

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900010045456

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE

ASSUNTO: MINUTA

DESPACHO Nº 1887/2019 - GAB

EMENTA: MINUTA DE LEI. OBJETO: ALTERAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 14.600/2003. PRÊMIO DE INCENTIVO. MATÉRIA DE INICIATIVA LEGAL RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTIGO 20, § 1º, II, “B”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ARTIGO 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUGESTÕES DE ADEQUAÇÃO DO TEXTO LEGAL. ORIENTAÇÕES PRECEDENTES DESTA CASA. DESLEGALIZAÇÃO.

1. Autos encaminhados pelo Secretário de Estado da Saúde para apreciação de Minuta de Lei (000010281279) que tenciona alterar dispositivos da Lei Estadual nº 14.600/2003, a qual institui o *Prêmio de Incentivo* a servidores com exercício na Secretaria de Estado da Saúde.

2. O processo está instruído com o **Ofício nº 14306/2019 SES** (000010282480), no qual o referido Secretário explica cada uma das mudanças propostas.

2.1. Brevemente relatado o feito, sigo com fundamentação.

3. Cabe ao Chefe do Executivo iniciar projeto de lei com o teor apresentado, em razão de seus temas envolverem categoria de servidores públicos, seu regime jurídico e sua remuneração (artigo 20, § 1º, II, “b”, da Constituição Estadual e, por simetria, artigo 61, § 1º, II, “c”, da Constituição Federal).

4. E o tratamento do tema por lei específica atende ao princípio da reserva de lei,

exigido, conforme artigo 37, X, da Constituição Federal, para questões remuneratórias de servidores da Administração Pública¹.

5. No que pertine ao aludido princípio, dou destaque a certos comandos da Minuta que, ao cuidarem de requisitos para a concessão e demarcação da vantagem remuneratória ali tratada, adotam alguns conceitos jurídicos indeterminados. Nesse sentido, o artigo 1º, § 5º, II, e suas alíneas, quando alude a *funções estratégicas* de Gestão de Equipe, de Gestão de Processos de Trabalho Especializado, de Gestão de Processos de Trabalho, além de Função de Assessoramento Técnico Especializado; segundo o dispositivo, a designação do servidor para uma dessas ocupações é motivo para a concessão de *Prêmio de Incentivo Adicional - PIA*.

6. O texto eleito em tal comando, no entanto, permite hesitações, como: *i)* as funções estratégicas mencionadas no inciso II do § 5º do artigo 1º são presumidas em relação a toda e qualquer Chefia da estrutura básica e complementar da SES (alínea “a”)?; *ii)* há a mesma presunção relativamente às funções de Gestão de Equipe, Gestão de Processos de Trabalho Especializado e Gestão de Processos de Trabalho (alíneas “b” e “c”)?; *iii)* quais as elementares necessárias à caracterização de uma função como de Gestão de Equipe, de Gestão de Processos de Trabalho Especializado e de Gestão de Processos de Trabalho; *iv)* quanto às atividades de Assessoramento Técnico Especializado, da alínea “d” do referido inciso II, a exigência de que correspondam a funções estratégicas é presumida, ou poderá haver designações para tal encargo em que as funções correspondentes não sejam de estratégia?; *v)* o ato (Portaria de Secretário de Estado, ou equivalente) que designar servidor para alguma das funções das alíneas “a” a “d” deverá ter menção expressa à condição legal de que a atividade é correspondente à função estratégica? (vide novo §² proposto na Minuta ao artigo 1º); e, *vi)* quais as propriedades distintivas fundamentais para definir uma função estratégica?

7. Registro que, em alinhamento a orientações precedentes desta Procuradoria-Geral³, a mera ocupação de cargo em comissão ou de função comissionada, desassociada de qualquer outro motivo legal diferencial, não justifica a concessão de mais uma verba financeira, além da remuneração já devida pela titularidade desses cargos, sob pena de dupla recompensa remuneratória por idêntica hipótese fática (*bis in idem* vedado). Portanto, essencial que, com a observância dessas diretrizes, o texto da Minuta seja reescrito para afastar as dúvidas acima assinaladas, e melhor evidenciar os pressupostos ao *Prêmio de Incentivo Adicional - PIA*.

8. Não rejeito a hipótese de que alguns dos aperfeiçoamentos aventados nos itens anteriores se deem por Decreto do Chefe do Executivo, devendo a Minuta, nesse caso, conter referência de que caberá à citada autoridade fazer tal regulamentação. Desde que os parâmetros de definição das funções que motivam o *PIA* estejam claramente presentes na Minuta de Lei, um ato regulamentar secundário poderia pormenorizar os atributos específicos que definem cada uma dessas ocupações. Fundamental é que na lei delegante conste um padrão restritivo do poder regulamentar, com descrição de fatores e critérios fáticos delimitadores do *PIA*, os quais limitarão a dimensão do ato infralegal correspondente. A hipótese representa fenômeno, já sedimentado na doutrina e na jurisprudência⁴, intitulado como *deslegalização*, em que o Poder Legislativo delega, por lei, a normatização de certo assunto a órgão ou pessoa administrativa, em razão da especificidade e tecnicismo da matéria a ser regulada, a qual mais se aproxima do domínio especializado de agentes administrativos. E assim são as particularidades classificadoras das diversas funções públicas do âmbito do Executivo, sendo apropriado que aos seus representantes seja transmitido o poder normativo⁵; o conteúdo delegado, nessa hipótese, escapa de questões eminentemente administrativas ou políticas, envolvendo especificidades que vão além da seara de escolhas políticas.

