



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

PROCESSO: SDR-EXP-2019/01675

INTERESSADO: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PARECER: PA n.º 9/2020

EMENTA: AGENTE POLÍTICO. SECRETÁRIO DE ESTADO. DIREITOS E VANTAGENS. FÉRIAS. Direito assegurado segundo a disciplina traçada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, ainda que o agente não seja titular de cargo efetivo. Aplicação do despacho do Governador proferido no Processo GG-898/2008 à vista do Parecer AJG n.º 627/2008, particularmente o contido no despacho aditivo da Chefia do órgão jurídico. Ato governamental de caráter normativo, em função de seu conteúdo. Observância obrigatória no âmbito da Administração Pública. Princípio hierárquico. Insubsistência do entendimento firmado na Procuradoria Geral do Estado por ocasião da anterior aprovação, pelo Procurador Geral do Estado, do Parecer GPG-Cons. n.º 24/2008, que reconhecia o direito às férias em menor extensão. Ausência de elementos que justifiquem a deflagração de procedimento tendente à modificação do citado despacho governamental no sentido de restringir o direito nele afirmado.

1. O expediente documenta consulta oriunda do Departamento de Recursos Humanos da Secretaria de Desenvolvimento Regional sobre suposta divergência de orientações jurídicas relativas ao direito dos Secretários de Estado às férias (fls. 54/57).

2. Instado a opinar a sobre o tema, o Núcleo de Direito de Pessoal da Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, constituído nos termos



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

da Resolução PGE n.º 2/2018, acusou a existência do Parecer GPG/Cons. n.º 24/2008, que “foi aprovado integralmente pelo Procurador Geral do Estado, tornando-se orientação institucional e prevalece até os dias atuais”. Concluiu, assim, que, “atualmente, por falta de disposição legal regendo a matéria, os Secretários de Estado, enquanto agentes políticos, não têm direito ao gozo de férias” (Parecer NDP n.º 13/2020 - fls. 66/68). Registrou, por fim, que haveria parecer anterior do mesmo Núcleo em sentido similar.

3. Os autos retornaram à Secretaria de Desenvolvimento Regional por intermédio da Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado e da Subsecretaria de Gestão da Secretaria da Fazenda e Planejamento (fls. 70/72), mas, por solicitação verbal do mesmo parecerista (fls. 73), foram restituídos à Procuradoria Geral do Estado.

4. Em nova manifestação nos autos, o Procurador do Estado Coordenador do Núcleo de Pessoal registrou “novas dúvidas da Administração” à vista de ofício do Secretário-Chefe da Casa Civil que instruíra a consulta original (Ofício-Circular n.º 005/08-CC - fls. 45), em que comunicado despacho do Governador acatando entendimento da Assessoria Jurídica do Governo (Parecer AJG n.º 627/2008, na forma de seu despacho de aprovação - fls. 2/44) de que assiste aos Secretários de Estado o direito às férias consoante a disciplina do Estatuto dos Funcionários Públicos do Estado.

5. Redarguiu o Coordenador, entretanto, que, mesmo diante da superveniência de decisão do Chefe do Executivo, continua válida a orientação anterior desta Instituição no sentido de que não há o direito às férias, porque “a autoridade pública pode discordar do entendimento dado pela Procuradoria Geral do Estado”, como de fato ocorreu, sem que isso implique alteração da diretriz vigente (Cota NDP n.º 23/2020 - fls. 78/79).

6. A instrução dos autos foi complementada com a cópia do despacho do Governador, datado de 8 de julho de 2008, referido pelo já



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

mencionado ofício circular do Secretário-Chefe da Casa Civil. Para comodidade de análise, reproduz-se o teor do despacho governamental:

Diante dos elementos de instrução do processo, à vista das judiciosas ponderações da Procuradoria Geral do Estado e tendo presente o parecer nº 627/08 da Assessoria Jurídica do Governo, particularmente o contido no despacho aditivo da Chefia deste último órgão, **ACOLHO** o entendimento que conclui assistir aos Secretários de Estado direito a férias consoante a disciplina traçada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado.

