

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100011038531

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: MINUTA

DESPACHO Nº 1323/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. MINUTA DE PORTARIA INTERSECRETARIAL. ANÁLISE JURÍDICA. ESTABELECIMENTO DE CONDUTAS, DECISÕES, AÇÕES E PROCEDIMENTOS DE SERVIÇOS DE NATUREZA AEROMÉDICA NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ESTADO DE GOIÁS. DA IMPOSSIBILIDADE DE INOVAÇÃO LEGAL. PORTARIA COMO EXPRESSÃO DO PODER REGULAMENTAR QUE APENAS CONCRETIZA NORMAS JÁ EXISTENTES. VIABILIDADE. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA SETORIAL. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre o pedido de análise jurídica de minuta de portaria intersecretarial entre Secretaria de Estado da Saúde (SES) e Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP), com o intuito de normatizar os procedimentos, condutas, decisões e ações dos profissionais que atuam diretamente nas respostas às solicitações de natureza aeromédica.

2. Os autos foram iniciados por meio do **Ofício nº 64592/2021 - CBM (000026292353)**, segundo o qual:

"Considerando que o Serviço Aéreo do CBMGO já se encontra regulado no âmbito do CBMGO por meio de procedimentos operacionais padrão (POP), manuais e principalmente por meio da Normal Operacional n. 04/2014, entretanto, carece de norma regulatória de procedimentos e ações no âmbito da SES para os atendimentos relativos a área da saúde, para que se possa assim, criar um doutrina operacional única para o atendimento dos diversos tipos de solicitações de natureza aeromédica.

Neste sentido, buscando-se o desenvolvimento de um serviço aeromédico mais eficaz e eficiente, desenvolveu-se a múltiplas mãos uma minuta de portaria intersecretarial (SSP e SES) com o intuito de normatizar os procedimentos, condutas, decisões e ações dos profissionais que atuam diretamente nas repostas as solicitações de natureza aeromédica."

3. Após manifestações do Comando de Saúde Bombeiro Militar no **Parecer CSAU nº 589/2022** (000026926549) e do Sistema Integrado de Atendimento ao Trauma e Emergência no **Despacho nº 35/2022 - SES/SIATE** (000027687696), foram indicadas sugestões para melhor adequação da minuta inicialmente estruturada (000026292477).

4. A Secretaria de Estado da Saúde, por meio do **Ofício nº 10538/2022 - SES** (000028014055), manifestou-se favoravelmente à minuta de portaria intersecretarial, desde que fossem atendidas as alterações sugeridas pelo Sistema Integrado de Atendimento ao Trauma e Emergência - SIATE.

5. Os autos aportaram na Procuradoria Setorial, a qual, através do **Parecer SES/PROCSET nº 390/2022** (000030702609), manifestou-se pela regularidade e respeito ao princípio da legalidade do instrumento normativo apreciado, bem como tratou dos limites de competência da Procuradoria Setorial para opinar sobre o tema, submetendo, incontinenti, o pronunciamento à apreciação desta Casa, com fulcro na Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, ante a existência de dúvida acerca da necessidade de submissão à respectiva Procuradoria Setorial da dimensão material das análises relativas às portarias que veiculem demandas da Secretaria de Estado da Saúde e do fato de se tratar de minuta que veicula interesses convergentes de mais de uma Pasta.

6. É o relatório. Passo à fundamentação.

7. Embora exista divergência classificatória acerca da natureza da portaria, ora sendo considerada ato normativo, ora ato administrativo de efeitos concretos^[1], parte-se do pressuposto de que o referido instituto não ostenta natureza de ato normativo primário, o qual retira seu fundamento de validade do próprio texto constitucional e inova normativamente no ordenamento jurídico, devendo abster-se ao quadro normativo legal de onde retira seu fundamento de validade.

8. Tem-se que o uso das portarias, nesses moldes, consiste em faceta do poder regulamentar, traduzido na possibilidade de edição de atos que possibilitem a execução das leis a partir do detalhamento do seu conteúdo. Assim, o dito poder normativo não é um poder criativo, mas meramente executório, já que concretiza as previsões abstratas e genéricas lançadas nos dispositivos normativos, guardando fundamento constitucional no art. 84, inciso IV, da Lei Maior.

