda Constitucional n 1/69, continua em vigor o enunciado da súmula 567 desta Corte. - Inexistência, portanto, da alegada ofensa do § 3º do artigo 40 da Constituição de 1988. Recurso extraordinário não conhecido.

(RE 179181, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 10-05-1996, DJ 29-11-1996 PP-47180 EMENT VOL-01852-07 PP-01311)

Semelhantemente, o TCU também tem entendimento assim sumulado:

SÚMULA TCU 137: Conta-se, não só para aposentadoria e disponibilidade, mas, também, para cálculo de gratificação adicional por tempo de serviço, o período de trabalho prestado, sob qualquer regime jurídico, inclusive da CLT, em órgãos da Administração Direta e Autarquias, da União, Estado, Distrito Federal e Municípios (Entidades de direito público), sendo devida a mencionada vantagem a partir da data em que o servidor, já na qualidade de estatutário, completar quinquênio de efetivo serviço, observada a prescrição quinquenal.

É fato que a Lei Federal 8.112/90 restringiu a contagem, nos seguintes termos:



Art. 103. Contar-se-á apenas para efeito de aposentadoria e disponibilidade: I - o tempo de serviço público prestado aos Estados, Municípios e Distrito Federal;

E o TCU, aliás, chancelou essa modificação (cf., e.g., Acórdão 426/2021-Plenário).

O TJSP, de igual sorte, também tem julgado possível a contagem do tempo de serviço, quando a lei assim o autorize. Confira-se:

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. CÔMPUTO DE TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO A OUTRO ENTE PÚBLICO. QUINQUÊNIO. SEXTA-PARTE. RECURSOS DESPROVIDOS. Mandado de segurança em que a impetrante requer o reconhecimento de período de tempo de serviço, prestado entre 1/9/2008 e 13/4/2009, para fins de benefícios funcionais junto ao Município de Campinas. A sentença concede parcialmente a segurança, reconhecendo o período como tempo de serviço, sem condenação em honorários. Ambas as partes apelam: a Municipalidade alega ausência de comprovação do tempo de serviço e pendência de processo administrativo; a impetrante sustenta decisão extra petita e busca o pagamento de adicionais sobre o tempo efetivo. Há duas questões em discussão: (i) definir se o tempo de serviço prestado em outro ente público deve ser computado para benefícios funcionais no Município de Campinas, como quinquênio e sexta-parça; (ii) avaliar se a decisão extrapolou os limites do pedido (extra petita). O Estatuto dos Servidores Públicos de Campinas permite o cômputo de tempo de serviço prestado a outros entes públicos, desde que regularmente averbado, para fins de licenças e adicionais. A Lei Orgânica do Município de Campinas, em consonância com o art. 40, §9º, da Constituição Federal, autoriza o cômputo do tempo de serviço público (federal, estadual ou municipal) para efeitos de aposentadoria e disponibilidade, sem restrição ao ente de origem. A Súmula 567 do STF esclarece que a contagem de tempo de serviço para aposentadoria e disponibilidade pode, por autorização legislativa, ser estendida para outros benefícios funcionais. A apelação da parte autora não prospera, pois a sentença seguiu estritamente o pedido inicial, visando apenas à regularização dos vencimentos pelo tempo efetivo de serviço. A apelação do Município igualmente não prospera, pois não demonstra erro na sentença nem apresenta impugnação específica, violando o princípio da dialeticidade. RECURSOS OFICIAL E VOLUNTÁRIOS DESPROVIDOS.

(TJSP; Apelação Cível 1002499-83.2023.8.26.0114; Relator (a): Souza Nery; Órgão Julgador: 12ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 29/11/2024; Data de Registro: 29/11/2024)



PREFEITURA DE BAURU

REEXAME NECESSÁRIO. SERVIDOR MUNICIPAL. CAMPINAS.
Pretensão de averbação de período laborado junto a outro Ente Público para fins de adicional por tempo de serviço, sexta parte e licença prêmio. Admissibilidade. Contagem integral do tempo de serviço público federal, estadual ou municipal que, por lei, pode ser efetuada para fins diversos (Súmula 567 do STF). Artigo 120, § 1º, I, da Lei Municipal nº 1.399/55 (Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais de Campinas) que garante a contagem do tempo, para fins de adicional de tempo de serviço, àqueles que prestaram serviço em qualquer ente federado. Precedentes. Sentença mantida. Reexame necessário não provido.

(TJSP; Remessa Necessária Cível 1031706-98.2021.8.26.0114; Relator (a): Bandeira Lins; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Campinas - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 20/10/2023; Data de Registro: 20/10/2023)

APELAÇÃO – AÇÃO ORDINÁRIA – Jacareí – Servidor municipal – Pretensão de computar o tempo de efetivo serviço público anteriormente prestado a outro ente para fins de sexta parte – Sentença de procedência – Não há incompatibilidade entre o Estatuto dos Funcionários Públicos de Jacareí e a Constituição Federal – A prestação do serviço a outro ente deve ser computada para fins de sexta parte e não somente para contagem de aposentadoria – Inteligência do disposto na Súmula 567 do E. Supremo Tribunal Federal e do art. 214 da Lei Complementar Municipal 13/93 – Juros e correção monetária – Juros de mora e correção monetária deverão ser aplicados os parâmetros definidos pela Corte Suprema nos cálculos que serão realizados em sede de liquidação de sentença, de acordo com o julgamento do Recurso Extraordinário 870.947, tema 810 – Sentença parcialmente reformada – Reexame necessário parcialmente provido e recurso de apelação improvido.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1005721-54.2016.8.26.0292; Relator (a): Maurício Fiorito; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 19/06/2018; Data de Registro: 20/06/2018)

SERVIDORA PÚBLICA ESTADUAL – Contagem de tempo de serviço – Pretensão ao reconhecimento do tempo de serviço prestado a outro ente da Federação para todos os fins, inclusive de reenquadramento profissional, adicional por tempo de serviço (quinquênio), licença-prêmio e sexta-parté – Admissibilidade – Servidora que, antes de ingressar na função de Professora da Rede Estadual de Ensino, exerceu cargo efetivo junto à Municipalidade de São Francisco/MG – Aplicação da Lei Complementar Estadual nº 437/85 – Extensão da regra, por equidade, aos professores contratados sob o



regime da Lei nº 500/74 – Inexistência de conflito com o disposto no art. 40, § 9º, da Constituição Federal – Incidência da súmula nº 567 do STF, ainda em vigor – Recurso voluntário e reexame necessário não providos.

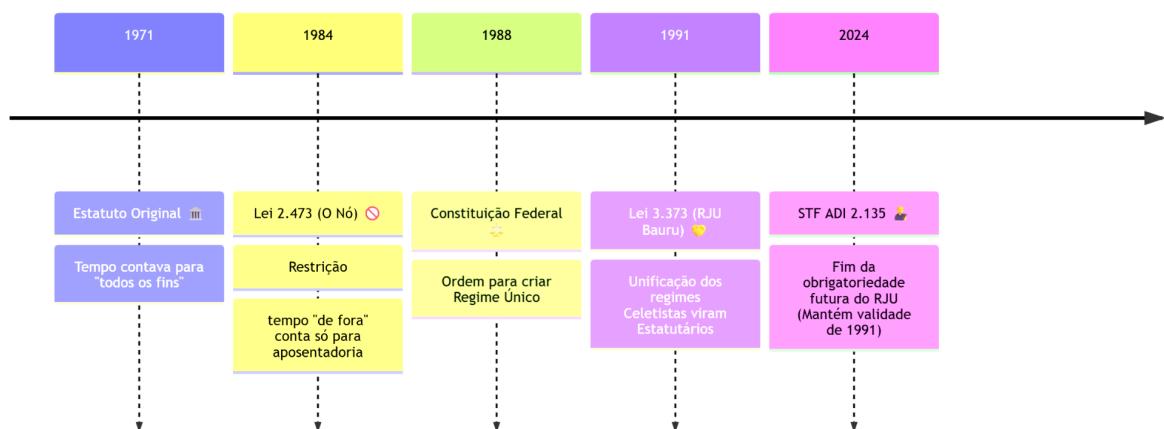
(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1009619-72.2014.8.26.0348; Relator (a): Manoel Ribeiro; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro de Mauá - 5ª Vara Cível; Data do Julgamento: 07/10/2015; Data de Registro: 08/10/2015)

Cumpre agora, no entanto, fazer uma análise da lei municipal local, a fim de perscrutar se o seu texto autoriza ou não a importação do tempo de serviço de outros entes.

Pois bem.

