

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000013001403
INTERESSADO: CASA CIVIL
ASSUNTO: CONSULTA.

DESPACHO N° 1801/2020 - GAB

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. UNIFORMIZAÇÃO DE ENTENDIMENTO ACERCA DO INSTRUMENTO NORMATIVO ADEQUADO PARA A CRIAÇÃO/TRANSFORMAÇÃO/EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. NECESSÁRIAS DISTINÇÕES. AUMENTO OU NÃO DE DESPESA PÚBLICA. ATRIBUIÇÃO DE CARGOS FIXADA EM LEI. ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ORIENTAÇÃO GERAL.

1. Trata-se de consulta formulada pela Superintendência de Legislação, Atos Oficiais e Assuntos Técnicos da Secretaria de Estado da Casa Civil (CASA CIVIL), por meio do **Despacho n° 1999/2020-GAB** (000015596159), a respeito do procedimento adequado para a criação/transformação/extinção de órgãos públicos, na hipótese de não haver aumento de despesas.

2. A dúvida tem a sua razão de ser em pronunciamentos supostamente contraditórios desta Procuradoria-Geral, relativamente à criação de novo Batalhão da Polícia Militar. Segundo a CASA CIVIL, enquanto no Despacho n° 1425/2019-GAB (000015596062) se entendeu que a matéria em questão deve ser instrumentalizada por meio de processo legislativo ordinário, ainda que a inovação não resulte em aumento de despesas, no Despacho n° 772/2020-GAB (000015596141), por sua vez, firmou-se que o assunto pode ser disciplinado por ato do Chefe do Executivo, mediante a edição de decreto, nos termos dos arts. 84, VI, da Constituição Federal, e 37, XVIII, da Constituição Estadual.

3. É o breve relatório.

4. Da análise dos pronunciamentos desta Procuradoria-Geral referidos pela CASA CIVIL, verifica-se que a matéria sob exame consistia na pretensão de transformação de Companhia Independente de Polícia Militar em Batalhão de Polícia Militar, sem aumento de despesas. Tais organismos, vale ressaltar, são contemplados pela Lei estadual n° 8.125/76, que os designa como *Unidades de Polícia Militar* (art. 32), na categoria *Órgãos de Execução* (art. 28).

5. No Despacho n° 1425/2019-GAB (000015596062), que analisava a juridicidade de anteprojeto de lei para a pretendida transformação administrativa, esta Casa não chegou a se debruçar sobre qual seria o instrumento normativo mais adequado a veicular a pretensão da Corporação Militar, tendo este Gabinete se limitado a sugerir algumas correções ao texto da proposta, acrescendo que, com o seu atendimento, não haveria óbice jurídico ao trânsito do anteprojeto em questão.

6. Já no tocante ao Despacho n° 772/2020-GAB (000015596141), o contexto era outro, tendo em vista ter sido expressamente suscitada, nos autos, pela Polícia Militar, dúvida a respeito da legalidade em se utilizar decreto para a criação da indigitada unidade administrativa. À oportunidade, respondeu-se à consulta, com orientação no sentido de que a matéria poderia ser objeto de decreto, com autorizo no art. 37, XVIII, “a”, da Constituição Estadual. Registrou-se, porém, que, como regra, a criação de cargos, funções e órgãos públicos é matéria sujeita à reserva legal (art. 20, § 1º, II, “a”, “b” e “e”, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, “a” e “e”, da Constituição Federal).

7. Sob esse prisma, por entender que a hipótese dos autos tratava de mera reorganização de unidades administrativas da Polícia Militar (na medida em que uma unidade apenas absorveria as atribuições de outra a ser extinta), e não de criação de novo órgão propriamente dito (v.g. com nova estrutura de pessoal e de instalações físicas; e/ou sem previsão na referida Lei estadual n° 8.125/76, que enuncia a organização básica da PM-GO), é que se pontuou que a criação do referido Batalhão poderia ser efetivada mediante decreto.

