



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900005011624

INTERESSADO: SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE TRANSFORMAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA

ASSUNTO: MINUTA DE DECRETO (REGULAMENTO)

**DESPACHO Nº 1401/2019 - GAB**

EMENTA: MINUTA DE DECRETO. REGULAMENTO DA PGE. ART. 37, XVIII, "A", CE. ART. 84, VI, "A", CF. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA RESERVA DE LEI. ART. 20, § 1º, II, "A", "B" E "E", CE. ART. 61, § 1º, II, "A" E "E", CF. MATÉRIA DISCIPLINADA NÃO REPRESENTA CRIAÇÃO DE ÓRGÃO, CARGO PÚBLICO OU CONGÊNERE, NÃO DÁ ENSEJO A NOVAS COMPETÊNCIAS ADMINISTRATIVAS, NÃO AFETA DIREITO DE TERCEIROS, NÃO INOVA A ORDEM JURÍDICA, NÃO CRIA DESPESAS PÚBLICAS. REFORMULAÇÃO DO TEXTO PARA AJUSTES PONTUAIS. INEXISTÊNCIA DE ÓBICES À MATERIALIZAÇÃO DO ATO INFRALEGAL TENCIONADO.

1. Objeto dos autos é análise da Minuta de Decreto (8492550) que regulamenta a organização e o funcionamento desta Procuradoria-Geral do Estado, na esteira do preceituado no artigo 57, § 3º, da Lei estadual nº 20.491/2019.

2. Manifesto que os temas disciplinados na Minuta referem-se à ordenação da Administração Pública, com delimitação das atribuições das unidades administrativas que especifica. O assunto é daqueles que, nos termos da ordem constitucional (artigo 37, XVIII, "a", da Constituição Estadual, comando simétrico ao artigo 84, VI, "a", da Constituição Federal), autorizam a realização do poder regulamentar pelo Chefe do Executivo.

3. Os referidos dispositivos constitucionais permitem à referida autoridade que atue normativamente por instrumentos secundários à lei, para fins de ordenar internamente a estrutura administrativa e o desenvolvimento das suas atividades, desde que, com isso, não inaugure direito ou

enseje incremento da despesa estatal.

4. Portanto, para que a Minuta de Decreto analisada guarde plena observância às diretrizes acima, e não incida em injuridicidade por ofensa ao princípio da reserva de lei, deve conter determinações que atinjam somente o âmbito interno de serviços da Administração, sem novidades sinalizadoras de criação de cargos, funções ou órgãos públicos, assuntos próprios de lei formal (artigo 20, § 1º, II, “a”, “b” e “e”, da Constituição Estadual, e artigo 61, § 1º, II, “a” e “e”, da Constituição Federal, este pelo princípio da simetria). Em outros termos, e trilhando raciocínio demonstrado pela jurisprudência superior a respeito<sup>1</sup>, legítimo é o exercício do poder normativo pelo Chefe do Executivo se restrito à disciplina da estruturação administrativa, ordenando internamente a Administração, sem disposições que deem ensejo a: *i*) majoração de dispêndios públicos; *ii*) criação de novas competências administrativas; *iii*) restrições a direitos individuais; *iv*) ou, de outro modo, inovação na ordem jurídica - esta última compreendida a partir de uma interpretação conjunta das próprias determinações constitucionais daquilo que é matéria de reserva legal com os limites expressamente estatuídos no artigo 84, VI, “a”, citado.

5. Num exame dos preceitos da Minuta, e dadas as premissas acima, assinalo que seus comandos em nada interferem no conjunto de competências administrativas já definidas em leis, tais como a citada Lei Estadual nº 20.491/2019, além da Lei Complementar Estadual nº 58/2006 e Lei Estadual nº 10.067/86, todas deste Estado. A disposição da matéria em ato normativo, finalidade à qual se propõe a Minuta, apenas explicita segmentos de atribuições implícitas na alçada legal das unidades administrativas e dos cargos e funções públicas já existentes, não tratando de novos poderes, responsabilidades ou obrigações administrativas capazes de repercutir em direitos de terceiros; ademais, não há sinais de incremento de despesa pública. Por conseguinte, não há quaisquer das reservas que a Constituição Federal impõe, no seu artigo 84, VI, “a”, em relação ao uso do Decreto.