Uma leitura atenta do comando normativo revelará estranheza quanto à inclusão do serviço prestado ao próprio Município de Bauru no rol de atividades contadas “exclusivamente para os fins de aposentadoria e disponibilidade”. Para compreender adequadamente a disposição, no entanto, é necessário fazer algum inciso doutrinário preliminar.

Evolução Histórica e Legislativa



O Regime Jurídico Único (RJU) —linhas gerais

O denominado “regime jurídico único” (RJU), no direito administrativo brasileiro, sempre foi compreendido como a opção constitucional e legislativa de submeter, no âmbito de cada ente federativo, os servidores da Administração Pública direta, das



autarquias e das fundações públicas a um único estatuto jurídico, isto é, a um mesmo conjunto normativo de regras de ingresso, provimento, deveres, direitos, vantagens, responsabilidades, processo disciplinar e formas de desligamento, com a finalidade de conferir unidade, racionalidade, imparcialidade e isonomia estrutural ao tratamento jurídico do pessoal permanente do Estado.

A formulação ganhou densidade normativa no texto originário da Constituição de 1988, porque o art. 39, em sua redação original, impunha à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a instituição de “regime jurídico único e planos de carreira” para os servidores da Administração direta, autárquica e fundacional; por isso, consolidou-se, por muitos anos, a leitura de que, para esse núcleo da Administração (direta, autarquias e fundações), o modelo constitucional preferencial era o estatutário, e não o contratual trabalhista, sem prejuízo de a Administração indireta de direito privado (empresas públicas e sociedades de economia mista) continuar submetida ao regime celetista por sua própria natureza e pelo desenho constitucional da atuação empresarial do Estado.

O quadro normativo foi sensivelmente tensionado pela Reforma Administrativa de 1998 (Emenda Constitucional nº 19/1998), que alterou a disciplina do art. 39 e supriu do texto constitucional a menção expressa à obrigatoriedade do RJU, substituindo-a por regra diversa (instituição de “conselho de política de administração e remuneração de pessoal”) e reestruturando os parágrafos, inclusive para explicitar, no § 3º, um rol de direitos sociais do art. 7º aplicáveis “aos servidores ocupantes de cargo público”.

Essa alteração foi impugnada na ADI 2.135, sob o argumento central de vício formal no processo legislativo.

No julgamento cautelar, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por maioria, a plausibilidade do vício formal e deferiu medida para suspender a eficácia do caput do art. 39 com a redação da EC 19, ressalvando expressamente, por efeitos ex nunc, a subsistência da validade dos atos anteriormente praticados com base em legislações editadas durante a vigência do dispositivo suspenso, além de afirmar inexistir, em princípio, direito adquirido à manutenção de regime jurídico anterior.

Essa decisão cautelar, na prática, “reativou” por largo período a discussão sobre a obrigatoriedade do RJU e seus efeitos sobre contratações e estruturas de pessoal.



O cenário, contudo, foi redefinido pelo julgamento de mérito da própria ADI 2.135, concluído em 06/11/2024, quando o STF, por maioria, validou a alteração promovida pela EC 19/1998 e afastou o vício formal alegado, assentando, em termos institucionais, que houve observância do procedimento constitucional de deliberação e que o Judiciário não deve interferir, sem base constitucional inequívoca, em questões interna corporis do Legislativo.

O próprio STF explicitou, na comunicação oficial do julgamento, uma modulação prática relevante: a decisão produziria efeitos para contratações futuras, sem autorizar mudança de regime dos atuais servidores.

Assim, do ponto de vista do direito positivo vigente após o julgamento de 2024, não subsiste, no plano constitucional, uma obrigatoriedade geral e abstrata de adoção de um único regime estatutário para toda a Administração direta, autárquica e fundacional; abre-se, em tese, margem para o ente federativo, por opção legislativa própria e dentro de um desenho institucional coerente, estabelecer o regime jurídico aplicável a seus vínculos de pessoal, inclusive admitindo, para admissões futuras, a contratação sob regime celetista em hipóteses que o próprio ente venha a disciplinar, desde que respeitados os princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impensoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) e as regras constitucionais de acesso e estruturação de cargos e empregos públicos.

Esse ponto é decisivo para uma fundamentação jurídica contemporânea sobre RJU: o “regime jurídico único” deixa de ser, necessariamente, um imperativo constitucional uniforme e passa a ser, primariamente, uma opção político-legislativa do ente federativo, sujeita a limites constitucionais materiais e procedimentais, bem como a controles de coerência, motivação e proporcionalidade administrativa.

A autonomia do ente, porém, não se confunde com liberdade irrestrita para precarizar vínculos ou contornar exigências constitucionais.

O art. 37, II, permanece como eixo de validade do provimento: a investidura em cargo ou emprego público depende de concurso público, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão e as contratações temporárias do art. 37, IX, que são excepcionalíssimas e condicionadas a necessidade temporária de excepcional interesse público, disciplinada em lei.



Nessa linha, ainda que o ente opte por emprego público celetista, tal opção não autoriza contratação arbitrária, tampouco dispensa concurso; apenas altera o regime jurídico do vínculo (contratual trabalhista, com incidência da CLT), mas preserva a natureza pública do ingresso, a submissão aos princípios do art. 37 e a incidência de limitações típicas do setor público (teto remuneratório, vedações de acumulação, regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, e controles externo e interno).

Além disso, a distinção conceitual entre cargo público (tipicamente estatutário) e emprego público (tipicamente celetista) continua estruturante.

Em termos constitucionais, a EC 19/1998 reorganizou o art. 39 para, de um lado, tratar de política remuneratória e, de outro, vincular expressamente aos “servidores ocupantes de cargo público” a aplicação de um conjunto de direitos sociais do art. 7º (como 13º, adicional de férias, licença gestante e paternidade, etc.), sem com isso negar que empregados públicos, por serem trabalhadores celetistas, já se encontram sob a matriz geral do art. 7º e da CLT.

A consequência dogmática é que a Administração pode conviver com regimes distintos, mas não pode apagar a diferença de estatutos: cargos exigem lei criando o cargo, estrutura remuneratória compatível com o regime de subsídio ou vencimentos, regras estatutárias de provimento, estágio probatório e disciplina; empregos exigem lei criando empregos, definindo atribuições, remuneração e requisitos, concurso público, e posterior contratação sob CLT, observadas peculiaridades do setor público.

Afunilando o assunto na questão específica do opinativo ora em elaboração, a experiência federativa brasileira, especialmente municipal, traz um problema recorrente: a “transmudação” automática de celetista para estatutário (ou vice-versa) por simples edição de lei local, como se o regime fosse um atributo unilateralmente comutável sem consequências constitucionais.

Aqui incidem, com especial força, os entendimentos do STF no sentido de que a transformação automática, quando utilizada para convalidar vínculos precários ou burlar o concurso público, é inadmissível.

O Supremo tem pronunciamentos reiterados afirmado a impossibilidade de transmudar automaticamente o regime celetista para estatutário sem prévia aprovação em concurso público, inclusive



em casos de ingresso anterior a 1988 e de tentativas de “efetivação” por norma local, sublinhando que tal mecanismo pode configurar burla ao art. 37, II, e gerar nulidade do enquadramento pretendido.

Mesmo quando o debate envolve servidores antigos, o Tribunal costuma enfatizar que a Constituição não autoriza estabilizações automáticas fora das hipóteses expressas do ADCT, e que a mudança de regime não pode funcionar como atalho para “efetividade” sem concurso. A literatura e a jurisprudência trabalhista, por sua vez, também enfrentam os efeitos da mudança de regime quanto à extinção do contrato celetista, prescrição e competência, mas o ponto constitucional básico permanece: o regime é elemento essencial do vínculo e não pode ser manipulado para fraudar a exigência de concurso nem para suprimir garantias ou direitos de forma arbitrária.

A dimensão previdenciária é outro eixo incontornável. Em linhas gerais, servidores titulares de cargo efetivo são vinculados, em regra, ao regime próprio de previdência social (RPPS) do ente que o instituiu, observadas as balizas constitucionais; empregados públicos celetistas, por sua vez, são vinculados ao regime geral (RGPS), com contribuições e benefícios segundo a legislação federal previdenciária.

A decisão do STF na ADI 2.135, ao ressalvar a impossibilidade de alteração do regime dos atuais servidores e ao projetar efeitos para contratações futuras, buscou justamente evitar “tumultos administrativos e previdenciários”, reconhecendo que mudanças retroativas ou transposições massivas tenderiam a desorganizar vínculos contributivos, bases atuariais e o equilíbrio financeiro dos regimes.