9. Nesse sentido, preleciona Maria Sylvia Di Pietro^[2]:

"Doutrinariamente, admitem-se dois tipos de regulamentos: o regulamento executivo e o regulamento independente ou autônomo. O primeiro complementa a lei ou, nos termos do artigo

84, IV, da Constituição, contém normas 'para fiel execução da lei'; ele não pode estabelecer normas contra *legem* ou *ultra legem*. Ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II, da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração.

O regulamento autônomo ou independente inova na ordem jurídica, porque estabelece normas sobre matérias não disciplinadas em lei; ele não completa nem desenvolve nenhuma lei prévia."

10. Ademais, é viável que outras autoridades, distintas do chefe do Poder Executivo, exerçam também o poder normativo por meio de resoluções, portarias, instruções etc. Esses atos, como já apontado, não podem inovar no ordenamento jurídico, acarretando outros ônus ou instituindo direitos para além daqueles já existentes. Caso contrário, há patente violação ao princípio da legalidade. Em semelhante dicção^[3]:

"Em verdade, o poder normativo das entidades administrativas, exercido com fundamento em norma legal, não decorre da delegação propriamente dita operada pelo legislador, mas, ao contrário, é inerente à função administrativa e pode ser exercido dentro dos limites fixados em lei. É conferido à Administração Pública o poder de regulamentar a legislação, esclarecendo-a e detalhando-a, de forma a possibilitar a sua concretização."

11. Assim, observando que a minuta de portaria em apreço observa - tanto em sua instrumentalidade, quanto em seu teor - os limites legais dos quais retira seu fundamento de validade, sem inovar na ordem jurídica posta, e com amparo no poder regulamentar, acolhe-se, nesse ponto, a manifestação da Procuradora Setorial, que expressamente consignou (000030702609):

"2.16. No que diz respeito ao caso concreto submetido a esta Setorial, resta cabível a utilização da portaria para o delineamento relativo ao uso e ao funcionamento do serviço aeromédico entre as unidades relacionadas no âmbito do Sistema Único de Saúde no Estado de Goiás. Veja-se que a atuação se insere no conteúdo dos serviços de saúde, materializado pelo transporte de pacientes por via aérea, e por isso podem ser subsumidos à Lei nº 8.080/90, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.

2.17. Quanto ao conteúdo vinculado na minuta da Portaria (000029107095) e em seu anexo (000029108060), não sendo identificado que novas obrigações foram criadas, apenas a especificação de critérios e outras ações relativas à dinâmica do transporte de pacientes e órgãos ou tecidos, verifica-se que os aspectos jurídicos foram observados atendo-se ao princípio da legalidade."

12. Quanto a questão da competência da Procuradoria Setorial para opinar sobre o tema, de pronto, nota-se que o art. 3º, inciso I, da Lei Complementar estadual nº 58/2006, ao dispor sobre a competência da Procuradoria-Geral do Estado, atribui entre suas funções: "exercer com exclusividade, a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado de Goiás, ressalvada a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico do Poder Legislativo, nos termos do § 3º do art. 11 da Constituição Estadual".

13. Ademais, tratando-se de ato regulamentar, a atrai-se, naquilo que for aplicável, o regramento do Decreto estadual nº 9.697/2020, o qual em seu art. 1º preleciona que "Este Decreto estabelece as normas e as diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento de propostas de atos normativos ao Governador do Estado e, **no que couber, para os demais atos de regulamentação expedidos por órgão ou entidade do Poder Executivo.**" (g. n.)

14. No art. 25 do Decreto estadual nº 9.697/2020, a análise jurídica da Procuradoria-Geral do Estado está elencada entre os documentos necessários que devem acompanhar a minuta de exposição de motivos do ato normativo objeto de edição. Nesse ponto, resta cristalina a atribuição desta Procuradoria quanto à manifestação técnica sobre os aspectos jurídicos de atos regulamentares, dentre eles, eventuais portarias regulamentando e especificando os critérios de aplicação de outras normas de hierarquia superior.

15. Ante a competência atribuída à Procuradoria-Geral, resta perfilar os critérios normativos de distribuição de atribuições entre os integrantes do órgão. Nesse sentido, o Decreto estadual nº 9.595/2020, ao regulamentar as competências/atribuições da Secretaria de Estado da Saúde, no art. 9º, prescreve:

"Art. 9º Compete à Procuradoria Setorial:

[...]