6. Mas sem desviar do ideário acima explanado, apresento, na sequência da instrução deste processo, documento anexo com nova versão da Minuta (8868181), remodelada apenas como resultado de ajustes direcionados a assegurar: *i*) melhor representação do arcabouço da Procuradoria-Geral do Estado (por exemplo, patenteando o Conselho de Procuradores como parte da instituição, em fidedignidade à Lei Complementar Estadual nº 58/2006); *ii*) mais clara e detalhada exposição das suas atribuições, das suas unidades e dos correspondentes titulares dirigentes (o exemplo, aqui, cabe ao Centro de Estudos Jurídicos, legalmente responsável por outras atividades, além das que constavam na proposição apresentada, como as relativas ao Fundo de Manutenção e Reparelhamento da Procuradoria-Geral-FUNPROGE, em coerência com a Lei estadual nº 10.067/86 e o correspondente Decreto Estadual nº 9.283/2018); *iii*) composição textual mais acessível e favorável à adequada interpretação e execução dos mandamentos propostos; *iv*) indicação de setores administrativos que particularizam mais satisfatoriamente a realidade de divisão de atribuições que cabem à esta instituição (é o caso do Serviço de Agrimensura e do Serviço do Patrimônio Imobiliário; parágrafo único do artigo 20 da Minuta), assunto que não atrai lei formal a tanto, pois tais unidades não se configuram como órgãos propriamente ditos, não demandam a criação de cargo ou função pública remunerada, e em nada alteram atividades administrativas legais já traçadas em lei; *v*) sintonia com peculiaridades da Procuradoria-Geral do Estado que, embora órgão do Executivo, tem reconhecida posição constitucional de representante dos interesses do Estado-membro, ou seja, da pessoa jurídica de direito público correspondente (ideia retratada no parágrafo único do artigo 2º da Minuta)<sup>1</sup>; e, *vi*) instrumentos legítimos para permitir a atuação da PGE mais célere, eficaz e objetiva, evitando dispositivos cuja interpretação possa coibir meios para a atividade normativa autônoma pelo Procurador-Geral do Estado que, por ato próprio, pode tratar de questões do funcionamento e organização do órgão, contanto que não contradiga o já previsto em atos normativos hierarquicamente superiores<sup>2</sup> (assim está, por exemplo, o artigo 48 da nova Minuta anexa). Ademais, no esboço normativo que apresento, houve a retirada do Título IX original, o qual tratava de atribuições dos servidores, pois se denotavam como

disposições sobrepostas ao já contido na Lei Estadual nº 10.460/88 (Título V).

7. Sendo assim, e com a reformulação que sugiro à Minuta (8868181), não diviso, sob uma ótica técnico-jurídica restrita, entraves à formalização do Decreto proposto.

8. Matéria orientada, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Administração**, via Procuradoria Setorial, com recomendação para posterior remessa à Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação ao representante do **Centro de Estudos Jurídicos**, para o fim declinado no artigo 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

*1 Supremo Tribunal Federal na ADI 2857, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00025 EMENT VOL-02301-01 PP-00113; e ADI 2564, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/2003, DJ 06-02-2004 PP-00021 EMENT VOL-02138-03 PP-00511. Elucidativos são os seguintes trechos de julgamentos da reportada corte constitucional:*

“(…)

*Ora, escusa advertir que decreto expedido no exercício de competência regulamentar do Chefe do Poder Executivo não é lei em sentido formal, nem ato normativo originário ou independente, mas derivado, cuja eventual inovação necessária na ordem jurídica não pode implicar criação de direitos nem de obrigações objeto da competência legiferante privativa da Constituição ou da lei, pois se preordena a prever normas tendentes a viabilizar as formas de execução desta ou daquela por parte do Executivo.*

*Nem tampouco precisaria notar que a competência para a edição de decretos, atribuída ao chefe do Poder Executivo, não se confunde com o poder de desencadear o processo legislativo de criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou de aumento de sua remuneração.”(destaquei do voto do relator Ministro Cezar Peluso na ADI 3232/TO, condutor do julgamento)*

“(…)

*21. Quanto ao art. 8º da Lei tocantinense n. 1.950/2008, tem-se que seu comando normativo é demasiadamente amplo.*

*Ao delegar ao Chefe do Poder Executivo poderes, para, mediante decreto, dispor sobre as 'competências, as atribuições, as denominações das unidades setoriais e as especificações dos cargos, bem como a organização e reorganização administrativa do Estado', o legislador estadual acabou por deixar em aberto a possibilidade de governador, a pretexto de organizar a estrutura administrativa do Estado, criar novos cargos sem a edição de lei.*

