GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA

Processo: **155160/2013**
Interessado: **LINAMARA RIZZO BATTISTELLA**
Assunto: **CONTAGEM DE TEMPO PARA FINS DE LICENÇA PRÊMIO COM CONVERSÃO DE 30 DIAS EM PECÚNIA**

Parecer CJ/SGP nº 18/2014

Ementa:

LICENÇA-PRÊMIO. AGENTE POLÍTICO: Pedido formulado por Secretária Estadual de contagem de tempo para concessão de licença-prêmio, e conversão de 30 dias em pecúnia, relativa ao período do exercício no cargo de agente político. Descabimento. Regime jurídico Constitucional específico dos agentes políticos, incompatível com o pleito formulado (arts. 47, VI e 51 a 53 da Constituição Estadual). Recebimento de subsídios em parcela única (art. 39, § 4º, da Constituição Federal).

1. Trata-se de pedido elaborado por Linamara Rizzo Battistella, RG nº 4.517.295-X, Secretária de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, para "... *Contagem de Tempo para fins de Licença Prêmio, com conversão de 30 dias em pecúnia*". (fl. 03).

2. Os autos estão instruídos com os seguintes documentos: **(a)** cópia do Parecer CJ/SGP nº 65/2007 e sua respectiva aprovação com ressalvas feitas pela Chefia da Consultoria Jurídica da Pasta (fls. 04/15); **(b)** cópia do Comunicado UCRH nº 53/2008, que trata de questões relativas ao cargo de Secretário de Estado (fl. 16); **(c)** cópia da mensagem eletrônica enviada pelo Centro de Recursos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa à UCRH com indagação acerca do direito ao benefício da licença-prêmio e conversão de 30 dias em pecúnia, para Secretário de Estado em exercício há mais de 5 anos (fl. 17); **(d)** cópia da resposta enviada através de correio eletrônico pela Coordenadora da UCRH, solicitando a formalização da consulta, via expediente/processo, *com intuito de encaminhar à Consultoria Jurídica* (fls. 18/19); **(e)** cópia do Decreto nº 58.542/2012, que estabelece regras relativas ao deferimento do pedido de conversão de uma parcela de 30 (trinta) dias de bloco de licença-prêmio em pecúnia (fls. 20/21); **(f)** Certidão de Tempo de Serviço nº 36/2013, para fins de licença-prêmio em nome da interessada (fl. 22 e verso); **(f)** formulário não preenchido de requerimento de conversão de licença-prêmio em pecúnia (fl. 23); **(g)** cópia do Decreto nº 53.349/2008, que atribui competência ao Secretário da Fazenda para decidir os pedidos de pagamento, a título de indenização, de férias e/ou licença-prêmio não gozadas (fls. 24/25); **(h)** Informação CRH nº 156–10/12/2013, da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência (fl. 26); **(i)** encaminhamento da Chefia de Gabinete da SEDPcD para análise desta Consultoria Jurídica (fl. 29); **(j)** Informação UCRH nº 45/2014, elaborada pelo Assistente Técnico de Coordenador e Diretor Técnico III (fls. 30/35).

3. A Coordenadora da UCRH acolheu a informação prestada pelo Grupo Técnico III e propôs à Chefia de Gabinete desta Pasta a oitiva da Consultoria Jurídica (fl. 36), ensejando a determinação do Chefe de Gabinete para remessa dos autos nos termos solicitados (fl. 37).

É o relatório. Opino.

4. O presente expediente teve início com o pedido de *Contagem de Tempo para fins de Licença Prêmio, com conversão de 30 dias em pecúnia,* direcionado ao Diretor Técnico do Centro de Recursos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, formulado por interessada que ocupa o Cargo de Secretário de Estado, bem como acumula o exercício no cargo efetivo de Professor Doutor na Universidade de São Paulo.

5. O Centro de Recursos Humanos da SEDPcD na Informação CRH nº 156-10/12/2013 (fl. 26) solicitou orientação à UCRH acerca da viabilidade do pedido apresentado, mencionando anterior consulta realizada através de correio eletrônico (fl. 17), na qual questiona se *Secretário de Estado em exercício e com mais de 5 anos no cargo, tem direito à Licença Prêmio e a conversão de 30 dias em pecúnia?*

6. O pedido formulado pela interessada de reconhecimento do direito ao benefício da licença-prêmio foi direcionado ao Centro de Recursos Humanos da Secretaria de Estado dos Direitos da Pessoa com Deficiência, não existindo qualquer menção ao tempo de exercício no cargo de Professor Doutor na Universidade de São Paulo, que acumula com o cargo de Secretário de Estado.

