

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

GABINETE

PROCESSO: 202000004050886

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

**DESPACHO Nº 1393/2020 - GAB**

EMENTA: ADMINISTRATIVO. CONSELHO DIRETOR DO PROTEGE. ALTERAÇÃO. LEI ESTADUAL Nº 20.805/2020. INCIDÊNCIA TEMPORAL. DISTINÇÃO. MEMBROS REPRESENTANTES DO PODER PÚBLICO. MEMBROS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA E DO SETOR EMPRESARIAL.

1. Autos iniciados com o **Memorando PROTEGE nº 17/2020** (000014132395), no qual a Gerência do Fundo PROTEGE formula consulta acerca dos efeitos da Lei estadual nº 20.805/2020 em face da atual composição do Conselho Diretor do respectivo fundo, especificamente em razão da redução, que a alteração legal promoveu, no quantitativo de representantes da sociedade civil organizada e do setor

empresarial, membros do Conselho.

2. A questão jurídica foi enfrentada pela Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Economia, no **Parecer PROCSET nº 126/2020** (000014428778), que orientou pela produção de efeitos imediatos daquelas novas disposições legais na atual constituição do Conselho Diretor. Segundo o órgão setorial, a representação por aqueles sujeita-se à perda por força de alteração legislativa, e seus membros respectivos não possuem estabilidade, embora tenham mandato fixo por lei.

3. Relatados, sigo com a fundamentação jurídica.

4. O Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás (PROTEGE) tem a incumbência de destinar recursos financeiros para programas sociais de combate à fome e à erradicação da pobreza (art. 1º da Lei estadual nº 14.469/2003), cabendo ao seu Conselho Diretor, na função de administrador do fundo (art. 11 da Lei estadual nº 14.469/2003), a avaliação de desempenho e resultado das ações desenvolvidas com seu financiamento, bem como a homologação e a aprovação de projetos de aplicação de recursos - entre outros (art. 10 do Decreto estadual nº 6.883/2009<sup>1</sup>).

5. O Conselho Diretor do PROTEGE GOIÁS traduz-se, assim, num *agir funcional*<sup>2</sup> da Administração Pública, ao permitir a participação da sociedade civil no âmbito da formulação e do controle de políticas públicas. A figura do Conselho Diretor do Fundo PROTEGE muito se aproxima de conselhos gestores de política pública<sup>3</sup> - apesar do posto de administrador do fundo ter um caráter específico. O modelo é coerente com a exigência constitucional de participação popular nas ações governamentais de assistência social (Constituição Federal, art. 204, II), conferindo, portanto, um ganho de legitimidade democrática, a partir da cidadania participativa nos assuntos de interesse público, bem como um reforço no controle de resultados<sup>4</sup> da atividade pública por quem é diretamente afetado por ela.

6. Aliás, em consonância com orientação precedente desta Procuradoria-Geral, estampada no **Despacho nº 1199/2019 GAB**<sup>5</sup>, é em razão da perspectiva traçada no item acima que os conselhos gestores não devem ser considerados como “*órgãos públicos ou governamentais típicos*”, de modo a preservá-los como instrumento de envolvimento dos cidadãos na demarcação das escolhas dos gestores públicos, e ainda como uma deferência institucional no afã de conservar sua atuação controladora.

7. Com essas ponderações, avanço nas soluções ao caso concreto - incidência temporal das modificações efetuadas na Lei estadual nº 14.469/2003.

8. A Lei estadual nº 20.805/2020 introduziu as seguintes modificações no Conselho Diretor do PROTEGE: **a)** deixaram de integrá-lo: os titulares da Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (atual Secretaria de Estado da Administração<sup>6</sup>), e da Superintendência do Tesouro Estadual (art. 11, incisos III e VII); **b)** passaram a integrá-lo: o presidente do Grupo Técnico Social de Goiás, e o titular da Secretaria de Estado da Segurança Pública ou representante da Pasta por ele indicado (art. 11, incisos VII e XI); **c)** passa a contar com 1 (um) representante, respectivamente, da sociedade civil organizada e do

setor empresarial (art. 11, incisos VIII e IX); **d**) ocorreu uma limitação na discricionariedade para escolha do representante da sociedade civil organizada, devendo ser selecionado dentre os representantes da sociedade no Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, no Conselho Estadual da Assistência Social, no Conselho Estadual da Saúde, no Conselho Estadual da Educação e no Conselho Estadual de Segurança Alimentar (art. 11, § 10).