*A despeito de existir na parte final desse dispositivo normativo ressalva taxativa no sentido de que essa atribuição não pode ser exercida se houver 'aumento de despesa, (ou importar) criação ou extinção de*

**cargos e órgãos públicos', a depender da abrangência das alterações afeitas às competências, atribuições, denominações e especificações dos cargos, pode ficar configurada a inconstitucionalidade rechaçada nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.232/TO, 3.983/TO e 3.990/TO, quando o Supremo Tribunal, repete-se, afirmou que 'a criação de cargos públicos só pode dar-se mediante edição de lei em sentido formal, e não por via de decreto' (Ministro Cezar Peluso, DJ 3.10.2008).**

*Como ponderado pelo Procurador-Geral da República, esse 'dispositivo, ao contrário de se harmonizar com os arts. 61, §1], II, 'a', e 84, VI, da Constituição, desvirtua as normas por ele veiculadas, possibilitando ao Governador do Estado agir além da competência assegurada pelo texto constitucional, de tal sorte que a alteração na estrutura administrativa, e, em especial, nas competências e especificações dos órgãos públicos, promovidas a título de reorganização, possuam tamanha significação que representem, na realidade, verdadeira inovação na ordem jurídica, o que não é admitido pela Constituição Federal' (grifos no original).*

*Sob esse aspecto, válido retomar o voto proferido pelo Ministro Ayres Britto no julgamento conjunto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.232/TO, 3.983/TO e 3.990/TO:*

*'a lei (tocantinense n. 1.124) é de uma inconstitucionalidade enlouquecida, desvairada, é triplíce, a ponto de habilitar o Poder Executivo a, mediante decreto, criar cargos sem quantitativos, ou seja, sem limite numérico. Não há nem limite numérico para a criação de cargos e funções tanto em comissão como de provimento efetivo. Assim também a redistribuição de pessoal sem nenhum parâmetro. A redefinição das tabelas dos cargos comissionados e funções gratificadas também sem nenhum parâmetro. A própria remuneração de cada cargo ficou em aberto; a própria nomenclatura do cargo, ou seja, o tipo do cargo, a natureza do cargo. Tudo foi adjudicado, foi entregue ao arbítrio do Poder Executivo. (...)'*

*(...)*

*Se a caracterização de determinado cargo dá-se pelas atribuições que lhe são conferidas, dúvidas não remanescem de que essas alterações importariam, reflexamente, na criação de novos cargos. Daí a inconstitucionalidade das expressões 'atribuições', 'denominações' e 'especificações' de cargos contidas no art. 8º da Lei n. 1950/2008." (destaquei do voto da Ministra Cármen Lúcia na ADI 4125/TO, determinante à decisão final)*

*Mais acerca do tema, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se também nas ADIs 3254/ES e 2806/RS.*

[2 ADI 175](#), DJ de 8-10-1993, e [ADI 825 MC](#), DJ de 2-4-1993; [ADI 1.557](#), rel. min. Ellen Gracie, j. 31-3-2004, P, DJ de 18-6-2004; [ADI 94](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 7-12-2011, P, DJE de 16-12-2011 (Supremo Tribunal Federal).

**3** “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. LEI 9.487/1997. PODER REGULAMENTAR. PORTARIA 201/1999/ANP. EMPRESA TRANSPORTADORA- REVENDEDORA-RETALHISTA – TRR. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS.

*1. Cuida-se, originariamente, de Mandado de Segurança impetrado por pessoa jurídica contra ato imputado ao Coordenador da Agência Nacional do Petróleo, insurgindo-se contra a restrição imposta pela Portaria 201/1999 da ANP à comercialização de gasolina, álcool e óleo diesel em postos revendedores.*

*(...)*

**10. No Direito brasileiro, os chefes do Poder Executivo podem regulamentar a lei por meio de Decreto, facultando-se, ademais, à autoridade administrativa editar atos normativos administrativos gerais –**

***como Portarias e Resoluções – com o intuito de disciplinar e instrumentalizar a boa aplicação da legislação que lhes é superior. Em ambos os casos as normas administrativas editadas não precisam repetir, palavra por palavra, o que está na lei, desde que respeitem seus limites, principiologia, estrutura e objetivos.***

*11. Recurso Especial provido.” (destaquei em REsp 1048317/PR, Superior Tribunal de Justiça, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 30/09/2010)*

## GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 03/09/2019, às 19:18, 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 **8868156** e o código CRC **57005CD8**.

ASSESSORIA DE GABINETE  
PRAÇA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010  
- GOIÂNIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900005011624



SEI 8868156