Assim, mesmo admitida a flexibilização para o futuro, a conformação constitucional exige planejamento normativo e fiscal, com respeito ao art. 169 (despesa de pessoal) e ao sistema de responsabilidade fiscal, sob pena de a “opção” pelo regime celetista servir como expediente de curto prazo e alto custo estrutural, inclusive por aumentar incertezas quanto à rotatividade, judicialização e impacto previdenciário intergeracional.

No âmbito federal, a própria legislação oferece dois marcos que, embora não esgotem o tema, funcionam como paradigmas jurídicos: a Lei nº 8.112/1990 institui o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações públicas federais, sendo a referência clássica do estatuto jurídico administrativo; e a Lei nº 9.962/2000 disciplina o regime de emprego público no



âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, demonstrando que o legislador federal, já no contexto pós-EC 19, estruturou uma disciplina específica para vínculos celetistas no coração da Administração Pública federal, com regras próprias para admissão e gestão do emprego público.

Essa coexistência legislativa ilustra, com nitidez, o ponto teórico: a discussão não é apenas “CLT versus estatuto”, mas sim qual desenho jurídico-institucional o ente adota para garantir continuidade do serviço, profissionalização, integridade disciplinar, planejamento de carreiras e controle do gasto, sem romper com a Constituição.

Para empresas estatais (empresas públicas e sociedades de economia mista), por sua natureza de pessoas jurídicas de direito privado e por sua inserção no domínio econômico, o Estatuto Jurídico das Estatais (Lei nº 13.303/2016) reforça a moldura própria, em que o regime de pessoal é tipicamente celetista, ainda que permeado por exigências públicas de governança, seleção e transparência.

Um argumento frequentemente mobilizado em defesa do RJU, e que permanece juridicamente relevante mesmo após a flexibilização reconhecida pelo STF, é o da coerência administrativa e da isonomia substancial no tratamento do funcionalismo, especialmente quando se trata de carreiras típicas de Estado, funções permanentes e atividades nucleares.

O RJU, nesse sentido, não é apenas uma “tradição”, mas um instrumento de conformação do princípio republicano e da impessoalidade, pois tende a reduzir incentivos a diferenciações casuísticas, facilita a padronização disciplinar, impõe mecanismos de responsabilização e processo administrativo mais aderentes à supremacia do interesse público e reforça a ideia de profissionalização e continuidade do serviço.

Em contrapartida, o modelo celetista pode ser defendido sob a ótica de flexibilidade gerencial, possibilidade de modelagens contratuais e aproximação a parâmetros do mercado de trabalho.

O direito constitucional positivo, após a ADI 2.135, não resolve essa tensão em favor de um único lado; ele devolve aos entes federativos, por via legislativa, a responsabilidade de justificar e desenhar o regime, sem violar as garantias constitucionais estruturais, inclusive o concurso público e a vedação de soluções que impliquem precarização arbitrária.



Essa tensão se projeta, por fim, no tema da estabilidade e da motivação dos desligamentos.

A estabilidade constitucional do art. 41, na sua configuração clássica, vincula-se aos “servidores nomeados para cargo de provimento efetivo”, o que, em termos práticos, se relaciona mais diretamente ao regime estatutário.

A adoção de emprego público celetista, por si, não cria estabilidade nos moldes do art. 41, e a própria discussão do STF em repercussão geral sobre a necessidade de motivação para dispensa de empregados de estatais evidencia que, mesmo no regime celetista, o Estado não se comporta como empregador privado comum, devendo observar deveres de motivação e impessoalidade em hipóteses reconhecidas pelo Tribunal, com tese firmada no âmbito correspondente.

Ainda que o recorte exato dessas teses varie conforme a natureza da entidade (administração direta/autárquica/fundacional versus estatais) e o tipo de vínculo, é juridicamente seguro afirmar que a Administração Pública, ao gerir vínculos de pessoal, permanece submetida ao dever de motivação dos atos e ao controle de finalidade, de modo que dispensas e desligamentos não podem ser instrumentalizados para perseguição, desvio de finalidade ou violação da impessoalidade, sob pena de nulidade e responsabilização.

Em síntese, a fundamentação jurídica atual sobre “regime jurídico único” deve partir do reconhecimento de sua origem constitucional como mecanismo de unidade estatutária (e de planejamento de carreiras), passando pela alteração promovida pela EC 19/1998 e pela longa controvérsia judicial que culminou no julgamento de mérito da ADI 2.135 em 06/11/2024, quando o STF validou a flexibilização constitucional e assentou que seus efeitos operam para admissões futuras, sem autorizar mudança de regime dos atuais servidores.

A partir daí, o RJU permanece como opção legislativa juridicamente possível e, em muitos contextos, administrativamente recomendável, mas não mais como imposição constitucional geral; a escolha do regime deve ser feita por lei, com respeito integral ao concurso público, à arquitetura de cargos e empregos, aos limites de despesa de pessoal, às consequências previdenciárias e à competência jurisdicional decorrente, bem como às vedações constitucionais contra transposições automáticas fraudulentas e contra qualquer tentativa de



usar a mudança de regime como mecanismo de burla ao art. 37, II, conforme reiteradamente repelido na jurisprudência constitucional.

A instituição do RJU de Bauru

A gênese da Lei Municipal nº 3.373/1991 de Bauru não deve ser compreendida como um ato legislativo isolado, mas sim como o cumprimento estrito de um mandamento constitucional originário, qual seja, a já albergada redação primitiva do *caput* do artigo 39 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a qual impunha à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigatoriedade de instituir um regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

Anteriormente ao advento desse diploma legal municipal e da própria Constituição Cidadã, o cenário da administração pública bauruense, em consonância com o que se verificava em grande parte do território nacional, era marcado por uma dualidade, ou até mesmo multiplicidade, de vínculos jurídicos laborais.

Coexistiam, na mesma estrutura administrativa, servidores submetidos a um regime estatutário pretérito (regidos por leis esparsas ou estatutos antigos), empregados públicos cujos contratos eram disciplinados pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e ainda servidores temporários ou contratados sob regimes especiais precários.

Essa dicotomia gerava uma situação de flagrante antinomia com os princípios que viriam a ser consagrados em 1988, notadamente o princípio da isonomia, uma vez que agentes públicos que desempenhavam funções idênticas ou assemelhadas encontravam-se submetidos a regramentos distintos, uns com direito ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) mas sem estabilidade, e outros com estabilidade (após o decurso do estágio probatório ou por força de lei) mas sem o recolhimento fundiário, além de discrepâncias concernentes a licenças, aposentadorias e sistemas disciplinares.

Foi nesse contexto de necessidade de ordenação e uniformização que o legislador bauruense editou a Lei nº 3.373/1991, instituindo o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Bauru.



Este diploma legal operou, no plano jurídico local, a denominada "transmudação" de regimes.

Ao entrar em vigor, a lei extinguiu a heterogeneidade dos vínculos laborais então existentes para os cargos de provimento efetivo, unificando-os sob o pálio do regime estatutário, de natureza institucional, legal e administrativa, afastando a natureza contratual típica das relações celetistas.

É fundamental destacar, no tocante à regularidade constitucional dessa transposição em Bauru, a distinção entre os servidores concursados e os estabilizados.

A Constituição de 1988, no artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), conferiu estabilidade excepcional aos servidores que, embora não concursados, estivessem em exercício há pelo menos cinco anos continuados na data da promulgação da Constituição.

A Lei 3.373/91, ao instituir o RJU em Bauru, abarcou tanto os servidores concursados quanto esses estabilizados, submetendo-os ao regime estatutário.

Todavia, a jurisprudência posterior refinou o entendimento de que a efetividade (atributo do cargo) pressupõe o concurso público, enquanto a estabilidade (atributo do servidor) foi a garantia conferida pelo ADCT. Assim, o Estatuto de 1991 regularizou a vida funcional dos servidores municipais, criando o quadro de pessoal sob regras uniformes.

Ademais, a Lei 3.373/91 não apenas unificou o regime, mas estabeleceu um compêndio de direitos e deveres, disciplinando o provimento, a vacância, a remuneração, vantagens pecuniárias, entre outros.

A importância jurídica dessa lei reside no fato de que ela inaugurou a segurança jurídica nas relações entre o Município de Bauru e seus agentes, substituindo a volubilidade dos contratos de trabalho pela perenidade e pelas garantias do cargo público, essenciais para o desempenho das funções de Estado sem pressões políticas externas.