9. E ciente do contexto de extrema dificuldade financeira do Estado de Goiás, e das medidas que, em razão disso, vêm sendo aqui adotadas para permitir a recuperação fiscal deste ente estadual, ainda sugiro outras modificações na Lei Estadual nº 14.600/2003, e a inclusão dessas alterações na Minuta legal em tela. Com esse desiderato, recomendo: *i*) no artigo 2º-A, I, “e”, e seu parágrafo único, que seja modificada a destinação dos recursos excedentes ali mencionados, de modo que sejam direcionados ao Fundo Estadual de Saúde - FES (Lei Estadual nº 17.797/2012); *ii*) novo texto ao artigo 1º, § 9º, de forma a excluir a referência ali contida à *Gratificação de Produtividade Fiscal*, tendo em vista que, segundo orientação pretérita desta Procuradoria-Geral (**Despacho “AG” nº 003957/2014**), tal prestação ostenta igual natureza jurídica à do *Prêmio de Incentivo*; *iii*) que a redação do artigo 1º, § 6º, quando faz segunda menção a “*Prêmio de Incentivo*”, passe a empregar a locução *vantagem*, mais genérica e apropriada para a finalidade da vedação estabelecida. Ainda deve ser ajustada a terminologia utilizada no artigo 6º da legislação, de modo que onde está escrito “*Fundo Especial de Saúde - FUNESA*”, passe a constar *Fundo Estadual de Saúde - FES*. Em arremate, e como evidência de boa técnica legislativa (artigo 8º da Lei Complementar Estadual nº 33/2001)⁶, que a Minuta explicita, ao seu final, que faz a revogação dos incisos do artigo 1º, § 3º, assim como do § 7º do artigo 1º.

10. E depois de formalmente materializada a Minuta, será necessária a atualização do Decreto Estadual nº 8.777/2016, ou mesmo sua substituição por outro ato infralegal, para que contemple as novidades legais.

11. No mais, enfatizo que, como informado pelo Secretário de Estado da Saúde, a proposição não acarretará incremento das despesas públicas.

12. Do exposto, recomendo a adequação da Minuta legal, nos moldes aqui expostos (vide itens 5 a 10).

13. Orientada a matéria, devolvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Saúde, via Procuradoria Setorial**, para os devidos fins.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ “(...) O inciso X do art. 37 da CF autoriza a concessão de aumentos reais aos servidores públicos, **lato sensu**, e determina a revisão geral anual das respectivas remunerações. (...)” (destaquei em ADI 2.726, Supremo Tribunal Federal, DJ de 29/8/2003)

² “§ (?) A percepção do PIA-I está condicionada à nomeação nos cargos discriminados na alínea “a” do inciso II deste artigo; e a percepção do PIA-II, PIA-III ou PIA-IV está condicionada à designação do servidor, mediante Portaria emitida pelo Titular da Pasta, ao exercício da função estratégica correspondente, de acordo com a estrutura organizacional definida e a necessidade dos serviços.”

³ Despachos “AG” nºs 005544/2005 e 002669/2017.

⁴ Assim, a decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 4568 (noticiada no informativo nº 650 do

referido Tribunal).

5 “De acordo com o sistema clássico da separação de Poderes, não pode o legislador, fora dos casos expressos na Constituição, delegar integralmente seu poder legiferante aos órgãos administrativos. Significa dizer que o poder regulamentar legítimo não pode simular o exercício da função de legislar decorrente de indevida delegação oriunda do Poder Legislativo, delegação essa que seria, na verdade, inaceitável renúncia à função que a Constituição lhe reservou.

Modernamente, contudo, em virtude da crescente complexidade das atividades técnicas da Administração, passou a aceitar-se nos sistemas normativos, originariamente na França, o fenômeno da deslegalização, pelo qual a competência para regular certas matérias se transfere da lei (ou ato análogo) para outras fontes normativas por autorização do próprio legislador: a normatização sai do domínio da lei (domaine de la loi) para o domínio de ato regulamentar (domaine de l'ordonnance). O fundamento não é difícil de conceber: incapaz de criar a regulamentação sobre algumas matérias de alta complexidade técnica, o próprio Legislativo delega ao órgão ou à pessoa administrativa a função específica de instituí-la, valendo-se dos especialistas e técnicos que melhor podem dispor sobre tais assuntos.

Não obstante, é importante ressaltar que referida delegação não é completa e integral. Ao contrário, sujeita-se a limites. Ao exercê-la, o legislador reserva para si a competência para o regramento básico, calcado nos critérios políticos e administrativos, transferindo tão somente a competência para a regulamentação técnica mediante parâmetros previamente enunciados na lei. É o que o Direito americano denomina delegação com parâmetros (delegação with standards). Daí poder afirmar-se que a delegação só pode conter a discricionariedade técnica.

Trata-se de modelo atual do exercício do poder regulamentar, cuja característica básica não é simplesmente a de complementar a lei através de normas de conteúdo organizacional, mas sim de criar normas técnicas não contidas na lei, proporcionando, em consequência, inovação no ordenamento jurídico.”(CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo, 12ªed., rev., ampl., e atual., Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2005, p. 44-45)

6 “Art. 8º - A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.”

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 04/12/2019, às 11:21, 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 **000010420004** e o código CRC **0332F546**.

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 201900010045456

SEI 000010420004