

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900042001741

INTERESSADO: @nome\_interessado\_maiusculas@

ASSUNTO: MINUTA

**DESPACHO N° 1571/2019 - GAB**

EMENTA: MINUTA. DECRETO.  
EXTINÇÃO DE DOIS CARGOS DE  
ASSESSORAMENTO SUPERIOR  
PROVIDOS. CRIAÇÃO DE DOIS NOVOS  
CARGOS DE ASSESSORAMENTO  
SUPERIOR. MATÉRIA DE RESERVA  
LEGAL. IMPOSSIBILIDADE DE  
CONSOLIDAÇÃO FORMAL DA  
MINUTA APRESENTADA.

1. Vieram os autos à esta Procuradoria-Geral, por meio do **Despacho n° 2649/2019 GAB** (9449058), para "*orientação quanto à juridicidade da minuta de decreto apresentada pela Secretaria de Estado da Administração, evento 9415844, cujo objeto é a alteração de algumas unidades administrativas no âmbito da Secretaria-Geral da Governadoria, Agência Brasil Central e Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, bem como quanto a sua compatibilidade com as prescrições do inciso XVIII do art. 37 da Constituição Estadual*". Segue a redação da minuta sob análise:

*"Art. 1º Ficam transferidos os cargos a seguir especificados da Secretaria-Geral da Governadoria, a que se refere o item 2.8 da alínea "f" do inciso I do Anexo I, da Lei n.º 20.491, de 25 de junho de 2019, sendo:*

*I – um cargo de Assessor Especial, DAS-4, para a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, modificando sua denominação para Assessor Técnico, DAS-4, com subordinação direta ao Gabinete do Secretário, sem prejuízo da investidura de seu atual ocupante;*

*II – um cargo de Assessor Especial, DAS-4, para a Agência Brasil Central, modificando sua denominação para Assessor Especial do Presidente, DAS-4, com subordinação direta ao Gabinete do Presidente, sem prejuízo da investidura de seu atual ocupante.*

*Art. 2º A Secretaria de Estado da Administração se encarregará das providências complementares necessárias ao cumprimento das determinações enunciadas neste Decreto.*

*Art. 3º Em decorrência do disposto no art. 1º, as alíneas "f" e "s" do inciso I e a alínea "a" do inciso II do Anexo I da Lei n° 20.491, de 25 de junho de 2019 passam a vigorar com as alterações constantes do Anexo Único deste Decreto.*

*Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação."*

2. Confrontando a redação da Minuta, cuja proposta é alterar unidades administrativas e denominação de cargos, com a Lei Estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019, que estabelece a organização administrativa do Poder Executivo, especificamente o seu Anexo I, apura-se que se pretende transferir dois cargos de provimento em comissão de Assessor Especial de Governadoria, da estrutura básica (DAS-4)<sup>1</sup>, um deles para Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA, órgão integrante da administração direta e o outro para a Agência Brasil Central - ABC, entidade que compõe a administração indireta do Poder Executivo. Vale observar que nas estruturas para as quais se pretende levar os aludidos cargos de assessoramento, não há cargo equivalente, ou seja, de assessoramento de nível superior. Cada uma delas conta com outros cargos de assessoramento, de nível complementar, com simbologias diversas, respectivamente DAI - 1 e DAI - 3 e, nessas condições, infere-se que não há identidade entre as atribuições dos cargos de assessoramento superior e intermediário, ou seja, cada um deles tem funções específicas a serem executadas pelo respectivo titular.

3. Na verdade, não se está falando em transferência dos cargos de assessoramento superior já existentes (Assessor Especial - DAS-4), mas na extinção destes e criação de dois novos cargos, com nomenclaturas diversas (Assessor Técnico - DAS-4 e Assessor Especial do Presidente - DAS-4). Ademais, anoto que essa extinção atingirá dois cargos de assessoramento superior que se encontram providos, como se denota do teor da própria Minuta (parte final dos incisos I e II do art. 1º). Por tais razões delineadas, a situação dos autos não se amolda ao instrumento normativo escolhido, qual seja, o Decreto.