Ainda que discussões recentes no Supremo Tribunal Federal, notadamente no julgamento da ADI 2.135 em 2024, tenham validado a emenda constitucional que retira a obrigatoriedade do RJU para o futuro, permitindo a volta da contratação celetista, tal decisão



não invalida, sob hipótese alguma, a eficácia jurídica e a higidez da Lei Municipal nº 3.373/1991.

Pelo contrário, para os servidores atuais e para as situações jurídicas consolidadas sob sua égide, o Estatuto de 1991 permanece como a fonte primária e inafastável de direitos e obrigações, constituindo ato jurídico perfeito a transformação dos regimes ocorrida no passado. Portanto, a fundamentação para a existência e manutenção do regime estatutário em Bauru repousa na soberania da lei local editada em conformidade com o texto constitucional vigente à época, que optou, legitimamente, por encerrar a fase de fragmentação normativa (convivência de CLT e estatutos antigos) para instaurar um sistema isonômico, impessoal e institucionalizado de gestão de pessoal.

A questão da exclusão dos serviços prestados “ao Município”

Diante de tudo o que foi argumentado até aqui, a interpretação histórica e sistemática do art. 59 da Lei Municipal nº 1.574/1971 (Estatuto dos Servidores/Funcionários Públicos Municipais), com a redação conferida pela Lei nº 2.473/1984, conduz, com força persuasiva, à conclusão de que **a expressão que passou a incluir o tempo “exclusivamente prestado ao Município” no conceito de “tempo de serviço público” computável “exclusivamente para os fins de aposentadoria e disponibilidade” foi desenhada para disciplinar, sobretudo, o cômputo de períodos laborados perante o ente municipal sob regimes jurídicos diversos do estatutário (celetista, extranumerário, temporário e figuras outras), e não para requalificar, restringindo, o tempo de efetivo exercício do servidor já submetido ao Estatuto.**

Essa conclusão decorre, em primeiro lugar, do próprio âmbito normativo do Estatuto de 1971: ele institui “o regime jurídico dos funcionários públicos do Município de Bauru” e define, para seus fins, “funcionário público” como “a pessoa legalmente investida em cargo público”, ao mesmo tempo em que afirma que suas disposições não se aplicam a “empregados” de autarquias, entidades de serviços públicos e fundações de direito público, ressalvando apenas hipóteses específicas e condicionando eventual extensão de direitos a esses empregados à forma e às condições previstas em lei; o Estatuto, ainda, reconhece expressamente a existência de ocupações “no regime de legislação trabalhista” em situações determinadas (art. 12), o que é



indício normativo inequívoco de convivência, no plano municipal, de vínculos estatutários e não estatutários, especialmente em quadros antigos e em hipóteses de admissão/contratação não coincidentes com a investidura típica em cargo público.

Nesse cenário, a alteração promovida em 1984 pela Lei nº 2.473 revela-se, por sua literalidade e por sua função, como norma típica de “averbação limitada” de tempo, isto é, de reconhecimento do tempo pretérito de serviço público (em sentido amplo) apenas para finalidades previdenciárias ou análogas, sem irradiar efeitos sobre vantagens funcionais próprias do regime estatutário (progressões, adicionais por tempo em condições específicas, efeitos de carreira, etc.).

Com efeito, a Lei nº 2.473/1984, ao dar nova redação ao art. 59, passou a estabelecer que “o tempo de serviço público, assim considerado o exclusivamente prestado ao Município, Estados, União e suas autarquias em geral, será contado exclusivamente para os fins de aposentadoria e disponibilidade”, acrescentando ressalva expressa quanto à contagem recíproca para fins de aposentadoria nos termos de lei municipal específica.

A estrutura do comando evidencia que o legislador distinguiu “tempo de serviço público” (categoria ampla, agregadora) do “tempo” relevante para efeitos funcionais do estatuto (categoria mais estrita, ligada ao efetivo exercício em cargo público municipal no regime estatutário e ao conjunto de direitos estatutários).

É precisamente nesse ponto que se projeta o argumento central: se, em 1984, se pretendesse alcançar o próprio tempo estatutário municipal (isto é, o tempo de efetivo exercício do funcionário investido em cargo público e regido pelo Estatuto), a consequência hermenêutica seria paradoxal e, na prática, autodestrutiva do sistema, porque se afirmaria que o tempo “exclusivamente prestado ao Município” só serviria para aposentadoria e disponibilidade, o que esvaziaria a própria razão de ser de um capítulo estatutário que, em diversos dispositivos, utiliza o recurso do tempo de exercício para efeitos funcionais múltiplos; em termos dogmáticos, criar-se-ia um conflito interno insolúvel entre a norma geral de contagem “exclusiva” e as normas estatutárias que pressupõem o cômputo do tempo para efeitos não previdenciários, conflito esse que não pode ser presumido sem formulação expressa e inequívoca de revogação/alteração de tais efeitos.



Em hermenêutica jurídica, vigora a diretriz de que não se presume a supressão ampla de direitos funcionais por fórmulas genéricas quando o diploma, considerado como sistema, exige a preservação de categorias distintas (tempo de serviço público para aposentadoria e tempo de efetivo exercício para vantagens e carreira), tanto mais em matéria estatutária, na qual a reserva legal e a tipicidade das vantagens recomendam interpretação coerente, sistemática e não contraditória.

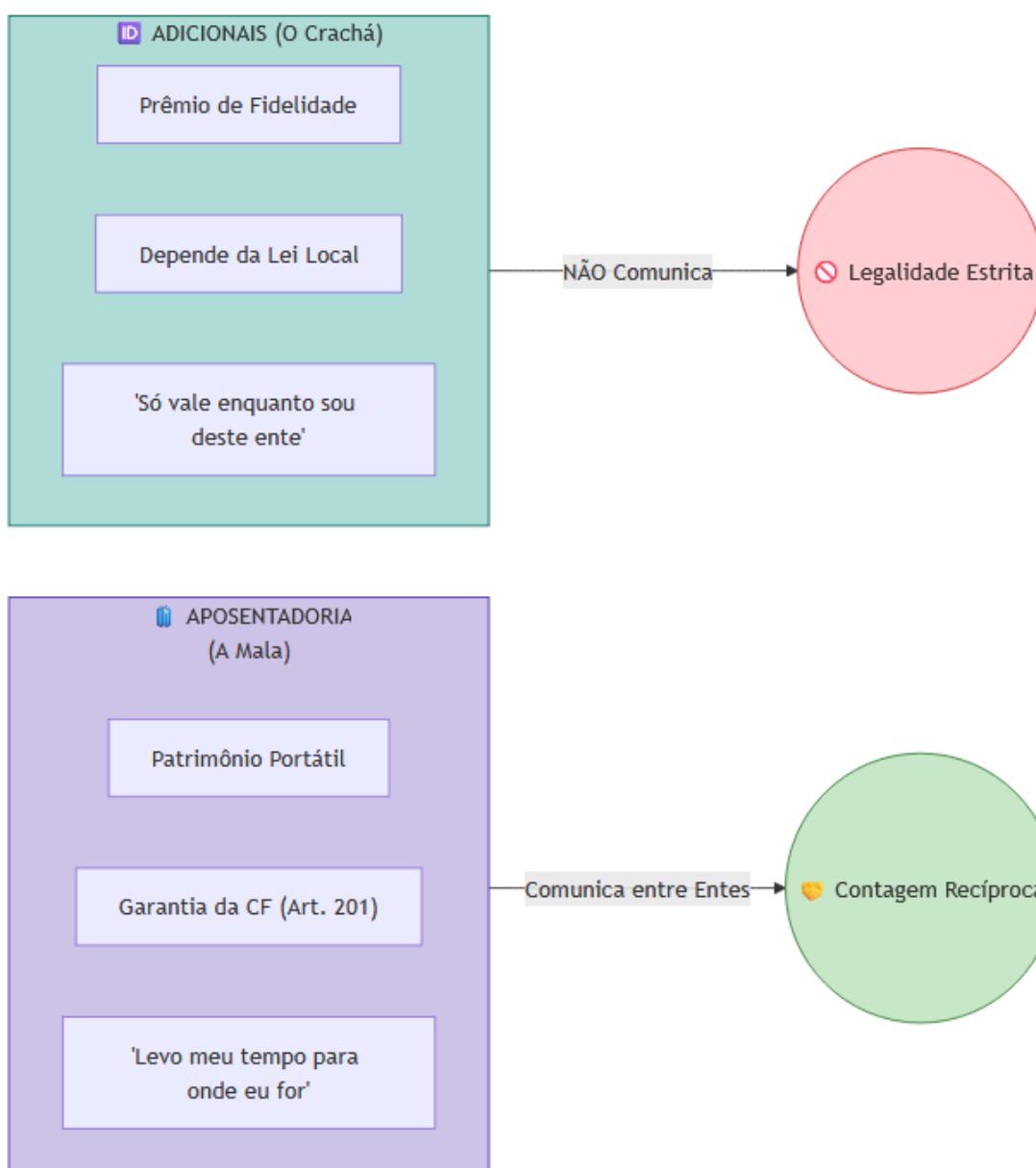
O reforço decisivo do argumento, contudo, está na prova legislativa superveniente e na prova administrativa institucional de que, até 1991, Bauru efetivamente não operava sob regime jurídico único no sentido de unificação do vínculo ordinário sob estatuto, convivendo com regimes celetista e extranumerário, entre outros.