7. Finalmente, foi encartada cópia de parecer da Consultoria Jurídica da antiga Secretaria de Gestão Pública, cujo ato de aprovação apontou subsistir na Administração Pública o entendimento de que, a partir de 2008, os Secretários de Estado têm direito a férias nos termos do aludido despacho governamental (Parecer CJ/SGP n.º 204/2008 - fls. 82/94).

8. Por determinação da Subprocuradora Geral Adjunta da Consultoria Geral, os autos vieram a esta Especializada para exame e manifestação.

É o relatório do essencial. Opino com a urgência requerida.

9. Conquanto singela, a matéria jurídica, por sua inegável repercussão, atrai a competência desta Procuradoria Administrativa, nos termos do art. 39, I, da Lei Complementar n.º 1.270, de 25 de agosto de 2015 – Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.

10. Já ensinava o célebre DUGUIT¹, em lição assimilada por administrativistas contemporâneos como HELY LOPES MEIRELLES e

¹ DUGUIT, Léon. *Traité du Droit Constitutionnel*, tome troisième, deuxième édition. Paris: E de Boccard,



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

AGUSTÍN GORDILLO, que a importância do princípio hierárquico no Direito Administrativo é tal que ele deveria ser aplicado ainda que nenhum texto legal o contemplasse.

11. Não fosse a acerba advertência do mestre bordelês, é de ver que, no nosso direito positivo, afluem por toda parte, de cima a baixo, textos legais que expressam a hierarquia dominante nas relações do Poder Executivo – a começar pela própria Constituição do Estado, no que, ao reproduzir preceitos da Carta Republicana, defere ao Governador do Estado a competência privativa para exercer a direção superior da Administração Pública Estadual e expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis (art. 47, II e III).

12. Com efeito. Na condição de supremo hierarca da Administração, o Chefe do Executivo tem a prerrogativa constitucional de determinar aos agentes públicos do respectivo Poder, seus subordinados, o específico modo de proceder quanto à correta aplicação da lei a situações presentes e futuras.

13. Essa aplicação do postulado hierárquico é corolário de um outro princípio de importância capital na Administração Pública, o da igualdade no trato dos administrados, que impõe uniformização e neutralidade na prestação do serviço público. Afinal, inexistente o comando geral emanado da autoridade superior, ficaria a critério de cada agente subalterno executar a lei como melhor lhe aprouvesse, o que decerto resultaria na adoção de soluções díspares para casos semelhantes entre si².

14. Amiúde, o Chefe do Executivo exerce o poder hierárquico por meio da edição de decretos regulamentares, seja para limitar a discricionariedade de seus subordinados, seja para esclarecer a interpretação que deve ser conferida à lei; mas, noutro sem-número de vezes, expede ordens, mesmo de conteúdo

1923, p. 250, disponível para consulta em <https://www.europeana.eu/portal/fr>.

² Nesse sentido: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *Curso de direito administrativo*, 31ª ed., Cap. VII, n.º 2, e Cap. VI.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

geral e abstrato, vertidas em atos de fórmula diversa do decreto. Isto não importa: pelo critério material, podem ser considerados regulamentos todos os atos gerais e abstratos que, ao esquadrihar o conteúdo da lei, põem-se a serviço da uniformização do modo de proceder da Administração Pública em suas relações internas e perante seus administrados.

15. É precisamente esse o caso dos despachos normativos do Governador. *Despachos normativos*, registra a doutrina, são atos da Administração resultantes de decisões que apreciam pareceres sobre assuntos de interesse geral³. São considerados normativos não em função de sua fórmula ou roupagem, senão em virtude de seu conteúdo, precisamente dirigido à explicitação da lei com o objetivo de facilitar e uniformizar sua futura execução.

