



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 202000007000881

INTERESSADO: GABINETE DO DELEGADO-GERAL

ASSUNTO: MINUTA DE DECRETO.

**DESPACHO Nº 2313/2020 - GAB**

EMENTA: MINUTA DE DECRETO. CRIAÇÃO DE NOVAS UNIDADES REGIONAIS DA SSP. IMPOSSIBILIDADE ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA DE CRIAÇÃO DOS CARGOS DE PROVIMENTO EM COMISSÃO DE DIREÇÃO DAS NOVAS UNIDADES. INTERESSE PÚBLICO NA FORMALIZAÇÃO DAS UNIDADES. PONDERAÇÃO DE PRINCÍPIOS. LINDB. SOLUÇÕES PARA O IMPASSE. ENCAMINHAMENTO DA MINUTA DE DECRETO CONDICIONADA.

1. Autos encaminhados pela Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais da Secretaria da Casa Civil (Despacho nº 1744/2020-GERAT; 000016791642) para análise de proposta de edição de ato normativo que objetiva definir as divisões territoriais de unidades administrativas da Secretaria da Segurança Pública-SSP.

2. Reporto-me às exposições dos Despachos nº 1432/2020-GERAT e nº 1744/2020-GERAT (000015132969; 000016791642), que adoto como relatório do presente articulado.

Brevemente relatado o feito, prossigo com fundamentação.

3. Fazendo uma apreciação contextualizada da matéria - como solicitado no Despacho nº 1744/2020-GERAT-, observo que as minutas normativas que, neste e em vários outros processos administrativos, se propõem a demarcar circunscrições regionais de órgãos da SSP vêm tendo seus trâmites atravancados em razão de restrições orçamentário-financeiras que impedem, nas atuais circunstâncias, a criação de cargos de provimento em comissão correlacionados às atividades de direção e gestão dessas unidades. Essa questão determinou o teor do **Despacho nº 2258/2020-GAB**, desta Procuradoria-Geral, nos autos nº

202000002096775, ocasião em que apreciado anteprojeto de lei que, ao instituir algumas dessas unidades regionais da SSP, criava correspondentes cargos de provimento em comissão; no ensejo, o aumento da despesa pública corolário da criação dos referidos cargos públicos justificou orientação contrária ao encaminhamento da proposição legal, com destaque à possibilidade de adoção de medidas de gestão compensatórias desses gastos.

4. Justamente essa premissa – a do óbice momentâneo a providências que impliquem incremento de dispêndio público – que motivou o pedido de assessoramento jurídico delineado no Despacho nº 6693/2020-GESG (000015735668), da Gerência da Secretaria-Geral da SSP, o qual pode ser retratado no seguinte questionamento: o estabelecimento por ato normativo das novas circunscrições regionais, bem como o novo formato de divisão territorial a elas proposto, pode ocorrer, ainda que não criados, na mesma oportunidade, novos núcleos funcionais comissionados correspondentes para remunerar os agentes públicos dirigentes dessas unidades administrativas regionais inauguradas? Esse é, portanto, o ponto fundamental ao desenredo deste feito.

5. Esclareço, como já mencionado em alguns dos outros documentos dos autos, que esta Procuradoria-Geral, avaliando a questão do item anterior num primeiro momento (**Despacho nº 1229/2019 -GAB** [8329044]; processo nº 201900016013199), concluiu que a criação, por lei, dos referidos cargos de provimento em comissão seria condição para a inauguração das equivalentes novas unidades regionais da SSP. Na ocasião, foi prezada a lógica da realidade da organização administrativa da SSP, em que cada uma dessas divisões funcionais são geridas por um agente público coordenador/diretor, bem como a própria intenção do Poder Público, na ocasião evidenciada (Ofício 8516/2019-SSP; 8288685), de criar legalmente esses núcleos funcionais.

6. As circunstâncias, porém, eram diferentes. Não havia a situação de crise fiscal na gravidade que, atualmente, está instalada neste Estado. O Poder Público ainda tinha condições de criar alguns cargos públicos, e aumentar a despesa pública, sobretudo no caso dos autos, em que a intenção normativa traduzia incremento diminuto de cargos. Nesse contexto, o raciocínio que vinculou a instituição de novas unidades regionais a correspondentes novos cargos de direção foi o mais apropriado e seguro.

7. Mas, como já esclarecido neste feito, e em outros nos quais as condições fiscais do Estado de Goiás foram apreciadas, não tem o Poder Público estadual, no panorama hodierno, como aumentar despesa pública sem que, com isso, lhe recaiam medidas gravosas e prejudiciais (exemplificadamente, as determinações dos arts. 169 da Constituição Federal, 23, 25 e 31 da Lei Complementar nacional nº 101/2000).