4. Pois bem. Regra geral, a criação de cargos, funções e órgãos públicos é matéria de reserva legal e, por isso, somente a lei pode fazê-la (art. 20, § 1º, II, "a", "b" e "e", da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, "a" e "e", da Constituição Federal, este pelo princípio da simetria). Assim, é a lei, a princípio, o veículo apto a instituir e a extirpar cargos da Administração Pública, e a determinar suas atribuições.

5. Todavia, o ordenamento constitucional conferiu ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de atuação normativa por instrumentos secundários à lei, para fins de ordenar e constituir a estrutura administrativa. Assim, enunciam os arts. 37, XVIII, da Constituição Estadual<sup>2</sup>, e 84, VI, "a", da Constituição Federal (consoante princípio da simetria). Essa faculdade constitucional do Chefe do Poder Executivo é excepcional, e circunscreve-se às hipóteses taxativas enunciadas na norma constitucional, as quais não alcançam matérias que representam delineamento de direito novo ou ensejadoras de incremento da despesa estatal, criação de cargos e extinção dos que se encontrem providos. Por isso, o Decreto que determine a instituição de cargo ou a sua extinção, quando provido, é injurídico.

6. Muito embora a alteração pretendida não caracterize um aumento de despesa ao Poder Executivo (na medida em que os dois cargos extintos serão substituídos pelos dois cargos criados), a simples criação de novos cargos nas estruturas administrativas de órgão e entidade públicos depende de processo legislativo (art. 48, inciso X, CF e art. 10, X, CE), salvo as ressalvas previstas nos comandos constitucionais.

7. A organização e funcionamento do Poder Executivo é prerrogativa fundamental do Governador do Estado e com a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, que alterou a redação do art. 84, inciso VI e suas alíneas, poderá ele promover alterações na estrutura administrativa que não

impliquem em aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, por Decreto autônomo (art. 84, VI, “a”, CF/1988). Nesse sentido tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal, como se verifica pelas deliberações da corte constitucional que seguem transcritas:

“**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N.º 4.010, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2001. PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. LIBERAÇÃO DE RECURSOS. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.** Os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado. **Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 por Emenda Constitucional nº 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente.**” (destaquei)<sup>3</sup>

“(…)

*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)<sup>4</sup>

“(…)

21. Quanto ao art. 8º da Lei tocaninense 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 tríplice, 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)<sup>56</sup>*

8. Dos excertos reproduzidos, sobressai perceptível a concepção do Supremo Tribunal Federal em não abrigar atos infralegais que deem ensejo à majoração de dispêndios públicos ou à 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.

9. De igual modo, reprime-se a criação de cargos públicos e a extinção de cargos que não estejam vagos, por meio de Decreto, como acontece no presente caso, que promove, ao mesmo tempo, a extinção de dois cargos e a criação de dois novos, o que chama a incidência da reserva legal, na forma determinada pelos arts. 10, X e 37, XVIII, “b”, da Constituição do Estado de Goiás, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2011, em respeito ao princípio da simetria.

10. Ante o exposto, conclui-se pela inviabilidade de se formalizar a Minuta em instrumento normativo na forma pretendida, pelos fatos e fundamentos expostos, recomendando que, caso seja da conveniência ou oportunidade do Senhor Governador do Estado o prosseguimento da proposta, que sejam adotadas as providências para que seja feita por instrumento legal adequado.

11. Matéria orientada, restituam-se os autos à **Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais da Secretaria de Estado da Casa Civil**, para os devidos fins. Antes, porém, dê-se ciência deste pronunciamento ao titular da **Procuradoria Administrativa**, para que o replique aos demais integrantes da Especializada, bem como à **Chefia do CEJUR**, para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

1 Anexo I, inciso I, alínea “f”, item 2.8.

2 “Art. 37. (...).

(...)

*XVIII - dispor, em relação ao Poder Executivo e mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”*

3 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.

4 Trecho do voto do relator Ministro Cezar Peluso na ADI 3232/TO, condutor do julgamento.

5 Fragmentos do voto da Ministra Cármen Lúcia na ADI 4125/TO, também determinante da decisão final.

6 Ainda sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se na s ADIs 3254/ES e 2806/RS.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**,  
**Procurador (a) Geral do Estado**, em 10/10/2019, às 11:53, 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 **9515114** e o código CRC **B43ED0EF**.

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



Referência: Processo nº 201900042001741



SEI 9515114