9. Em relação às modificações dos membros representantes do Poder Público (**item 8, alíneas “a” e “b”**), a Lei estadual nº 20.805/2020 **produz efeitos imediatos**. Ainda que a lei lhes confira mandato fixo, este só é assegurado enquanto a organização administrativa deste ente federado conferir atuação do órgão público representado no Conselho Diretor. É dizer, o mandato não confere estabilidade aos membros representantes do Poder Público, que deixam de ter atuação no Conselho assim que modificações de estrutura administrativa impliquem supressão do órgão público que representam, ou a retirada do órgão da constituição do Conselho. Aliás, o reconhecimento da ausência de estabilidade, em face da reorganização administrativa, já foi objeto de orientação no **Despacho nº 1199/2019 GAB<sup>7</sup>**, bem como reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça (RMS 54.773/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma, j. 08/02/2018), cuja ementa já foi oportunamente colacionada na manifestação opinativa da Procuradoria Setorial da Secretaria da Economia.

10. De outro modo, as modificações relacionadas aos membros da sociedade civil (**item 8, alíneas “c” e “d”**) **apenas produzirão efeitos a partir do término dos respectivos mandatos** (11/04/2021 - evento SEI 000014132395), ocasião em que a escolha deverá observar os novos limites e critérios estabelecidos pela Lei estadual nº 14.469/2003, e suas modificações, e pelo Decreto estadual nº 6.883/2020, este inclusive já com as alterações do Decreto estadual nº 9.703/2020.

11. Diversamente do que ocorre com os membros representantes do Poder Público, os conselheiros representantes da sociedade civil organizada e do setor empresarial contam com norma específica que enuncia as hipóteses de perda do mandato (art. 11, § 7º, da Lei estadual nº 14.469/2003<sup>8</sup>), e dentre as quais não consta circunstância equivalente a aqui analisada. A norma, por certo, apresenta dupla função: de um lado, resguarda o interesse público ao estabelecer situações em que a conduta do conselheiro desponta em contrariedade à sua função; de outro, confere maior proteção ao mandato destes conselheiros, afastando outras hipóteses de perda de mandato - *a contrario sensu* -, o que vem em consonância com a deferência institucional garantida ao próprio Conselho Diretor. Ademais, a interpretação conferida ao art. 11, § 7º, vem em harmonia com o art. 11, § 6º, da Lei estadual nº 14.469/2003, que traz uma regra específica de continuidade do mandato, para evitar que ocorra a vaga da função até a posse de seus sucessores. Por esse contexto jurídico peculiar (*distinguishing*) cabe, então, concluir de maneira diversa à orientação desta instituição no **Despacho nº 1286/2019 GAB<sup>9</sup>**.

12. Em razão do exposto, **aprovo, com acréscimos e ressalvas, o Parecer PROCSET nº 126/2020** (000014428778), e oriento para que a incidência imediata da Lei Estadual nº 20.805/2020 seja restrita aos membros representantes do Poder Público, na forma dos itens 8 a 11 deste pronunciamento.

13. Orientada a matéria, encaminhem-se os presentes autos à **Secretaria de Estado da Economia, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento e adoção das medidas pertinentes. Antes, porém, cientifique-se do teor desta **orientação referencial** (instruída com cópia do **Parecer PROCSET nº 126/2020** e do presente Despacho) as **Chefias da Procuradoria Tributária**, das **Procuradorias Regionais** e do **CEJUR**, esta última para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB. Doravante, os

Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando, naquilo que couber, as diretrizes deste **Despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE<sup>10</sup>.