6.1. Portanto, à míngua de maior esclarecimento, entende-se que a interessada pretende a concessão da licença-prêmio, e a conversão de 30 dias em pecúnia, de período aquisitivo relativo ao tempo de serviço prestado na condição de Secretário de Estado, sendo como tal examinado o pedido.

7. A análise da questão submetida à presente apreciação demanda definição conceitual clara de dois aspectos relevantes para a compreensão dos fatos: a natureza do cargo de Secretário de Estado e os requisitos necessários ao reconhecimento do direito ao benefício da licença-prêmio, instituto criado por lei infraconstitucional, direcionado ao funcionário público no âmbito estadual.

8. Aproveitando os termos do Parecer CJ/SGP nº 65/2007 (que trata de questão diversa da formulada na presente consulta, na medida em que analisa a possibilidade de cômputo do tempo de serviço do período em que o titular de cargo efetivo exerce o cargo de Secretário de Estado, quando retorna ao cargo de origem), embora *o Secretário de Estado não seja um agente político por força do voto, uma vez que não exerce cargo eletivo; é um agente político, por pertencer a estrutura do governo por vontade daquele que foi eleito.*

O mencionado parecer prossegue com as seguintes definições doutrinárias:

> "Agentes Políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos o Presidente da República, os governadores, os prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (ministros e secretários das diversas pastas), os senadores, os deputados e os vereadores. Todos estes se ligam ao Estado por um liame não profissional. A relação que os vincula aos órgãos do poder é de natureza política. Desempenham um munus público. Para o exercício de tão elevadas funções não comparecem como profissionais. O que potencialmente os qualifica ao seu exercício é a qualidade de cidadãos, de membros da sociedade política; em conseqüência, titulares de direitos e responsabilidades na condução de res publica. A função que lhes corresponde não é de caráter técnico, mas a de traçar a orientação superior a ser cumprida, por meios técnicos, pelos demais agentes[1]."

HELY LOPES MEIRELLES acrescenta[2]:

> "**Agentes políticos** são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades

[1] Celso Antonio Bandeira de Mello, "Apontamentos sobre os Agentes e Órgãos Públicos", 1ª. Ed. – 5ª. tiragem, SP, Ed. Revista dos Tribunais, 1987, p. 7.
[2] In "Direito Administrativo Brasileiro", 33ª.ed., SP, Malheiros Ed., 2007, pp. 75/78.

próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

Os **agentes políticos** exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. (...)

.....

Nesta categoria encontram-se os *Chefes de Executivo* (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus *auxiliares imediatos* (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os *membros das Corporações Legislativas* (Senadores, Deputados e Vereadores); os *membros do Ministério Público* (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os *membros dos Tribunais de Contas* (Ministros e Conselheiros); os *representantes diplomáticos* e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público".

9. Anterior consulta relativa ao direito de férias ao ocupante do cargo de Secretário de Estado, ensejou o Parecer nº 627/2008 elaborado pela Assessoria Jurídica do Governo do Estado de São Paulo, no qual foram abordados, no item 9 da referida peça opinativa, os aspectos do regime jurídico ao qual se submetem os agentes políticos, com destaque para os trechos doutrinários a seguir reproduzidos:

"O regime jurídico aplicável aos agentes políticos é essencialmente constitucional e se destina a assegurar a representatividade popular e a realização das escolhas políticas mais adequadas"[3].

"Por outro lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis

[3] Marçal Justen Filho, Curso de Direito Administrativo, São Paulo, Saraiva, 2005, p. 575.

normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política".[4]

10. O Secretário de Estado, na condição de agente político, investido no cargo mediante nomeação do Governador do Estado, conforme estabelece o inciso VI, do artigo 47 da Constituição Estadual[5], não se sujeita às regras comuns dos funcionários públicos, mas sim ao **regime jurídico essencialmente constitucional**.