IV - realizar a consultoria jurídica sobre matéria já assentada no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado;

V - realizar a consultoria jurídica delegada pelo Procurador-Geral do Estado relativa às demandas da Secretaria de Estado da Saúde;

[...]

§ 4º A par da atribuição prevista no inciso IV do caput deste artigo, a Procuradoria Setorial poderá resolver consultas de baixa complexidade da Secretaria de Estado da Saúde, a critério do Procurador-Chefe."

16. Logo, não veiculando tema juridicamente inédito, nem no qual se vislumbre alta repercussão (econômica, financeira, jurídica, política ou social), nem objeto de orientações divergentes ou já assentadas alvo de pedido de revisão, não se atrai na competência da Assessoria do Gabinete (AG), conforme os limites da delegação traçada na Portaria nº 170-GAB/2020-PGE^[4].

17. Além disso, ressalta-se que a portaria em apreço não inova no ordenamento jurídico, veiculando nova obrigação ou direito, não sendo, ainda, ato editado pelo chefe do Poder Executivo Estadual, de modo a ser apreciado pelo Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado.

18. Destarte, o referido ato é passível de enquadramento nas hipóteses descritas no inciso V e no § 4º do Decreto estadual nº 9.595/2020, possibilitando a manifestação conclusiva da respectiva Procuradoria Setorial. Imperioso pontuar, entretanto, que ainda que assim não o fosse, os autos deveriam ser encaminhados a Assessoria de Gabinete (AG) acompanhados de manifestação da Procuradoria Setorial, em atenção a maior proximidade da realidade fática e jurídica da Pasta, conforme disposto no § 2º do art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

19. A título de arremate, no que diz respeito à natureza intersecretarial da portaria em apreço, veiculando interesses convergentes de mais de uma Secretaria, percebe-se inexistir regramento específico regulamentando a situação. Assim, visando colmatar a referida lacuna, é viável o uso da analogia, aplicando fórmula semelhante daquela previsão contida no art. 9º, § 1º, do Decreto estadual nº 9.595/2020, o qual assim preceitua:

"§ 1º Na hipótese do inciso II do caput, havendo mais de uma autoridade coatora, integrante de órgãos ou entidades diversas, a resposta deverá ser elaborada pela Procuradoria Setorial que tiver maior pertinência temática com a questão de mérito." (g. n.)

20. Desse modo, havendo mais de um órgão ou entidade interessado na regulamentação, a análise jurídica do ato caberá à Procuradoria Setorial com maior pertinência temática com a questão de mérito envolvida, sem prejuízo da manifestação de outra Procuradoria Setorial em caso de provocação promovida pelo órgão ou entidade a que esteja vinculado.

21. Ante o exposto e com os **acréscimos** acima, **aprovo** o **Parecer SES/PROCSET nº 390/2022** (000030702609), da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Saúde.

22. Orientada a matéria, encaminhem os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, dando-se **ciência** aos Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Trabalhista, Tributária, PPMA, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta** e no **CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB).

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

[1] Nesse sentido, preceitua o *Manual de Redação do Governo do Estado de Goiás* "A portaria é o ato que dispõe essencialmente sobre assuntos administrativos de efeito concreto. Por meio dele, uma autoridade competente estabelece e expede instruções sobre aplicação de leis, funcionamento institucional (horário de expediente, suspensão de prazos legais, designação de comissões, redistribuição de servidores etc.), gestão de pessoal (nomeação, exoneração, designação, penalidade, delegação de competência etc.)." *ESTADO DE GOIÁS. Manual de redação do Estado de Goiás, 2020. Disponível em <<https://www.casacivil.go.gov.br/files/2021/ManualdeRedacaodoEstadodeGoias2.pdf>>* Acesso em 07 de junho de 2022, p. 55.

[2] *DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 30.ed. Rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 162*

[3] *Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. Curso de direito administrativo. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2020. p. 434*

[4] <https://www.procuradoria.go.gov.br/files/Portarias2019/Portaria2020/PortariaN170.pdf>

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/08/2022, às 11:17, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 000032311498 e o código CRC 564DD11D.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER - Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202100011038531



SEI 000032311498