Dessa forma, e à guisa de conclusão, a tese de que a inclusão do serviço “ao Município” no rol do art. 59 (na redação de 1984) tem por objeto os serviços prestados sob regimes outros que não o estatutário é sustentada por um encadeamento normativo e jurisprudencial robusto: (i) o Estatuto de 1971 regula “funcionários públicos” (investidos em cargo), reconhece e diferencia empregados e vínculos sob legislação trabalhista, e condiciona extensão de direitos por lei; (ii) em 1984, o legislador, ao reescrever o art. 59, utilizou técnica típica de averbação restrita (“exclusivamente para aposentadoria e disponibilidade”), incluindo o tempo prestado ao próprio Município justamente porque, naquele momento histórico, havia pessoas que prestavam serviço ao Município sem estarem investidas em cargo estatutário e, portanto, sem serem “funcionários” na acepção do Estatuto, mas cujo tempo se pretendia reconhecer ao menos para efeitos previdenciários; (iii) em 1991, a Lei nº 3.373 instituiu formalmente o regime jurídico único municipal, confessando, no próprio texto legal, a existência de “empregos e funções” celetistas e extranumerários que seriam transformados em cargos, submetendo ao novo regime estatutário servidores antes regidos pela CLT e pelo regulamento dos extranumerários, e preservando a CLT para temporários e, em certos casos, por opção; e (iv) a jurisprudência é compatível, como já visto, com a leitura de que o tempo celetista, em regra, não se projeta para vantagens funcionais estatutárias, sendo admitido, conforme a lei, para aposentadoria/disponibilidade, exatamente como formula o art. 59 na redação de 1984.

À luz disso, a conclusão hermenêutica mais consistente — e a que melhor preserva a coerência interna do Estatuto, evita resultados absurdos e respeita a evolução legislativa local — é que o



inciso textual “ao Município” introduzido em 1984 não pretendeu rebaixar o tempo estatutário municipal à condição de tempo útil apenas para aposentadoria e disponibilidade, mas sim disciplinar o aproveitamento de tempo pretérito de serviço ao Município prestado sob vínculos não estatutários, prevenindo que esse período, por si, gerasse efeitos de carreira e vantagens estatutárias, sem prejuízo de sua consideração para fins previdenciários e para hipóteses expressas de contagem recíproca/averbação autorizadas em lei.





Impossibilidade da contagem do tempo pelos servidores de outros regimes/entes para fins de obtenção de adicionais por tempo de serviço

Diante de tudo o quanto já elucidado até aqui, a construção jurídica que sustenta a impossibilidade do cômputo de tempo de serviço prestado sob a égide de regimes jurídicos distintos —seja o celetista anterior à instituição do Regime Jurídico Único (RJU) ou o estatutário vinculado a outros entes da Federação— para fins de percepção de adicionais temporais, repousa, de forma indeclinável, no princípio da estrita legalidade administrativa, insculpido no *caput* do artigo 37 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual erige um óbice intransponível à atuação do gestor público desprovida de lastro legislativo expresso.

Diferentemente do que ocorre nas relações de direito privado, onde vigora o postulado da autonomia da vontade, permitindo-se tudo aquilo que a lei não proíbe, na seara do Direito Administrativo a lógica opera em vetor diametralmente oposto, de sorte que à Administração Pública só é lícito agir —e, por conseguinte, conceder benesses pecuniárias— quando houver expressa, clara e inequívoca autorização legal para tanto.

Nesse diapasão, a controvérsia acerca do aproveitamento de tempo de serviço pretérito, prestado em regimes diversos ou a outras pessoas jurídicas de direito público, para a obtenção de vantagens pecuniárias de natureza estatutária, deve ser dirimida sob a luz da autonomia federativa e da especificidade dos estatutos funcionais, pois, consoante o artigo 18 da Carta Magna, os Municípios, assim como os Estados e a União, gozam de autonomia político-administrativa para organizar seus quadros e estabelecer o regime jurídico de seus servidores, não havendo, no ordenamento jurídico pátrio, qualquer norma de sobredireito ou princípio constitucional que imponha a comunicabilidade automática de tempos de serviço para efeitos de adicionais de remuneração entre entes distintos ou regimes díspares, salvo se a lei local assim o determinar expressamente.

É de clareza solar a distinção hermenêutica que se deve fazer entre a averbação de tempo de serviço para fins previdenciários e a averbação para fins de vantagens estatutárias, porquanto a primeira encontra guarida no § 9º do artigo 201 da Constituição Federal, que assegura a contagem recíproca do tempo de contribuição na administração pública e na atividade privada para efeitos de



aposentadoria, mediante compensação financeira entre os regimes, todavia, tal garantia constitucional limita-se, estritamente, aos benefícios previdenciários, não possuindo o condão de estender-se, por analogia ou interpretação extensiva, às vantagens funcionais de natureza remuneratória, as quais dependem, inarredavelmente, da legislação infraconstitucional de cada ente federado.

A jurisprudência, como já trazida, é pacífica e uníssona ao asseverar que não há direito adquirido a regime jurídico, tampouco direito subjetivo ao cômputo de tempo de serviço prestado a outras entidades ou sob regime celetista para fins de adicionais por tempo de serviço (quinquênios, licença-prêmio, etc.) se a legislação específica do ente ao qual o servidor se vinculou posteriormente não contiver previsão explícita nesse sentido, firmando-se o entendimento de que o vínculo estatutário é originário e inaugura uma nova relação jurídica com a Administração, desvinculada das vicissitudes e acúmulos temporais da relação anterior, salvo disposição legal em contrário.

A ausência de lei expressa autorizativa no âmbito do ente público pagador atua como um silêncio eloquente do legislador, indicando uma opção política e administrativa pela não oneração dos cofres públicos com encargos decorrentes de serviços prestados a terceiros ou em regimes de natureza contratual, onde a lógica de remuneração e benefícios difere substancialmente do regime de cargo público.

Ademais, admitir o cômputo desse tempo sem a devida previsão legal implicaria violação frontal ao princípio da prévia dotação orçamentária e ao equilíbrio das contas públicas, previstos no artigo 169 da Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que se estaria criando despesa continuada sem a correspondente fonte de custeio prevista pelo legislador local, transferindo ao erário municipal, por exemplo, o ônus financeiro de premiar a antiguidade de um serviço que não foi revertido em prol daquela municipalidade específica.

Portanto, se o estatuto dos servidores ou a lei que instituiu o regime jurídico único no ente federado for silente quanto à possibilidade de aproveitamento do tempo de serviço público ou privado anterior para fins de adicionais, a interpretação deve ser restritiva, concluindo-se pela impossibilidade jurídica de tal contagem, haja vista que os adicionais por tempo de serviço são gratificações *propter laborem* ou *pro labore facta* que visam premiar a dedicação e a fidelidade do servidor àquele ente específico e dentro daquela



relação estatutária vigente, não se tratando de um patrimônio jurídico portátil que o servidor carrega consigo independentemente de onde ou como o serviço foi prestado, a menos que a legislação local, em ato de liberalidade e soberania, expressamente o consigne, o que, inexistindo *in casu*, fulmina qualquer pretensão administrativa ou judicial nesse sentido, sob pena de grave afronta ao princípio da legalidade.

Em síntese, respondo, s.m.j., negativamente à consulta formulada.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendo, salvo melhor juízo, que:

1. “Efetivo exercício” não se confunde com “cargo efetivo.”
2. O efetivo exercício pode ser prestado tanto em cargos efetivos quanto em cargos em comissão.
3. O efetivo exercício exigido pela lei como requisito para obtenção de biênio e sexta parte não se restringe, por falta de previsão legal, àquele prestado em cargo efetivo.
4. Como regra, exige-se que o requerente ocupe cargo efetivo para requerer benefícios decorrentes de tempo de serviço.
5. Apenas o servidor ocupante de cargo efetivo faz jus ao biênio (mas pode computar tempo de serviço anterior que haja prestado em cargo em comissão para fins de atendimento do critério temporal).
6. À míngua de exclusão legal, tanto o ocupante de cargo efetivo quanto o ocupante de cargo em comissão fazem jus ao benefício da sexta parte.
7. Não é possível a contagem de tempo de serviço prestado a outros entes políticos para obtenção dos benefícios legais atrelados ao tempo de serviço, haja vista que a redação do art. 59 da Lei Municipal 1.574/1971 não permite interpretação diversa.