11. A Constituição do Estado de São Paulo, respeitando o artigo 25, da Constituição Federal[6], estabelece nos artigos 51 e seguintes, os requisitos para a nomeação, normas de conduta para exercício do cargo e responsabilidades de Secretário de Estado, da estrita confiança do Governador do Estado[7].

---

[4] José dos Santos Carvalho Filho, Manual de Direito Administrativo, 16ª, Ed., ver., ampl., atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 498.

[5] **Artigo 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:... **VI** - nomear e exonerar livremente os Secretários de Estado;

[6] Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

[7] **Artigo 51** - Os Secretários de Estado serão escolhidos entre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos. **Artigo 52** - Os Secretários de Estado, auxiliares diretos e da confiança do Governador, serão responsáveis pelos atos que praticarem ou referendarem no exercício do cargo, bem como por retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício. **§1º** - Os Secretários de Estado responderão, no prazo estabelecido pelo inciso XVI do art. 20, os requerimentos de informação formulados por Deputados e encaminhados pelo Presidente da Assembléia após apreciação da Mesa, reputando-se não praticado o ato de seu ofício sempre que a resposta for elaborada em desrespeito ao parlamentar ou ao Poder Legislativo, ou que deixar de referir-se especificamente a cada questionamento feito. **§2º** - Para os fins do disposto no § 1º deste artigo, os Secretários de Estado respondem pelos atos dos dirigentes, diretores e superintendentes de órgãos da administração pública direta, indireta e fundacional a eles diretamente subordinados ou vinculados. **§3º** - Aos diretores de Agência Reguladora aplica-se o disposto no §1º deste artigo. **Artigo 52-A** - Caberá a cada Secretário de Estado, semestralmente, comparecer perante a Comissão Permanente da Assembléia Legislativa a que estejam afetas as atribuições de sua Pasta, para prestação de contas do andamento da gestão, bem como demonstrar e avaliar o desenvolvimento de ações, programas e metas da Secretaria correspondente. **§1º** - Aplica-se o disposto no 'caput' deste artigo aos Diretores de Agências Reguladoras. **2º** - Aplicam-se aos procedimentos previstos neste artigo, no que couber, aqueles já disciplinados em Regimento Interno do Poder Legislativo. **§3º** - O comparecimento do Secretário de Estado, com a finalidade de apresentar, quadrimestralmente, perante Comissão Permanente do Poder Legislativo, a demonstração e a avaliação do cumprimento das metas fiscais por parte do Poder Executivo suprirá a obrigatoriedade constante do 'caput' deste artigo. **§4º** – No caso das Universidades Públicas Estaduais e da Fundação de Amparo à

12. A remuneração do Secretário de Estado está prevista no § 4º, do artigo 39[8] da Constituição Federal, no qual consta expressamente que o subsídio fixado será de parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

13. Evidenciada a natureza constitucional do regime jurídico estabelecido para o cargo de Secretário de Estado, bem como a previsão expressa de remuneração em parcela única com vedação de quaisquer adicionais, o recebimento do benefício da licença-prêmio parece incompatível com o exercício de funções na condição de agente político.

14. A licença-prêmio é benefício legal concedido aos servidores da administração estadual direta, submetidos ao regime estatutário, como prêmio de assiduidade, a 90 (noventa) dias de licença em cada período de 5 (cinco) anos de exercício, desde que não tenham sofrido qualquer penalidade administrativa[9] .

Pesquisa do Estado de São Paulo, incumbe, respectivamente, aos próprios Reitores e ao Presidente, efetivar, anualmente e no que couber, o disposto no 'caput' deste artigo.. **Artigo 53** - Os Secretários farão declaração pública de bens, no ato da posse e no término do exercício do cargo, e terão os mesmos impedimentos estabelecidos nesta Constituição para os Deputados, enquanto permanecerem em suas funções.

[8] Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. ... § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI

[9] L.C. 10.261/68 - Artigo 209 - O funcionário terá direito, como prêmio de assiduidade, à licença de 90 (noventa) dias em cada período de 5 (cinco) anos de exercício ininterrupto, em que não haja sofrido qualquer penalidade administrativa.
Parágrafo único - O período da licença será considerado de efetivo exercício para todos os efeitos legais, e não acarretará desconto algum no vencimento ou remuneração.