16. Associado o despacho normativo à figura máxima do Governador, ter-se-á, por força do princípio hierárquico, um comando virtualmente incontestável no âmbito da Administração Pública enquanto não for retirado do ordenamento jurídico. Como já observei noutra oportunidade⁴, o despacho normativo do Governador inspira observância, especialmente, pela Procuradoria Geral do Estado, à qual a lei defere a competência para recorrer, de ofício, de quaisquer decisões administrativas que o contrariem⁵.

17. Fixadas essas noções, resta constatar que, sobre a matéria jurídica objeto da presente consulta, foi, de fato, proferido pelo Governador, como já era noticiado pelo ofício do Secretário-Chefe da Casa Civil copiado a fls. 45 dos autos, despacho que acolheu o entendimento da então Assessoria Jurídica do Governo, à época órgão complementar da Procuradoria Geral do Estado⁶, no sentido de

³ V. p. ex. ZANELLA DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito administrativo*, 27ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2014, p. 246.

⁴ Despacho de aprovação do Parecer PA n.º 50/2019, pendente de apreciação superior.

⁵ Lei Estadual n.º 10.177, de 30 de dezembro de 1998. *Artigo 38 - À Procuradoria Geral do Estado compete recorrer, de ofício, de decisões que contrariarem Súmula Administrativa ou Despacho Normativo do Governador do Estado, sem prejuízo da possibilidade de deflagrar, de ofício, o procedimento invalidatório pertinente, nas hipóteses em que já tenha decorrido o prazo recursal.*

⁶ Lei Complementar n.º 478, de 18 de julho de 1986. *Artigo 4º - São órgãos complementares da*



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

“assistir aos Secretários de Estado direito a férias consoante a disciplina traçada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado”.

18. Referido despacho governamental, cujo conteúdo integral reproduzi no item 6 *supra*, exhibe o grau de abstração e generalidade que é próprio dos atos de caráter normativo. Como ali está escrito, sua hipótese abarca os Secretários de Estado, indistintamente considerados, ao passo que seu preceito compreende o direito às férias nos termos em que vem disciplinado, igualmente de modo geral, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos. Mais: o próprio parecer jurídico que serviu de fundamento ao ato do Governador havia respondido a dúvida formulada apenas em tese pelo Secretário Adjunto da Casa Civil, consistente em saber “se os Secretários de Estado têm direito à fruição de férias anuais, nos termos do art. 39, § 3º, da Constituição Federal de 1988” (item 1 do Parecer AJG n.º 0627/2008 - fls 2). Não se vê, enfim, um único elemento que leve a inferir que todo o processado culminou em decisão isolada e específica para determinado caso concreto.

19. Não é por outra razão que o despacho governamental em questão irradiou uma plêiade de comunicações aos órgãos e agentes da Administração Pública. Além do ofício circular do Secretário-Chefe Casa Civil, presumivelmente distribuído a todas as Secretarias de Estado, produziram-se dois comunicados gerais da antiga Unidade Central de Recursos Humanos⁷, nome que então levava a repartição incumbida da coordenação e da orientação, em nível central, das atividades de gestão de recursos humanos da Administração Direta e das autarquias do Estado de São Paulo. A todas as luzes, o comando do Chefe do Executivo foi dado e divulgado com a finalidade de ser amplamente seguido no interior do aparelho estatal.

20. Nessas circunstâncias, com o devido respeito à posição externada pelo Procurador do Estado Coordenador do Núcleo de

Procuradoria Geral do Estado a Assessoria Técnico-Legislativa e a Assessoria Jurídica do Governo (dispositivo tacitamente revogado pela Lei Complementar Estadual n.º 1.270, de 25 de agosto de 2015).

⁷ Comunicado U.C.R.H. n.º 36, de 18 de agosto de 2008; Comunicado U.C.R.H. n.º 53, de 3 de dezembro de 2008.



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO

PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

Direito de Pessoal em ambas as suas manifestações neste protocolado, não há como endossar a tese de que, malgrado o ato normativo do Governador que reconheceu aos Secretários de Estado o direito a férias nos termos mencionados, continuaria ainda vigente a orientação geral fixada a partir da anterior aprovação, pelo Procurador Geral do Estado, do Parecer GPG-Cons. nº 24/2008.

