



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

CASA CIVIL - CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E ARQUIVO

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR - 1988

Este produto reúne todos os Despachos Normativos do Governador do Estado de São Paulo publicados no Diário Oficial, no ano de 1988.

É importante observar que os textos foram digitados conforme publicados no Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Equipe da Biblioteca da Casa Civil



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA
DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (1988)

SUMÁRIO

Clique no ato para ver a íntegra

DESPACHO DO GOVERNADOR (EM CARÁTER NORMATIVO), DE 25-11-1988.....	3
DESPACHO DO SECRETÁRIO, DE 16-03-1989.....	5



DESPACHO DO GOVERNADOR (EM CARÁTER NORMATIVO), DE 25-11-1988

Assunto: Cargo Público - Função-Atividade - Transformação

No processo GG-6.796-80 c/aps. SJ-190-81 + PGE-71.967-81-SE + SRT-118-85, em que Leila Pons Napoli, solicita transformação de cargo: "À vista dos elementos constantes do processo, das conclusões alçadas pelo Grupo de Trabalho instituído pelo Dec. 28.188 e do parecer 1.388-88, da Assessoria Jurídica do Governo, decido, **em caráter normativo** que, para fins de transformação de cargos públicos e funções-atividades, deverão ser computados de exercício de fato, desde que atendidos os seus pressupostos (existência legal do cargo ou função; ato formal de designação; efetivo exercício das funções e boa fé do servidor), restringindo-se o compute ora deferido e tão somente para complementação de interstícios legais, limitando-se, ainda, a sua aplicação aos cargos já requeridos tempestivamente. O presente despacho revoga, no que lhe for contrário, a diretriz anteriormente estabelecida no despacho de 20-8-82, publicado no D.O., de 21 do mesmo mês e ano, prolatado no processo GG-6.796-80".

DOE, Seção II, 26/11/1988, p. 1

Aplicação: Despacho do Secretário, de 16-03-1989 - [Íntegra](#)



Legislações correlatas





DESPACHO DO SECRETÁRIO, DE 16-03-1989

Assunto: Cargo Público - Função-Atividade - Transformação

No processo GG-6.796-80, em que Leila Pons Napoli solicita transformação de cargo: "O Secretário do Governo, tendo em vista os reiterados de certidão formalizados por interessados, para plena ciência da diretriz administrativa, consubstanciada no despacho normativo de 25, publicado no D.O., de 26-11-88, que revogou, no que lhe foi contrária, a orientação anteriormente estabelecida no despacho de 20, publicado 21-8-82 e, atendendo as determinações do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para amplo conhecimento da Administração e interessados em geral, faz publicar o parecer AJG-1.388-88, da Assessoria Jurídica do Governo, que sintetiza o entendimento dominante nos autos e no Grupo de Trabalho instituído pelo Dec. 28.188-88, e que motivou a referida alteração". Reportamo-nos como relatório a nossa anterior manifestação de fls. 220/222, quando se cuidava de formalizar a constituição do Grupo de Trabalho encarregado de proceder aos estudos relacionados com o cômputo do tempo de serviço de fato, para fins de transformação de cargo ou funções-atividades. Segue a fls. 224/225 a referida formalização do grupo, que teve como presidente o Dr. Benito Juarez Joele, desta Assessoria.

O G.T. apresenta seu relatório a fls. 255/266, sob as seguintes conclusões:

Feito o histórico e na atual fase de tramitação da matéria, quando já evidenciam posicionamentos definidos, embora sem uniformidade, quer na esfera administrativa, quer na esfera judiciária, é possível adiantar as seguintes conclusões:

- a) tendência majoritária dos julgados se direcionando no sentido do reconhecimento de períodos de exercício de fato para fins de transformação de cargos ou funções;
- b) diversidade de fundamentação das sentenças e dos acórdãos que expressam tal tendência, ensejando dificuldades na distinção entre situação de exercício de fato, propriamente dito, e de desvio de função;
- c) dificuldades de se firmar orientação uniforme sobre a matéria, após anos da promulgação da Lei Complementar nº 318, de 10 de março de 1983, conforme se verifica dos acórdãos mais recentes aos autos (fls. 228/254), dois entendendo procedentes pretensões dos servidores e dois improcedentes (Aplicações Cíveis nºs 67.132-1, de 08/05/86; 76.217-1, de 01/10/86; 78.886-1, de 12/11/86 e 88.765-1, de 23/09/87;
- d) na esfera administrativa, vinha predominando o entendimento no sentido de se modificar a orientação vigente para solução dos casos remanescentes.