## **Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1 "Art. 10. Compete ao Conselho Diretor:

*I – aprovar, anualmente, os orçamentos e as metas para os projetos, inclusive a proposta orçamentária aos recursos do Fundo PROTEGE GOIÁS para previsão em Lei Orçamentária Anual;*

*- Redação dada pelo Decreto n. 9.703, de 11-08-2020.*

*II – avaliar, anualmente, o desempenho das ações desenvolvidas com financiamento pelo PROTEGE GOIÁS, com a conferência de seu impacto na redução da pobreza no Estado;*

*- Redação dada pelo Decreto n. 9.703, de 11-08-2020.*

*III – supervisionar os resultados da execução dos programas e/ou ações financiados com recursos do PROTEGE GOIÁS;*

*IV – denunciar ao órgão de Controle Interno possíveis irregularidades detectadas e não sanadas nas prestações de contas dos investimentos financiados com recursos do PROTEGE GOIÁS;*

*V – deliberar sobre os assuntos submetidos a sua apreciação.*

*VI – homologar a seleção de programas e ações a serem financiados com recursos do Fundo PROTEGE GOIÁS; e*

*- Acrescido pelo Decreto n. 9.703, de 11-08-2020.*

*VII – aprovar os projetos de aplicação dos recursos do PROTEGE GOIÁS submetidos à sua apreciação.*

*- Acrescido pelo Decreto n. 9.703, de 11-08-2020.*

*Parágrafo único. As deliberações do Conselho Diretor devem ser registradas em ata e formalizadas por meio de resoluções."*

2 "Segue, então, a importância de se entender e estudar o direito administrativo também a partir de sua vertente funcional, olhando para as finalidades e consequências do agir administrativo não somente no âmbito interno ao Estado (estrutura da Administração), mas também no âmbito da sociedade e dos plexos de direitos enfeixados pelos particulares (função da Administração). E nesta abordagem - digamos - funcional é fundamental recolocar o indivíduo (nas suas relações com o poder estatal) como destinatário e ator principal do direito administrativo." (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A

bipolaridade do direito administrativo e sua superação. In: *Contratos Públicos e direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015).

3 Sobre estas entidades, esta Procuradoria-Geral já se manifestou: “Esses conselhos representam instrumento de auxílio aos representantes eleitos na definição de políticas públicas, numa espécie de complemento da democracia representativa, e realizam-se, efetivamente, pela participação popular, com a reunião de pessoas para discutir, opinar e deliberar sobre assuntos de interesse público. Nesse encadeamento, organizações da sociedade civil mobilizam-se, fazendo a correlata interlocução com as instituições públicas encarregadas da execução da atividade correspondente. Os conselhos gestores são, portanto, instrumentos destinados a essa participação popular direcionada a influenciar o planejamento e a definição de políticas públicas.” (Despacho nº 1199/2019 GAB [201910319002351]).

4 Sobre a relação entre o princípio democrático e o controle de resultados: “Em razão dessa distinção, a eficiência na condução dos interesses públicos merece não apenas ser constitucionalmente enunciada, como de fato o é (art. 37, CF), mas ser interpretada como um mandamento constitucional inafastável, de modo que o devido processo legal, por meio do qual se realiza a gestão pública, a aparelhe com os meios técnicos (tais como índices, parâmetros, termos, verificações etc.) necessários para que ela venha a ser controlada em todas suas fases, até a efetiva realização dos resultados. Este mandamento há ser entendido como essencial ao Estado Democrático de Direito, na medida em que é funcionalmente imprescindível para que se realize uma gestão pública democrática, isso porque as técnicas democráticas, como o diálogo, o debate, a consulta, o processo, a justificação, o sufrágio, a regra da maioria e outras, são meios para chegar a consensos praticáveis para a condução dos negócios de uma coletividade.” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O paradigma do resultado*. Fórum Administrativo: Direito Público, Belo Horizonte, v. 9, n. 100, jun. 2009).