21. Em se tratando da figura peculiar do Chefe do Executivo, a hipótese passa longe de inobservância de orientação institucional por autoridade administrativa, pela curial razão de que cabe àquele hierarca máximo, como visto, explicitar o que está contido na lei para cumprimento obrigatório pelos órgãos e agentes da Administração Pública.

22. Acertado o olhar, percebe-se que aconselhar a observância de orientação da Procuradoria Geral do Estado contrária ao despacho normativo do Governador, dando-a por vigente, seria o mesmo que alvitrar a desobediência ao comando governamental validamente editado, o que evidencia, *venia concessa*, a incoerência e o desacerto da posição jurídica antes sustentada nestes autos.

23. É preciso admitir: por decisão da autoridade administrativa que tem a última palavra em matéria de fiel execução da lei, a Administração Pública do Estado de São Paulo reconhece aos Secretários de Estado, ainda que não sejam titulares de cargo efetivo, o direito às férias que é constitucionalmente assegurado aos trabalhadores em geral.

24. Finalmente, observo que fundamentos jurídicos de monta, brilhantemente expostos no Parecer AJG nº 627/2008, na forma do despacho da Chefia daquele órgão jurídico, estão a conferir firme sustentação à interpretação acolhida pelo Chefe do Executivo⁸. É dizer: não verifico a existência de

⁸ Afigura-se irresponsável a afirmação do Procurador do signatário do Parecer AJG nº 627/2008, Dr. ADALBERTO ROBERT ALVES, de que, “em um Estado que se diz destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e que tem como um de seus valores supremos o bem-estar, não nos parece correto alijar os Secretários de Estado desse direito social elementar que é o direito às férias, destinado a preservar e/ou recompor a saúde das pessoas” (item 12 do opinativo).



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
PROCURADORIA ADMINISTRATIVA

elementos que sugiram a deflagração de procedimento tendente à alteração do despacho governamental em tela para restringir o direito nele afirmado.

É o parecer.

Transmitam-se os autos, com urgência, à consideração da douta Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral.

P.A., em 31 de janeiro de 2020.


DEMerval FERRAZ DE ARRUDA JUNIOR
Procurador do Estado respondendo pelo expediente
da Procuradoria Administrativa
OAB/SP n.º 245.540



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO: SDR-EXP-2019/01675
INTERESSADO: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ASSUNTO: FÉRIAS DE SECRETÁRIO DE ESTADO
PARECER: PA n.º 9/2020

1. A Procuradoria Administrativa examinou dúvida jurídica referente ao direito de fruição de férias anuais pelos Secretários de Estado, salientando que a matéria foi objeto de despacho do Governador, o qual acolheu o entendimento da então Assessoria Jurídica do Governo, no sentido de que assiste aos Secretários de Estado direito a férias consoante a disciplina fixada no Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis do Estado.

2. O opinativo em apreço concluiu pela necessidade de observância do despacho do Chefe do Poder Executivo, validamente proferido, acentuando não haver elementos “que sugiram a deflagração de procedimento tendente à alteração do despacho governamental em tela para restringir o direito nele afirmado”.

3. Manifesto minha concordância com relação à orientação jurídica constante do **Parecer PA nº 9/2020** e encaminho os autos à Senhora Procuradora Geral do Estado, com proposta de aprovação da peça opinativa.

SubG-Consultoria, 6 de fevereiro de 2020.


EUGENIA CRISTINA CLETO MAROLLA
SUBPROCURADORA GERAL DO ESTADO
CONSULTORIA GERAL



PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
GABINETE DO PROCURADOR GERAL

GDOC: SDR-EXP-2019/01675
INTERESSADO: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
ASSUNTO: FÉRIAS DE SECRETÁRIO DE ESTADO

Aprovo, nos termos da manifestação da Subprocuradora Geral do Estado da Área da Consultoria Geral, o Parecer PA 09/2020.

Tornem à d. Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, para prosseguimento.

GPG, 12 de fevereiro de 2020.