Em face das premissas expostas no item anterior e pelos próprios fundamentos que vierem a concretizar a formação de tendência majoritária, favorável ao cômputo de exercício de fato para os fins de que se cuida a ela se associa o Grupo de trabalho, objetivando tratamento equânime a situações da mesma natureza daquelas que prosperam administrativamente.

Na hipótese de nova orientação sobre a matéria, a ser formalizada mediante despacho normativo, que operaria "ex nunc" e na linha cautelar já apontada pelos órgãos preopinantes, entende o Colegiado devam ser atendidos os seguintes requisitos:

- a) limitação aos casos já requeridos tempestivamente, observados os prazos prescricionais;
- b) cômputo dos períodos de exercício de fato, apenas e tão somente para complementação dos interstícios legais;
- c) que a situação do exercício de fato atenda aos respectivos pressupostos básicos, a saber: existência legal do cargo ou função; ato formal de designação, ensejado convicção de regularidade; efetivo exercício das funções e boa fé do servidor.

Chamada a dizer, a Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, pelo seu Grupo de Legislação de Pessoal, assim se coloca (fls. 269/272):

O entendimento deste Grupo de Legislação ao cômputo de período de exercício de fato, para fins de transformação de cargo ou função-atividade é favorável a essa contagem, apenas e exclusivamente, para fins de complementação de interstício temporal exigido, conforme conclusão alçadas nos Pareceres GLP nºs 9/81 (fls. 74/81), 49/81 (fls. 88/96) e



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (1988)

125/83 (fls. 151/156), acolhidas pelo Coordenador de Recursos Humanos do Estado, entendimento que ora retificamos.

Dessa forma, nada temos a opor à proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho, da fixação de nova orientação sobre a matéria, a ser formalizada mediante despacho normativo.

Considerando sugestão de se limitar essa orientação aos casos já requeridos tempestivamente, limitações essa que poderá ensejar novas ações judiciais tendo em vista, ainda, que se insere as atribuições da Procuradoria Geral do Estado, a de propor ao Governador as medidas que julgar necessárias à uniformização da jurisprudência administrativa - artigo 2º, XIII, da L.C. nº 478/86 - propomos seja o assunto ora em exame submetido à apreciação da d. P.G.E.

A Consultoria Jurídica da Secretaria da Administração se manifesta, em sequência, a fls. 247/280:

Conforme definiu deste processo a questão suscitada sobre os possíveis efeitos do exercício de fato é pelo menos tormentosa.

Com a devida vênia das opiniões em contrário, perfilhamos o posicionamento já firmado pela Procuradoria Administrativa no sentido de que o período de exercício de fato não pode ser computado para fins de transformação de cargo ou função-atividade. Aliás, como já lembrado neste processo, trata-se de orientação firmada administrativamente pelo Despacho do Governador do Estado de 20/08/82 (DOE de 27/08/82), taxativo no sentido de que o exercício de fato não gera direito à transformação de cargo, orientação esta que tem por supedâneo o referido Parecer PA - nº 90/80, do qual extraímos o seguinte excerto: "Ora, atribui-se a tal desempenho efeitos próprios do exercício regular do cargo ou função pública, importaria em descumprimento do princípio da legalidade, a qual esta a Administração jungida. De nada adiantaria as disposições legais e regulamentares a respeito da designação para função de Chefia se, inobservadas estas, o fato em si devesse gerar os mesmos efeitos e criar os mesmos direitos."