8. Em nenhum trecho do pronunciamento, porém, afirmou-se expressa ou implicitamente que se estaria diante de uma reserva absoluta de regulamento. De outra ponta, aduziu-se, no item 8, tratar-se de *prerrogativa* conferida ao Chefe do Executivo pelo ordenamento constitucional, que, sem incremento de despesa e alteração de atribuições de órgãos e de agentes públicos, poderia disciplinar o assunto por meio de decreto.

9. Com efeito, a Emenda Constitucional n° 32/2001 não retirou do Congresso Nacional a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública federal, desde que observada a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, “e”, CF).

10. Donde se conclui, portanto, que o art. 84, VI, da Constituição Federal (e, por simetria, o art. 37, XVIII, “a”, da Constituição Estadual), estabelece uma competência normativa comum; ou seja, em matéria de organização administrativa, quando não houver aumento de despesa, criação ou extinção de órgão público, e sem alteração de atribuições (de órgãos e cargos) predispostas em lei em sentido estrito, tanto o regulamento quanto a lei são espécies normativas idôneas a tratar do tema.

11. Prosseguindo a análise, especificamente sobre o caso destes autos, de transformação de Companhia Independente de Polícia Militar em Batalhão de Polícia Militar, que absorverá a estrutura e as atribuições da unidade a ser extinta, explica André Rodrigues Cyrino, referindo entendimento de Carlos Ari Sundfeld, que:

“[...] existe a possibilidade do uso do regulamento até mesmo para a criação de ‘novo órgão’. É que, já existindo um órgão com determinadas atribuições estabelecidas por lei, pode o regulamento, apenas com um intuito organizativo, na busca de maior eficiência, criar ‘novo’ órgão, com os mesmos agentes, nos mesmos cargos. O que não seria possível é a criação de novo cargo, e essa deve ser a ratio do art. 48, X e XI, da Constituição. Nas palavras de Carlos Ari Sundfeld: em princípio, é dado ao decreto criar órgão, desde que o faça com o aproveitamento de cargos já existentes e desde que suas competências ou já tenham sido atribuídas por lei à Administração ou não importem na prática de atos que constringam a esfera jurídica dos particulares.”¹

12. Sendo assim, a partir de uma interpretação teleológica da normativa, que – supõe-se – pretendeu agilizar e facilitar os meios para que a Administração efetivasse sua própria organização, razoável a conclusão de que a intenção do constituinte derivado foi a de vedar a criação de novo organismo sem paralelo com a estrutura administrativa anterior, a abranger novas atribuições legais, matéria sempre sujeita à reserva de lei.

13. Portanto, esclarecida a ausência de contradição entre o Despacho n° 1425/2019-GAB e o Despacho n° 772/2020-GAB, reforça-se o entendimento deste Gabinete, no sentido de que a transformação de Companhia Independente de Polícia Militar em Batalhão de Polícia Militar, sem aumento de despesas, pode ser realizada mediante decreto ou lei em sentido formal, compreendendo, pois, o art. 37, XVIII, da Constituição Estadual, mera faculdade conferida ao Chefe do Executivo, desde que respeitadas as atribuições estampadas em lei de regência - Lei estadual n° 8.125/1976.

14. Com essas considerações, **retornem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Casa Civil, via Superintendência de Legislação, Atos Oficiais e Assuntos Técnicos**, para ciência. Antes, porém, **notifique-se** do teor deste Despacho as Chefias das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta, e a Chefia do CEJUR, esta última para o fim declinado no art. 6º, § 2º, da Portaria n° 127/2018-GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

ICYRINO, André Rodrigues. O regulamento autônomo e a EC n° 32/01: uma reserva de administração. Fórum Administrativo - FA, ano 19, n. 33, nov. 2003. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/351/3495>. Acesso em: 20 out. 2020.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 04/11/2020, às 15:58, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto n° 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 **000016059745** e o código CRC **57267ACE**.

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 n° 202000013001403



SEI 000016059745