MARIA LIA PINTO PORTO CORONA
PROCURADORA GERAL DO ESTADO

Assinatura manuscrita de Maria Lia Pinto Porto Corona, sobreposta ao nome impresso.



Governo do Estado de São Paulo
Procuradoria Geral do Estado
SUBPROCURADORIA DA CONSULTORIA GERAL

Despacho

CÓPIA

Assunto: Despacho

Restitua-se à Chefia de Gabinete da Secretaria de Desenvolvimento Regional, com o Parecer PA nº 9/2020, aprovado pela Procuradora Geral do Estado.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2020.

MARIA DE LOURDES D ARCE PINHEIRO
SUBPROCURADORA GERAL ADJUNTA
SUBPROCURADORIA DA CONSULTORIA GERAL



Assinado com senha por MARIA DE LOURDES D ARCE PINHEIRO.
Documento Nº: 2697308-5796 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=2697308-5796>

Classif. documental

001.02.02.012



PGEDS202012002A

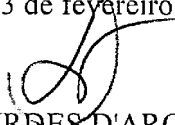


PROCURADORIA GERAL DO ESTADO
SUBPROCURADORIA GERAL DA CONSULTORIA GERAL

PROCESSO n.º SDR-EXP-2019/01675
INTERESSADO: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
COTA SUBG-CONS n.º 81/2020
ASSUNTO: FÉRIAS DE SECRETÁRIO DE ESTADO

Dê-se ciência¹ e, após, archive-se, tendo em vista que o expediente eletrônico SDR-EXP-2019/01675 foi restituído à Secretaria de Desenvolvimento Regional.

São Paulo, 13 de fevereiro de 2020.


MARIA DE LOURDES D'ARCE PINHEIRO
SUBPROCURADORA GERAL ADJUNTA
CONSULTORIA GERAL

¹ Listagem PA Completa.
Cota SubG-Cons n.º 81/2020



Ofício Subg.-Cons. Circular nº 6/2020 - Parecer PA nº 9/2020 - Agente Político. Secretário de Estado. Direitos e Vantagens. Férias.

Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral

18/02/2020 15:39

Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral, Eugenia Cristina
Para: Cleto Marolla, Maria de Lourdes D' Arce Pinheiro, André
Rodrigues Junqueira, Rafael Carvalho de Fássio, Julia Maria

Ofício Subg.-Cons. Circular nº 6/2020

Senhores Procuradores do Estado,

Em atendimento à determinação da Senhora Subprocuradora Geral Adjunta da Consultoria Geral, encaminho-lhes, para ciência, o Parecer PA nº 9/2020, solicitando seja dada ciência aos demais Procuradores do Estado que atuam na unidade.

Parecer PA nº 9/2020 – Agente Político. Secretário de Estado. Direitos e Vantagens. Férias.

EMENTA: AGENTE POLÍTICO. SECRETÁRIO DE ESTADO. DIREITOS E VANTAGENS. FÉRIAS. Direito assegurado segundo a disciplina traçada pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, ainda que o agente não seja titular de cargo efetivo. Aplicação do despacho do Governador proferido no Processo GG-898/2008 à vista do Parecer AJG n.º 627/2008, particularmente o contido no despacho aditivo da Chefia do órgão jurídico. Ato governamental de caráter normativo, em função de seu conteúdo. Observância obrigatória no âmbito da Administração Pública. Princípio hierárquico. Insubsistência do entendimento firmado na Procuradoria Geral do Estado por ocasião da anterior aprovação, pelo Procurador Geral do Estado, do Parecer GPG-Cons. n.º 24/2008, que reconhecia o direito às férias em menor extensão. Ausência de elementos que justifiquem a deflagração de procedimento tendente à modificação do citado despacho governamental no sentido de restringir o direito nele afirmado.



Parecer PA n. 9-2020.pdf

Atenciosamente,

Élida Maria Peinado Munhoz
Chefe I
Subprocuradoria Geral da Consultoria Geral
emunhoz@sp.gov.br
18/02/2020