Cumprе salientar, mais uma vez, conforme noticiados nestes autos, que a orientação que predomina sem exceção no Supremo Tribunal Federal e bastante rigorosa pois ao exercício de fato daquela Corte de Justiça não atribui se quer o direito à remuneração do cargo exercido, conforme decidido no RE nº 85.404-SP, "in" Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ED. Lex, vol. 1/80, cuja ementa é a seguinte:

"Funcionário. Exercício, de fato, de funções diversas das do cargo em que investido. Inexistência de direito à remuneração maior, salvo expressão legal. Súmula nº 339. Recurso extraordinário conhecido e provido."

Salientamos que decisões tais da Corte Suprema ressalva a previsão legal, o que não ocorreu na Lei Complementar nº 180/78, nem na Lei Complementar nº 318/83, as quais são versadas neste processo: tanto uma quanto a outra outorgou o benefício desde que o funcionário e/ou servidor estivesse no exercício regular e legal dos cargos nelas arrolados. Ainda à guisa de orientação jurisprudencial, invocamos a decisão do Tribunal de Justiça deste Estado, proferida no Prejulgado dos Embargos Infringentes nº 223.016, cuja conclusão é a seguinte:

"ACORDAM, em sessão das Câmaras Civas Reunidas do Tribunal de Justiça, por maioria de votos, declara que o exercício de fato de funções melhor remuneradas que as do próprio cargo não dá direito à diferença de vencimentos.

...Assim decidem em consonância com os fundamentos do acórdão embargado de fls. 56/57, o qual está em consonância não só com a jurisprudência predominante no Tribunal, como em harmonia com o entendimento firmado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal. Os vencimentos do funcionário são os do próprio cargo e não os das funções que exerça, em desarmonia com as do cargo, exceto quando esteja substituindo titular de outro cargo, ou neste se encontre inteiramente por estar vago, ou ainda, excepcionalmente, quando a lei autoriza uma vantagem qualquer adiciona, pelo exercício extravagante de funções diversas e do próprio cargo (e nesta última hipótese é preciso que a lei seja bem explícita e as suas condições estejam formal e seguramente, atendidas)."

Cumprе salientar, ainda, que no seio da Comissão constituída pela Portaria G.PG. nº 1, de 03/01/85, por força do determinado no Decreto nº 23.155/84, Comissão essa que



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (1988)

funcionou para apreciar as dúvidas jurídicas a propósito da aplicação da Lei Complementar nº 318/83, vingou e prevaleceu a tese de que o exercício de fato não poderia ser computado para fins de transformação. Ao ensejo, anexamos ao presente algumas manifestações da referida Comissão.

Resta acrescentar que da doutrina decorre outra conclusão: afinal há que se fazer prevalecer o princípio da legalidade que embasa toda a atividade da administração pública. Como preleciona Hely Lopes Meirelles:

'Na Administração Pública, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular, significa 'pode fazer assim'; para o administrador público significa 'deve fazer assim'.' ("in" DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO - Ed. Revista dos Tribunais - 10ª Edição Atualizada 1984 - pág. 60).

Vivendo-se isto neste País num "Estado de Direito", impõe-se o respeito, sobretudo pelo Administrador, do referido princípio da legalidade.

Se para as transformações de cargos e/ou funções-atividades a norma legal não atribuiu efeito para tanto ao exercício de fato, entendemos, com a devida vênia da orientação preconizada pelo douto Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 28.118/88, que não há que se cogitar de modificação da atual e vigente orientação administrativa a respeito do tema em tela, a qual está em consonância e conforme a ordem constitucional posta.

Concluindo, opinamos no sentido de que o lapso de tempo de exercício de fato não pode ser computado para fins de transformação de cargo ou função-atividade, mesmo que seja para completar o interstício temporal necessário para tanto.

O Senhor Secretário da Administração se manifesta a fls. 306:

Acolho a manifestação da Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, lembrando que esta Pasta já posicionou sobre a matéria, conforme se verifica a fls. 158, cujos termos ora ratifico.