Submeto o entendimento supra fixado à censura do (1) senhor gerente, (2) do senhor diretor e (3) do senhor procurador geral.



PREFEITURA DE **BAURU**

Após, deve o opinativo retornar ao órgão consultante para adoção das providências cabíveis, tudo nos termos estritos da fundamentação ofertada.

Bauru, 9 de dez. de 2025.

Luís Felipe Vicente Pires

Procurador do Município

OAB/SP nº 381.409



RESUMO DIDÁTICO EM TÓPICOS

I - INTRODUÇÃO E QUESTÃO #1

1. Contexto Inicial

- **Referência Anterior:** Será mantido o mesmo entendimento jurídico já exposto em um processo administrativo anterior (nº 173.471/2023).

2. A Pergunta Central

- **Dúvida:** É legal contar o tempo em que um servidor ocupou **cargo de livre nomeação e exoneração** (cargo em comissão/comissionado) como “efetivo exercício” para conceder benefícios de carreira (biênio e sexta parte)?
- **Resposta do Parecer:** Sim, é legal.

3. A Distinção Fundamental: “Cargo Efetivo” vs. “Efetivo Exercício”

- **Cargo Efetivo (Conceito Estrutural):**
 - Refere-se à **posição** na estrutura do governo.
 - Exige concurso público.
 - Tem vocação para a permanência e estabilidade.
 - O adjetivo “efetivo” aqui se opõe a “transitório” ou “precário”.
- **Efetivo Exercício (Conceito Funcional/Temporal):**
 - Refere-se ao **desempenho da função** ou ao tempo de serviço.
 - É o ato de trabalhar ou os períodos que a lei considera como trabalhados (férias, licenças).
 - O adjetivo “efetivo” aqui se opõe a “inatividade”, “ausência” ou “simulação”.
 - **Conclusão Lógica:** Alguém pode estar em “efetivo exercício” (trabalhando) sem ocupar um “cargo efetivo” (sendo comissionado).

4. Argumentos Jurídicos e Hermenêuticos

Para provar que o tempo de comissionado conta para os benefícios, são utilizados os seguintes argumentos:

- **Interpretação da Lei (Hermenêutica):**
 - A lei que concede o benefício exige apenas “tempo de efetivo exercício”.
 - A lei **não** diz “efetivo exercício *em cargo efetivo*”.
 - Não cabe ao intérprete restringir um direito se a lei não o restringiu explicitamente.
- **Analogia com a CLT e Doutrina:**
 - A expressão “efetivo exercício” existe na CLT (iniciativa privada), onde não existem cargos públicos efetivos. Isso prova que o termo “efetivo exercício” é amplo e significa apenas “estar trabalhando”.



- É citado De Plácido e Silva (dicionarista jurídico) para reforçar que “*efetivo exercício*” é apenas o período em que se está a serviço, valendo tanto para concursados quanto para comissionados.
- **Argumento Constitucional (Art. 41 da CF):**
 - A Constituição diz: “São estáveis após três anos de *efetivo exercício* os servidores nomeados para *cargo de provimento efetivo...*”.
 - Se “*efetivo exercício*” fosse sinônimo de “cargo efetivo”, a Constituição não precisaria ter escrito o resto da frase.
 - O fato de a Constituição especificar “*cargo de provimento efetivo*” prova que existe “*efetivo exercício*” fora dessa categoria.
- **Princípio da Utilidade das Palavras:**
 - No Direito, presume-se que a lei não contém palavras inúteis (*verba cum effectu sunt accipienda*). A distinção feita no texto constitucional é intencional.

5. Jurisprudência (Decisões dos Tribunais)

- O parecer cita decisão do TJSP (Tribunal de Justiça de São Paulo) que confirma esse entendimento.
- A decisão judicial reforça que, se a lei municipal pede apenas “*efetivo exercício*”, não se pode exigir que esse tempo tenha sido cumprido exclusivamente em cargo de carreira.

6. Conclusão Final

- **Costume vs. Legalidade:** O argumento de que “sempre foi feito de outro jeito” não é válido. O erro reiterado não cria direito.
- **Dever da Administração:** Se a administração percebe que estava interpretando errado, ela tem o dever de corrigir a prática antijurídica.
- **Conclusão:** O tempo trabalhado em cargo comissionado deve ser contado como “*efetivo exercício*” para fins de concessão dos adicionais (biênio e sexta parte).

II - QUESTÃO #2

1. Teoria Geral: A Estrutura Lógica da Norma (“Se/Então”)

O parecer começa com uma lição de Teoria do Direito para explicar como nasce um direito.

- **A Fórmula Lógica:** A norma jurídica funciona como uma condição: “*Se A acontece, então B deve ser*”.
 - **A (Hipótese/Requisito):** São os fatos que precisam acontecer (ex: tempo de serviço, idade, aprovação em concurso).
 - **B (Consequência/Direito):** É o resultado jurídico (ex: o dever do Estado de pagar o adicional).
- **A Distinção Crucial:**
 - **Antecedente do Requisito:** É reunir os “ingredientes” (fatos).



- **Antecedente do Direito:** É o momento em que a lei olha para esses ingredientes prontos e diz “agora você tem o direito”.
- **Importância Prática:** Entender essa diferença evita erros. Por exemplo, ter o “requisito” (tempo completo) gera um **direito adquirido** (protegido pela Constituição), mesmo que a lei mude depois ou que a pessoa ainda não tenha pedido o pagamento.

2. Aplicação ao Caso: Requisitos Cumulativos

Aplicando a teoria acima aos adicionais (biênio e sexta parte), o parecer esclarece que existem múltiplas condições para ganhar o benefício (hipóteses compostas).

- **Requisito 1 (Tempo):** Ter X anos de “efetivo exercício”.
 - *Conforme visto no texto anterior:* Esse tempo pode ser cumprido tanto em cargo efetivo quanto em cargo comissionado.
- **Requisito 2 (Status/Cargo):** Ser ocupante de um tipo específico de cargo no momento de pedir o benefício.
 - *O ponto central:* Não basta ter o tempo (Requisito 1); é preciso ver se a lei exige que o servidor seja efetivo ou se permite que seja comissionado (Requisito 2) para receber o dinheiro.

3. Conclusão Específica sobre o “Biênio”

- **Restrição Legal:** A Lei Municipal 3.373/1991 (art. 38, §3º) diz explicitamente que esse direito é para o **ocupante de cargo efetivo**.
- **Veredito:**
 - O tempo trabalhado como comissionado **conta** para o cálculo (pois é efetivo exercício).
 - **Porém, apenas servidores efetivos** podem receber o Biênio.
 - Um servidor puramente comissionado não recebe Biênio, pois falta o “Requisito 2” (ser efetivo).

4. Conclusão Específica sobre a “Sexta Parte”

- **Permissão Legal:** Diferente do Biênio, não há lei proibindo o pagamento para comissionados.
- **O “Ignorado” Art. 112:** O parecer resgata uma norma que diz expressamente: “*O ocupante do cargo em comissão fará jus aos adicionais previstos nesta seção*”.
- **Veredito:**
 - Como a “Sexta Parte” está regulada nessa seção da lei antiga, e o Biênio foi para outra lei, a permissão do Art. 112 se aplica à Sexta Parte.
 - Portanto, **servidores comissionados têm direito à Sexta Parte**, pois preenchem todos os requisitos (tempo e previsão legal).

5. Resumo Final

1. **Tempo de Serviço:** O tempo trabalhado em cargo comissionado **conta como efetivo exercício** para todos os fins.
2. **Direito ao Biênio:** Só recebe quem é **servidor efetivo** (concursado), pois a lei restringe.