14.1. Portanto, o direito ao benefício da licença-prêmio não alcança aos agentes políticos, considerada sua previsão infraconstitucional, disciplinada na Lei nº 10.261/68, Estatuto dos Funcionários Públicos, que estabelece obrigações e direitos ao funcionário ocupante de cargo efetivo.

15. A distinção da natureza jurídica entre os cargos exercidos por agente político e titular efetivo foi enfatizada na decisão prolatada na Apelação nº 0000671-32.2010.8.26.0597, oriunda do Tribunal de Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

> AGENTE POLÍTICO Secretário Municipal nomeado em cargo de provimento comissionado que almeja o recebimento de licença-prêmio em pecúnia Descabimento - Não há como formular baralhamento entre os regimes jurídicos dos agentes políticos, que auferem subsídios em parcela única (art. 39, par. 4º, da CF), com as verbas remuneratórias recebidas pelos servidores públicos ou servidores estatais ou agentes administrativos Improcedência da ação mantida Recurso do autor não provido.

15.1. Além de destacar a divergência entre os regimes jurídicos que regem os cargos de servidores públicos e os agentes políticos, no voto do Desembargador Relator da apelação mencionada[10], também foi salientada a impossibilidade de remuneração dos Secretários Estaduais senão por parcela única, conforme estabelece o § 4º do artigo 39 da Constituição Federal, conforme se depreende do da leitura do seguinte trecho:

---

[10] Apelação nº 0000671-32.2010.8.26.0597, 9ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

" ... Não há dúvida de que os Secretários de Estado e Município se enquadram no regime jurídico dos agentes políticos e, como tal, sua remuneração há de observar os critérios dos subsídios em parcela única (art. 39, par. 4º, CF)4, não podendo se arvorar em servidores públicos ou servidores estatais ou agentes administrativos, com vistas ao recebimento de direito distinto e não conciliável em relação ao regime dos agentes políticos, mais especificamente quanto ao pleito de recebimento indenizável de licença-prêmio. ..."

16. Por fim, considerada a incompatibilidade entre o regime constitucional que rege o cargo do agente político com a concessão do direito ao benefício da licença-prêmio, prejudicado o recebimento em pecúnia de 30 dias nos termos postulados pela interessada.

17. Respondida a questão proposta sugiro a remessa dos autos à Procuradoria Geral do Estado, a fim de ser ouvida a Procuradoria Administrativa, nos termos do art. 21, I, da Lei Complementar n. 478, de 18.7.1986, por se tratar de matéria jurídica de interesse da Administração Pública em geral.

É o parecer, *sub censura*.

CJ, 10 de fevereiro de 2014.

Fernanda Amaral Braga Machado
Procuradora do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA

Processo: 155160/2013
Interessado: LINAMARA RIZZO BATTISTELA
Assunto: CONTAGEM DE TEMPO PARA FINS DE LICENÇA PRÊMIO COM CONVERSÃO DE 30 DIAS EM PECÚNIA

Aprovo as conclusões do Parecer CJ/SGP nº 18/2014, que conclui não serem os Secretários de Estado titulares do direito ao benefício da licença-prêmio, uma vez que, sendo agentes políticos no exercício de *múnus público*, submetem-se a regime jurídico constitucional. Por tal razão, conforme conclusão do Parecer AJG nº 627/2008[11], fazem jus a férias e outros direitos sociais **que possuam assento constitucional**, não lhes sendo aplicáveis, porém, vantagens pecuniárias estabelecidas em legislação infra-constitucional a servidores titulares de cargo.

Observo que o Parecer CJ/SGP nº 65/2007 juntado às fls. 04/15 do presente expediente trata de situação distinta da versada nesta consulta, pois lá a questão colocada era a de se saber se servidor público que se afasta por período em que exerce cargo eletivo possui direito a contar tal período como tempo de serviço, para fim de obtenção de vantagens no retorno ao cargo. E a conclusão, afirmativa, teve amparo no art. 38 da Constituição Federal e no art. 76 da Lei nº 10.261/68. O caso ora sob exame trata de pedido de obtenção de benefício por Secretário de Estado, estabelecido no Estatuto dos Funcionários Públicos para servidores públicos, com fundamento no só exercício desse *múnus* público[12], não incidindo os dispositivos constitucional e legal supra citados.