Encaminha-se à Procuradoria Geral do Estado, por meio da Secretaria da Justiça.

Registra-se a remissão supracitada, contida a fls. 158:

Acolhendo o pronunciamento da Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, que retifica o entendimento anterior sobre a matéria, no sentido de que o tempo de exercício de fato é computável para fins de transformação de cargos, encaminha-se os autos ao Gabinete Civil do Governador.

G.S., em 26 de agosto de 1983.

Antonio Carlos Mesquita

Secretário da Administração

Na Procuradoria Geral do Estado, a douta Procuradoria Administrativa vem de exarar o parecer PA-3 nº 297/88, ora reproduzido em sua parte substancial.

Tanto a Lei Complementar nº 180, de 12-05-78, como a Lei Complementar nº 318, de 11-03-83, fixaram prazos preclusivos para o oferecimento do requerimento pelos interessados nas transformações questionadas.

Tais prazos, de 30 (trinta) dias contados da publicação da L.C. 180/78 e de 60 (sessenta) dias, fluentes da publicação da L.C. 318/83, dá há muito se exauriram, como é obvio.

Destarte, parece-nos que nada obsta, que a nova orientação administrativa limite o seu alcance aos casos tempestivamente, requeridos, mesmo porque inviável se afigura a reabertura do prazo fixado em lei, e já exaurido, por mero ato administrativo.

A Chefia da Terceira Subprocuradoria se coloca, a seguir (fls. 33/334):

De acordo com as conclusões do parecer retro. De fato, em face da dúvida suscitado pelo Grupo de Legislação de Pessoal da Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, fls. 270 - relativamente a consciência de restringir-se o pretendido despacho normativo aos servidores que, tempestivamente, hajam requerido a transformação de que tratam as Leis Complementares nºs 180/78 e 318/83 e da oportunidade de, nos artigos 2º, inciso XIII, da L.C. nº 478/86, ser editada súmula de uniformização de jurisprudência administrativa - é que, de rigor, retornam os autos a esta Procuradoria.

A dúvida de que o pretendido despacho normativo - se assim, restritivo - poderia ensejar novas ações judiciais parece-nos, "data vênia", mais aparente do que real, pois, com ou



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (1988)

sem despacho, é evidente que os pedidos intempestivos, por força da lei, não poderão ser acolhido.

Por outro lado, parece-nos que o melhor modo de cristalizar o referido entendimento - já que se circunscreve a caso reduzidos e em número determinado - é, efetivamente, a edição de despacho normativo, pois, como é, a súmulas administrativas - consoante tem sido, reiteradamente, afirmado por esta Procuradoria, objetiva, precipuamente, assegurar a uniformidade de tratamento de matérias jurídicas de aspecto mais amplo e de aplicação permanente. Por exposto, entendemos estar o presente processo em condições de ser submetido à definitiva apreciação do Chefe do Executivo.

Dois entendimentos procedentes as pretensões dos servidores e dois improcedentes (Aplicações Cíveis nºs 67.132-1, de 08/05/86; 76.217-1, de 01/10/86; 78.886-1, de 12/11/86 e 88.765-1, de 23/09/87;

d) na esfera administrativa, vinha predominado o entendimento no sentido de se modificar a orientação vigente para solução dos casos remanescentes.

Em face das premissas expostas no item anterior e pelos próprios fundamentos que vierem a caracterizar a formação de tendência majoritária, favorável ao cômputo de exercício de fato para os fins de que se cuida a ela se associa o Grupo de Trabalho, objetivando tratamento equânime a situação da mesma natureza daquelas que prosperam administrativamente.