3. Direito à Sexta Parte: Recebem tanto efetivos quanto comissionados, pois a lei autoriza expressamente.

III - QUESTÃO #3

1. Evolução Histórica do Artigo 59

O parecer traça a “biografia” da lei municipal para mostrar como a regra mudou drasticamente ao longo do tempo:

- Redação Original (1971):
 - Inspirada no Estatuto Estadual de 1968.
 - Dizia que o tempo de serviço prestado à União, Estados e Municípios contava para todos os fins (aposentadoria, adicionais, carreira, etc.).
- A Mudança (1984 - Lei nº 2.473):
 - A redação foi alterada e tornou-se restritiva.
 - Passou a dizer que esse tempo (de fora) conta exclusivamente para fins de aposentadoria e disponibilidade.
 - Ou seja, em tese, cortou-se a contagem desse tempo para benefícios como quinquênios e sexta-partes.

2. O Entendimento dos Tribunais Superiores (Jurisprudência)

O parecerista analisa se essa restrição feita pela lei municipal é válida perante a Constituição e os Tribunais Superiores:

- Súmula 567 do STF:
 - A Constituição obriga a contar o tempo de fora para aposentadoria.
 - A Constituição não proíbe que a lei conte para outros fins (como bônus), mas também não obriga.
 - Conclusão: Fica a critério de cada ente (Município, Estado ou União) decidir, através de sua lei, se o tempo de fora vale para bônus ou não.
- Súmula 137 do TCU:
 - Historicamente, o Tribunal de Contas da União defendia a contagem para todos os fins.
- Lei Federal 8.112/90 (Estatuto Federal):
 - A lei dos servidores federais optou por restringir a contagem apenas para aposentadoria.
 - O TCU e o Judiciário aceitam essa restrição, pois está na lei.
- Resumo: Se a lei municipal disser que conta, conta. Se disser que não conta, não conta. O Judiciário respeita a escolha legislativa local.

3. A Estranheza no Texto da Lei Municipal (O “Nó” Jurídico)

O parecer aponta um problema grave na redação da lei municipal de 1984, que gera a necessidade de uma interpretação cuidadosa:

- O Texto Literal: O Art. 59 diz: “O tempo de serviço público, assim considerado exclusivamente prestado ao Município, Estados, União... será contado exclusivamente para os fins de aposentadoria...”.



- **A Contradição:** Pela leitura literal, a lei estaria dizendo que o tempo trabalhado no próprio Município de Bauru contaria apenas para aposentadoria, e não para adicionais (quinquênio, sexta-partes).
- **O Problema:** Isso não faz sentido lógico, pois o servidor que trabalha na casa deveria ter esse tempo contado para sua carreira e benefícios.
- **Solução:** O parecer indica que essa redação “estranha” exige uma análise doutrinária para ser compreendida corretamente, passando a tratar sobre a questão do Regime Jurídico Único.

4. O Que é o RJU? (Conceito Original)

- **Definição:** É a ideia de que todos os servidores da Administração Direta, autarquias e fundações devem seguir um único conjunto de regras (estatuto).
- **Objetivo:** Garantir igualdade (isonomia), organização padronizada e imparcialidade.
- **Histórico (Constituição de 1988):** Originalmente, o art. 39 da CF/88 obrigava a União, Estados e Municípios a adotar esse regime único (preferencialmente o estatutário, e não a CLT).

5. A “Novela” Jurídica: Mudança, Suspensão e Validação

A regra do RJU passou por grandes reviravoltas legislativas e judiciais:

- **A Reforma (EC 19/1998):** Uma emenda constitucional alterou o art. 39 e retirou a obrigatoriedade do regime único. A ideia era permitir que o governo contratasse também pela CLT (Emprego Público).
- **A Suspensão (ADI 2.135 - Liminar):** O STF suspendeu essa mudança por anos, alegando um erro formal no processo de aprovação da emenda. Na prática, o RJU voltou a ser obrigatório durante esse tempo.
- **A Decisão Final (ADI 2.135 - 06/11/2024):** O STF julgou o mérito e decidiu que a Emenda 19/1998 é válida.
 - **Consequência:** A obrigatoriedade do RJU caiu definitivamente.
 - **Modulação:** A decisão vale apenas para contratações futuras. Não se muda o regime de quem já é servidor.

6. O Novo Cenário: Autonomia com Limites

A partir de agora, não existe mais uma imposição constitucional de um regime único.

- **Opção Legislativa:** Cada ente (Município, Estado, União) pode escolher, via lei, qual regime adotar:
 - **Estatutário (Cargo Público):** Regido por estatuto próprio.
 - **Celetista (Emprego Público):** Regido pela CLT (mas com regras públicas).
- **Fim da “Camisa de Força”:** É possível ter regimes híbridos na administração (setores estatutários e setores celetistas), desde que organizados por lei.

7. O Que NÃO Mudou (Limites Intransponíveis)



Apesar da flexibilidade, a Administração Pública não virou uma empresa privada comum. Existem travas constitucionais:

- **Concurso Público:** Continua sendo **obrigatório** para ambos (seja para cargo estatutário ou emprego celetista), conforme o art. 37, II.
- **Proibição de “Transmudação Automática”:**
 - O governo **não pode** criar uma lei para transformar automaticamente celetistas em estatutários (ou vice-versa) sem novo concurso.
 - O STF considera isso **inconstitucional** (burla ao concurso) e uma ameaça ao sistema previdenciário.
- **Princípios:** Contratações celetistas ainda devem respeitar a legalidade, imparcialidade e moralidade.

8. Diferenças Práticas: Cargo vs. Emprego

Mesmo podendo escolher, o gestor deve entender que são “caixas” diferentes:

- **Cargo Público (Estatutário):**
 - Possui **Estabilidade** (após 3 anos e avaliação - art. 41 da CF).
 - Vinculado ao **RPPS** (Regime Próprio de Previdência), se houver.
 - Ideal para carreiras típicas de Estado (fiscais, policiais, gestores).
- **Emprego Público (Celetista):**
 - Regido pela CLT + Lei de criação.
 - Vinculado ao **RGPS** (INSS).
 - Vinculado ao FGTS.
 - **Demissão:** Embora não tenha a estabilidade rígida do art. 41, a demissão **deve ser motivada**. Não se pode demitir por puro capricho ou perseguição.

9. Impactos Previdenciários e Financeiros

A escolha do regime não é apenas jurídica, é econômica:

- **Planejamento:** Mudar o regime afeta o caixa da previdência. Passar servidores para a CLT envia as contribuições para o INSS, esvaziando o regime próprio (RPPS) do ente, o que exige cuidado atuarial.
- **Lei de Responsabilidade Fiscal:** Qualquer mudança deve respeitar os limites de gastos com pessoal.

10. Síntese sobre o RJU

O “Regime Jurídico Único” deixou de ser uma obrigação constitucional. O Município/Estado pode contratar pela CLT se quiser e se fizer lei para isso. **Contudo**, essa liberdade exige:

1. **Concurso Público sempre.**
2. Respeito aos **servidores atuais** (sem mudanças forçadas).
3. **Planejamento** (para não quebrar a previdência ou criar bagunça administrativa).
4. **Coerência:** Recomenda-se manter o regime estatutário para carreiras de Estado para garantir a continuidade e isonomia.



11. Criação do RJU em Bauru: o Motivo do Nascimento da Lei Municipal 3.373/1991 (Contexto Constitucional)

- **Obediência à Constituição:** A Lei de 1991 não foi uma invenção aleatória de Bauru. Ela foi criada para cumprir uma ordem da **Constituição Federal de 1988** (art. 39 original).
- **O Mandamento Antigo:** Naquela época, a Constituição **obrigava** todas as prefeituras a ter um regime único (RJU) para seus servidores, acabando com a mistura de regras.

12. O Cenário “Caótico” Antes de 1991

Antes dessa lei, a prefeitura vivia uma bagunça jurídica e administrativa:

- **Salada Mista de Vínculos:** Existiam funcionários trabalhando lado a lado com regras diferentes:
 - Alguns eram estatutários (leis antigas).
 - Alguns eram celetistas (carteira assinada, com FGTS mas sem estabilidade).
 - Outros eram temporários (precários).
- **Injustiça (Quebra da Isonomia):** Pessoas faziam o mesmo trabalho, mas tinham direitos desiguais. Uns tinham FGTS, outros não; uns tinham estabilidade, outros não. A lei veio para corrigir essa desigualdade.

13. A Solução: A “Transmudação” de Regime

- **Unificação:** A Lei 3.373/1991 criou o **Estatuto dos Servidores de Bauru**.
- **Mudança de Chave:** Ela pegou todos esses vínculos diferentes (especialmente os celetistas) e os transformou em **estatutários**.
- **Efeito Prático:** A relação deixou de ser um “contrato de trabalho” (CLT) e passou a ser uma relação institucional (lei), garantindo estabilidade e regras iguais para todos.