---

[11] que modificou entendimento anteriormente estabelecido nos Pareceres AJG nº 53/1998 e nº 149/2002.
[12] Tal como constou do item 6.1 do Parecer ora aprovado, o singelo requerimento de fl. 03 cinge-se, ao que parece, exclusivamente ao cômputo do tempo de exercício como Secretária de Estado para fim de obtenção do benefício da licença prêmio. Ademais, a Informação UCRH nº 45/2014 noticia que a interessada encontra-se no exercício normal de trabalho como Professora Doutora efetiva na Universidade de São Paulo, do qual, portanto, não se afastou, não se tratando, claramente, de situação análoga à analisada no Parecer CJ/SGP nº 65/2007.

O Parecer PA nº 83/2002, ao assentar que os Secretários de Estado são agentes políticos, socorreu-se da lição de inúmeros e consagrados autores, entre os quais destaco excerto em que Maria Sylvia Zanella di Pietro pontua que:

> *A idéia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de* ***governo*** *e à de* ***função política****,*(...)(destaque do texto original)
>
> *Ao tratarmos do assunto concernente à Administração Pública, vimos, baseados na lição de Renato Alessi, que a* ***função política 'implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado*** *em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade de soberania estatal'. Compreende,* ***basicamente, as atividades de direção*** *e as co-legislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais.*
> (...)

Em seguida, a autora enfatiza que o que notadamente caracteriza a ideia de agente político, além do assento constitucional, é a citada função política de direção, de participação direta ou indiretamente, nas decisões de governo, razão pela qual aponta que :

> *Não basta o exercício de atribuições constitucionais para que se considere como agente político aquele que as exerce.*

Menciona que *essas funções políticas ficam a cargo dos órgãos governamentais ou governo propriamente dito e se concentram, em sua maioria*, no Poder Executivo, pois atuação do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas, que igualmente possuem atribuições constitucionais, não se reveste da mesma natureza política, e conclui:

> *São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, apenas os Chefes dos Poderes Executivo federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores.*

Com suporte nessas e inúmeras outras fontes doutrinárias, o Parecer PA nº 83/2002, superiormente aprovado, apontou as marcantes distinções entre Secretário de Estado, agente indiscutivelmente político, **a Secretário Adjunto**, para concluir que a este último **aplicam-se *todas as disposições*** *constitucionais e* ***estatutárias aplicáveis aos funcionários públicos*** *estaduais* ***ocupantes de cargos em comissão***, **justamente por não ser agente político**, mas titular de cargo de provimento em comissão. E, ao final endossou integralmente as conclusões do Parecer AJG nº 149/2002 no sentido de que:

> ***Sendo titulares de cargo em comissão, os Secretários Adjuntos*** *estão sujeitos às regras da Lei nº 10.261, de 28/10/1968 (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado),* ***tendo direito ao benefício da licença-prêmio****, previsto nos artigos 209 e seguintes daquele diploma legal, desde que cumpridos os requisitos para a sua concessão.*

Parece-me claro, à vista do exposto, que os Secretários de Estado, agentes políticos cujo regime jurídico é previsto na Constituição, *titularizam cargos* constitucionais, no dizer da Procuradora do Estado Dra. Patrícia Ester Fryszman, e não têm direito a licença-prêmio.

Entendo que a orientação da Procuradoria Geral do Estado contida no Parecer PA nº 83/2002 não deixa margem a dúvida quanto a tal conclusão, pelo que reputo desnecessário o encaminhamento dos autos à Subprocuradoria Geral do Estado – área de Consultoria para deliberação acerca da oitiva da Procuradoria Administrativa.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
SECRETARIA DE GESTÃO PÚBLICA

Encaminhem-se os autos à Unidade Central de Recursos Humanos, por intermédio da Chefia de Gabinete, para ciência do entendimento manifestado por este órgão jurídico.

CJ/SGP, 12 de fevereiro de 2014.

HELOISA PEREIRA DE ALMEIDA MARTINS
PROCURADORA DO ESTADO
CHEFE SUBSTITUTA