Na hipótese de nova orientação sobre a matéria, a ser formalizada mediante despacho normativo, que operaria "ex nunc" e na linha cautelar já apontada pelos órgãos preopinantes, entende o Colegiado devam ser atendidos os seguintes requisitos:

a) limitação aos casos já requeridos tempestivamente, observados os prazos prescricionais;

b) cômputo dos períodos de exercício de fato, apenas e tão somente para complementação dos interstícios legais;

c) que a situação de exercício de fato atenda aos respectivos pressupostos básicos, a saber: existência legal do cargo ou função; ato formal de designação, ensejando convicção de regularidade; efetivo exercício das funções e boa fé do servidor.

Chamada a dizer, a Coordenadoria de Recursos Humanos do Estado, pelo seu Grupo de Legislação de Pessoal, assim se coloca (fls. 269/272):

O entendimento deste Grupo de Legislação de Pessoal com relação ao cômputo do período de exercício de fato, para fins de transformação de cargo ou função-atividade é favorável a essa contagem, apenas e exclusivamente, para fins de complementação de interstício temporal exigido, conforme conclusão alçada nos Pareceres nºs 9/81 (fls. 74/81), 49/81 (fls. 88/96) e 125/83 (fls. 151/156), acolhidas pelo Coordenador de Recursos Humanos do Estado, entendimento que ora retificamos.

Dessa forma, nada temos a opor à proposta apresentada pelo Grupo de Trabalho, da fixação de nova orientação sobre a matéria, a ser formalizada mediante despacho normativo.

Considerando, todavia, a sugestão de limitar essa nova orientação aos casos já requeridos tempestivamente essa que poderá ensejar novas ações judiciais e tendo em vista, ainda, que se insere entre as atribuições da Procuradoria Geral do Estado, a de propor ao Governador as medidas que julgar necessária à uniformização da jurisprudência administrativa - artigo 2º, XIII, da L.C. nº 478/86 - , seja o assunto ora em exame submetido à apreciação da douta P.G.E.

A Consultoria Jurídica da Secretaria da Administração se manifesta, em seqüência, a fls. 274/280:

Conforme deflui deste processo a questão suscitada sobre os possíveis efeitos do exercício de fato é pelo menos tormentosa.

Com a devida vênia das opiniões em contrário, perfilhamos o posicionamento já firmado pela Procuradoria Administrativa no sentido de que o período de exercício de fato não pode ser computado para fins de transformação de cargo ou função-atividade. Aliás, como já lembrado neste processo, trata-se de orientação firmada administrativamente pelo Despacho do Governador do Estado de 20/08/82 (DOE de 27/08/82), taxativo no sentido



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (1988)

de que o exercício de fato não gera direito à transformação de cargo, orientação esta que tem por supedâneo o referido Parecer PA - nº 90/80, do qual extraímos o seguinte exceto: A Chefia da P.A. se posiciona a fls. 335:

Conforme demonstra o parecer PA-3 nº 297/88 - cingindo-se ao ponto específico trazido a análise desta Procuradoria, e pois sem entrar no mérito da orientação sugerida pelo Grupo de Trabalho em pauta - , o alcance limitado que se quer dar ao aproveitamento do tempo de exercício de fato para efeito de transformações de cargo não deverá acarretar a propositura de novas ações, temida pelo Grupo de Legislação de Pessoal da Secretaria da Administração.

É que, esgotados os prazos preclusivos dentro dos quais poderiam ser requeridas as transformações questionadas, novos pedidos não tem mais cabimento, nada obstando, assim, que a orientação administrativa se circunscreva aos casos tempestivamente requeridos.

Ao concordar com as ilações alçadas, submetemos aos autos ao douto crivo do Sr. Procurador Geral.

Manifesta-se a fls. 336/337 o Senhor Subprocurador Geral do Estado, junto ao G.P.G: Examinando a sugestão formulada pelo Grupo de Trabalho, instituído pelo Decreto nº 28.118, de 19/01/88, de que, admitido o cômputo do exercício de fato, para fins de transformação de cargos e funções públicas, seja circunscrito o alcance de tal contagem aos casos já requeridos, concluiu a Procuradoria Administrativa, no Parecer PA-3 nº 297/88 - sem adentrar no mérito da orientação - pela viabilidade de tal limitação, até porque os prazos para o exercício de opção pelas transformações questionadas já se encontram há muito preclusos.