5 Processo administrativo nº 201910319002351. Também, no mesmo sentido: Despacho "AG" nº 001994/2014.

6 Com a Lei Estadual nº 20.417/2019, a SEGPLAN passou a denominar-se Secretaria de Estado da Administração.

7 “18. A reprodução acima apresenta elementares que, devidamente ajustadas às peculiaridades da situação destes autos, darão o norte à sua conclusão. Como já explanado, o CAES tem representantes indicados pelo Poder Público e outros eleitos pela sociedade civil, ambos com mandatos fixos. Suas atribuições são evidência clara de participação popular na demarcação de política pública de assistência social. Registro, inclusive, que a presidência do CAES dá-se alternativamente entre seus membros políticos e os da sociedade civil (artigos 6º e 7º da legislação estadual correlacionada). Nesse conjunto, assoma a necessidade de reconhecimento de certo grau de autonomia ao CAES, e de não incidência de algumas particularidades próprias do direito público. 19. No entanto, não há como reconhecer aos representantes do Poder Público estabilidade na função de membro desse conselho, a despeito do mandato fíxo que a lei lhes conferiu. Esses integrantes atuam pelo órgão público que representam e, portanto, atam-se à linha de organização administrativa adotada pelo ente. Os artigos 5º, 12, parágrafo único e 21, VIII (parte final) da Resolução nº 237/2006, do Conselho Nacional de Assistência Social, interpretados sistematicamente, revelam essa ideia.” (Despacho GAB nº 1199/2019 [201910319002351]).

8 "Art. 11. Omissis.

(...)

*§ 7º Perderá o mandato o Conselheiro representante da sociedade civil organizada e do setor empresarial e o respectivo suplente que:*

*- Acrescido pela Lei nº 19.261, de 19-04-2016.*

*I - não tomar posse, sem justificativa relevante, na data estabelecida pelo Presidente do Conselho, em consonância com o disposto no § 4º deste artigo;*

*- Acrescido pela Lei nº 19.261, de 19-04-2016.*

*II - faltar injustificadamente a 2 (duas) reuniões consecutivas;*

*- Acrescido pela Lei nº 19.261, de 19-04-2016.*

*III - desvincular-se da entidade responsável por sua indicação;*

*- Acrescido pela Lei nº 19.261, de 19-04-2016.*

*IV - apresentar comportamento incompatível com a função.*

*- Acrescido pela Lei nº 19.261, de 19-04-2016."*

9 "12. Pelo que se observa, a lei procura envolver classes de pessoas envolvidas no processo educacional no controle social de recursos destinados à educação básica. O mandato dos conselheiros, portanto, pertence às instâncias de representação previstas em lei e não as pessoas indicadas. 13. Da comparação entre o Decreto Estadual publicado no DOE nº 22.783, de 06 de abril de 2018, com o Anexo Único da Minuta acostada, observa-se a substituição de 02 (dois) titulares e 01 (um) suplente das vagas de indicação do Poder Executivo Estadual; 01 (um) titular e 02 (dois) suplentes de indicação dos Poderes Executivos Municipais; o suplente de indicação do Conselho Estadual de Educação; o suplente de indicação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME - GO; os 02 (dois) titulares e os 02 (dois) suplentes de representantes de pais de alunos da educação básica pública; e, por fim, os 02 (dois) titulares e os 02 (dois) suplentes de representantes de estudantes da educação básica pública. 14. In casu, portanto, não incide a vedação do § 8º, IV, "c", do art. 24 da Lei Federal nº 11.494/2007, porque os representantes dos trabalhadores em educação foram mantidos no Conselho. Para os demais segmentos sociais não há vedação ao afastamento da condição de conselheiro. 15. Dessarte, não se vislumbra óbice legal para as substituições no curso de mandato acima especificadas." (Despacho nº 1286/2019 GAB [201900006025709]).

10 "Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral."

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 18/08/2020, às 17:19, 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](http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1) informando o código verificador  
000014798844 e o código CRC **DDDBBA0F**.

---

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



Referência:  
Processo nº 202000004050886

SEI 000014798844