14. A Questão dos “Estabilizados” (Art. 19 do ADCT)

O texto faz uma distinção importante sobre quem entrou nessa mudança:

- **Concursados:** Quem passou no concurso.
- **Estabilizados (sem concurso):** A Constituição (Art. 19 do ADCT) deu estabilidade para quem já trabalhava há 5 anos seguidos na prefeitura antes de 1988, mesmo sem concurso.
- **Abrangência:** O Estatuto de Bauru acolheu ambos os grupos para regularizar a vida funcional de todos, embora juridicamente exista diferença entre ter “efetividade” (só com concurso) e ter “estabilidade” (proteção contra demissão).

15. Importância e Validade Atual

- **Segurança Jurídica:** A lei trouxe paz administrativa, definindo claramente deveres, salários, férias e aposentadoria para todo mundo, protegendo os servidores de pressões políticas (graças à estabilidade).
- **Impacto da Decisão Recente do STF (2024):**



- Como visto no texto anterior, o STF decidiu recentemente que o RJU não é mais obrigatório para o futuro.
- **Porém**, isso não anula a Lei de Bauru de 1991.
- A mudança feita em 1991 foi um ato jurídico perfeito (válido e acabado).
- Para os servidores atuais, o Estatuto de 1991 continua sendo a lei válida e a fonte de seus direitos. A decisão do STF não desfaz o passado, apenas abre portas para o futuro.

16. A Questão do Art. 59: O Paradoxo da Interpretação Literal

- **O que diz a Lei (1984):** O Art. 59 foi alterado para dizer que o tempo de serviço prestado “ao Município” contaria exclusivamente para aposentadoria e disponibilidade.
- **O Absurdo Lógico:** Se lêssemos isso ao pé da letra, um funcionário de carreira (estatutário) trabalhando hoje na Prefeitura não teria seu tempo contado para ganhar quinquênios, licenças ou promoções.
- **Consequência:** Isso destruiria o próprio Estatuto, pois anularia todos os benefícios de carreira baseados no tempo de serviço.

17. A Solução: Interpretação Histórica e Sistemática

O parecer defende que a lei não quis prejudicar o servidor estatutário, mas sim regular situações de **vínculos mistos**.

- **A Tese Central:** A restrição (“conta só para aposentadoria”) foi criada para aplicar-se ao tempo trabalhado sob outros regimes (CLT, temporário, extranumerário) dentro do Município, e não ao tempo do cargo estatutário.

18. Os Argumentos que Sustentam a Tese

A) O Contexto Histórico de Bauru (A “Salada Mista”)

- Antes de 1991 (quando veio o Regime Jurídico Único), a Prefeitura tinha funcionários estatutários, celetistas e temporários convivendo.
- A lei de 1984 precisava dizer como o tempo desses “não-estatutários” seria aproveitado caso virassem estatutários ou para fins de previdência.

B) O Conceito de “Averbação Limitada”

- A lei de 1984 funciona como uma regra de transição ou importação de tempo.
- Ela diz: “Se você trabalhou aqui antes como celetista ou temporário, nós aceitamos esse tempo para sua aposentadoria, mas não vamos usá-lo para te dar bônus de carreira (quinquênios) do regime estatutário”.

C) A Coerência do Sistema (Argumento Dogmático)

- O Estatuto de 1971 foi feito para “funcionários públicos” (estatutários).



- Seria contraditório o Estatuto criar benefícios por tempo de serviço (como adicionais e licenças) e, ao mesmo tempo, um artigo dizer que o tempo de serviço não conta para esses benefícios.
- No Direito, não se presume que a lei contenha contradições que a autodestruam. Portanto, o Art. 59 não fala do tempo estatutário normal, mas do tempo “estrano” ao estatuto (vínculos precários ou celetistas antigos).

19. Conclusão Final sobre o Artigo 59

A inclusão da expressão “ao Município” na lei de 1984 teve um objetivo específico e limitado:

1. **Não afeta o Estatutário:** O servidor que ocupa cargo efetivo continua contando seu tempo para todos os fins (carreira, bônus e aposentadoria).
2. **Afeta o Ex-Celetista/Temporário:** O tempo que alguém prestou ao município sob regime CLT ou precário (antes da unificação de 1991) é que sofre a restrição: conta para aposentadoria, mas não gera automaticamente vantagens estatutárias (salvo se outra lei permitir).

Resumo: A lei de 1984 veio para impedir que tempos de regimes diferentes fossem misturados para gerar bônus indevidos, e não para retirar direitos de quem já estava na carreira estatutária.

20. O Princípio da Legalidade Estrita (A Regra de Ouro)

O argumento central baseia-se na diferença entre a vida privada e a administração pública:

- **No Direito Privado:** Podemos fazer tudo o que a lei não proíbe.
- **No Direito Administrativo (Art. 37 da CF):** O gestor só pode fazer o que a lei autoriza expressamente.
- **Conclusão:** Se a lei municipal não diz explicitamente “conte-se o tempo de fora para fins de bônus”, o gestor está proibido de contar. O silêncio da lei funciona como uma negativa.

21. Autonomia Federativa (Cada um com suas regras)

- Municípios, Estados e União são autônomos (Art. 18 da CF).
- Não existe uma “lei suprema” que obrigue a Prefeitura de Bauru a pagar bônus por um trabalho que foi prestado ao Estado de São Paulo ou à União.
- A regra de um ente não se comunica automaticamente com o do outro.

22. A Grande Diferença: Previdência vs. Benefício Financeiro

O parecer reforça uma distinção crucial para não confundir direitos:

- **Averbação para Aposentadoria (Previdenciária):**
 - É garantida pela Constituição (Art. 201, §9º).
 - O tempo trabalhado em qualquer lugar (INSS, Estado, União) tem que contar para o servidor se aposentar.



- Existe compensação financeira entre os sistemas.
- **Averbação para Adicionais (Estatutária/Financeira):**
 - Não é garantida pela Constituição.
 - Depende exclusivamente da vontade da lei local.
 - Não se pode usar a regra da aposentadoria para exigir bônus salariais (quinquênios, licença-prêmio).

23. Lógica Financeira e Responsabilidade Fiscal

- **Quem paga a conta?** Pagar um adicional por tempo de serviço (que é um prêmio por antiguidade) referente a um trabalho prestado a outro patrão (outro ente) violaria a lógica orçamentária.
- **Equilíbrio das Contas:** A Lei de Responsabilidade Fiscal exige que toda despesa tenha fonte de custeio. Premiar um serviço que não foi revertido em prol do Município seria um gasto sem causa justa e sem planejamento (o município estaria pagando pela fidelidade do servidor a um terceiro).

24. Natureza do Benefício: Fidelidade, não “Bagagem”

- O adicional por tempo de serviço é um prêmio *propter Laborem* (pelo fato do trabalho).
- Ele visa premiar a dedicação do servidor àquele ente específico.
- O tempo de serviço não é um “patrimônio portátil” (uma mala) que o servidor carrega consigo para onde for, exigindo que o novo empregador pague pelos anos trabalhados no antigo. O vínculo novo zera o cronômetro, a menos que a lei local diga o contrário (ato de liberalidade).

25. Veredito Final (Resposta à Consulta)

- Considerando que a legislação local é silente (ou restritiva, como visto nos trechos anteriores), não é possível contar tempo de outros regimes (CLT antigo) ou de outros entes (Estado/União) para fins de obtenção de adicionais por tempo de serviço.
- Esse tempo serve apenas para aposentadoria e disponibilidade.

IV - CONCLUSÕES

- 1 - “Efetivo exercício” não se confunde com “cargo efetivo.”
- 2 - O efetivo exercício pode ser prestado tanto em cargos efetivos quanto em cargos em comissão.
- 3 - O efetivo exercício exigido pela lei como requisito para obtenção de biênio e sexta parte não se restringe, por falta de previsão legal, àquele prestado em cargo efetivo.
- 4 - Como regra, exige-se que o requerente ocupe cargo efetivo para requerer benefícios decorrentes de tempo de serviço.
- 5 - Apenas o ocupante de cargo efetivo faz jus ao biênio (mas pode computar tempo de serviço anterior que haja prestado em cargo em comissão para fins de atendimento do critério temporal).
- 6 - À míngua de exclusão legal, tanto o ocupante de cargo efetivo quanto o ocupante de cargo em comissão fazem jus ao benefício da sexta parte.
- 7 - Não é possível a contagem de tempo de serviço prestado a outros entes



PREFEITURA DE
BAURU

políticos para obtenção dos benefícios legais atrelados ao tempo de serviço, haja vista que a redação do art. 59 da Lei Municipal 1.574/1971 não permite interpretação diversa.