Ainda não perfilhando a orientação traçada pelo referido Grupo de Trabalho, quanto ao aproveitamento do exercício de fato, entendo que, uma vez admito esse cômputo, inexistem óbice a que circunscreva a Administração o aproveitamento de tal tempo aos pedidos de transformação de cargos tempestivamente formulado.

Acolhendo, pois, as conclusões alcançadas no aludido arrazoado, por seus próprios e jurídicos fundamentos, submeto o presente à elevada deliberação de Vossa Excelência com proposta de oportuno encaminhamento à Secretaria do Governo.

O Senhor Procurador Geral do Estado após à questão seu entendimento de fls. 338:

Aprovo o Parecer PA-3 nº 297/88, referendado pelas Chefias da Procuradoria Administrativa e da Subprocuradoria Geral do Estado da Área da Consultoria.

Acolhendo a Administração o entendimento de que o exercício de fato poderá ser computado para fim de complementação de interstício temporal, nas hipóteses de transformação de cargos e funções públicas, nada obsta que seja o alcance de tal contagem circunscrito aos pedidos tempestivamente formulados.

Submeto, pois, á apreciação do Senhor Secretário da Justiça, com proposta de oportuno encaminhamento à Secretaria do Governo.

Fecha-se a instrução com o seguinte despacho do Senhor Secretário da Justiça (fls. 339): Diante do Pronunciamento da Procuradoria Geral do Estado, que acolho, encaminha-se à Secretaria de Estado do Governo.

Reconhecida a observação da C.J. da Pasta da Administração a fls. 277 de que a questão em pauta se revela temerosa, o que se compõe com nosso relato de fls. 220 e - todo o bojo dos autos quanto à longa série de laboriosos pareceres já exarados, há que se aceitar que, não obstante as ainda remanescentes dissidências de mérito, a matéria em dúvida vem de, a partir da constituição do Grupo de Trabalho de fls. 224/225, e até porque justiça tardia como tal se desvanece, convergir para a solução possível, a se consubstanciar na proposta desse colegiado, escoimada que veio, na argumentação dos pareceres subseqüentes, do receio levantado pelo GLP da CRHE a fls. 270, de que a orientação, no limitar-se aos casos já requeridos tempestivamente, poderia ensejar novas ações judiciais. Nesse sentido, ali se propôs nova audiência da P.G.E., em cuja PA., então - parecer PA-3 nº 297/88, fls. 329/332 - , efetivamente se aplicou o referido receio, no ser ponderado que as L.L.C.C. 180/78 e 318/83 fixaram prazos preclusivos - há muito exauridos - para se requererem transformações de cargo eventualmente ligadas ao mérito, em pauta, de anexar-se ou não tempo de exercício de fato. O parecer conclui que "nada obsta que a



Governo do Estado de São Paulo (Casa Civil)
Centro de Documentação e Arquivo - CDA

DESPACHOS NORMATIVOS DO GOVERNADOR (1988)

nova orientação administrativa limite seu alcance aos casos tempestivamente requeridos, mesmo porque inviável se nos afigura a reabertura do prazo fixado em lei, e já exaurido, por mesmo ato administrativo”.

Por todo exposto, tramitada a matéria, após esgotada sua abordagem, pela cúpula jurídica do Estado, dando ensejo a que a proposta centrada nas conclusões do Grupo de Trabalho prospere, estamos em que, observadas as ponderações feitas pela P.A., se impõe ser baixado Despacho Normativo pela Superior Autoridade, albergando como válido o cômputo, tão somente para completção de interstícios legais, do tempo de exercício de fato, em sua configuração quadripartite de pressupostos, para fins de transformação de cargos públicos e funções-atividades, limitando o alcance da medida aos casos já requeridos tempestivamente, observados os prazos prescricionais.

É, o s.m.j, que nos parece e ocorre.

DOE, Seção II, 17/03/1989, p. 2-4