8. Reconhecendo tais restrições fiscais, a Delegada-Geral Adjunta da Polícia Civil trouxe, pelo Despacho nº 13297/2020- SEAA/DAG/DGPC (000016064699), ponderações que revelam fortes motivos para a busca de uma saída provisória ao impasse acima, dada a necessidade de formalização de unidades regionais da SSP (já havendo, inclusive, duas instaladas de fato).

9. E, decerto, a regularização estrutural da atuação territorial da atividade policial é relevante para a otimização do serviço de segurança pública, prezados fatores

relacionados ao planejamento estratégico da atividade policial, à racionalização de recursos, à importância de certa autonomia decisória e operacional local, dentre outros.

10. A hipótese levantada no Despacho nº 6693/2020-GESG não é, certamente, a ideal para a superação do mencionado entrave, como exposto no item 5 acima. Todavia, a simplista invocação dos princípios da isonomia e da legalidade para afastar tal proposição denota comprometer a eficácia do serviço de segurança pública, em condições mais lesivas ao interesse público. É preciso, então, balancear todos esses princípios, como também as consequências correspectivas, tal qual prescreve a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto-lei nº 4.657/1942, com as alterações da Lei nacional nº 13.655/2018)<sup>1</sup>.

11. E os arts. 20 e 21 da LINDB impõem ao decisor administrativo reflexão centrada em elementos práticos, além dos meramente abstratos e superficiais. A autoridade administrativa, ao agir e decidir, não deve se limitar apenas às previsões normativas, de forma automática e mecânica. Situações não cogitáveis pelo autor da norma ensejam, quando do enfoque da regra abstrata, pluralidade de decisões. O esperado deve ser, então, a busca pela solução mais satisfatória e compatível com o ordenamento jurídico em conjunto. Daí a importância, consagrada nos referidos preceitos da LINDB, de ponderação dos resultados práticos estimados com a decisão.

12. Assim, embora não incorretas as orientações dos Despachos nº 1229/2019-GAB, nº 509/2020/CONSER (000015903333) e nº 569/2020/CONSER (000016758182), suas conclusões, nas condições atuais, acabam revelando-se insensatas. Neste caso específico, o princípio da eficiência administrativa mostra-se mais elevado em relação aos demais citados, e permite acolhimento temporário da solução cogitada no Despacho nº 6693/2020-GESG, considerados os seguintes aspectos práticos<sup>2</sup>: *i*) a designação de função comissionada como meio de contornar a impossibilidade de criação de cargo em comissão atinge, diretamente, poucos agentes públicos, resultando-lhes prejuízo econômico não tão expressivo; *ii*) o caráter provisório dessa providência (pois ainda permanece válida a recomendação do Despacho nº 1229/2019 -GAB, acrescida da observação destacada no Despacho nº 2258/2020-GAB, desta Procuradoria-Geral, ambos já aqui citados); *iii*) os efeitos sociais benéficos com a pretendida formalização das unidades regionais; e, *iv*) as próprias dificuldades financeiro-orçamentárias estatais, já explicitadas. Essas consequências confirmam o princípio da eficiência administrativa em predomínio.

13. Por conseguinte, admissível que, excepcionalmente, e desde que se trate de providência temporária, decreto do Chefe do Executivo amplie e reorganize as unidades regionais da SSP<sup>3</sup>, sem que, no mesmo ensejo, sejam criados cargos em comissão correlacionados. A criação de tais ofícios comissionados fica, então, sujeita à vindoura previsão em lei, oportunamente.

14. Mas enfatizo a provisoriedade da solução do item acima, devendo a Administração envidar efetivas providências tendentes a, em prazo razoável, reduzir despesas públicas que possam viabilizar a criação dos ofícios comissionados em comento. Até que isso ocorra, recomendo que a atuação dos dirigentes das novas unidades regionais, aos quais provisoriamente designados para funções comissionadas, seja formalmente abonada por algum agente público de maior hierarquia, ainda que um ocupante de cargo em comissão de

Coordenador/Delegado/Comandante de unidade regional adjacente ou com condições de assumir esse encargo. E vindo a se demonstrar irrealizável a explicitada compensação de gastos públicos, impossibilitando, então, a criação dos novos cargos comissionados em tela, vislumbro admissível a reorganização de unidades regionais da SSP proposta na minuta de decreto, contanto que, para não haver estrutura regional acéfala, instrumento normativo passe a atribuir a direção de mais de uma unidade, conjuntamente, a um Coordenador/Delegado/Comandante local (essa hipótese deve contemplar aspectos como: menor demanda de serviço, proximidade territorial, infra-estrutura, pessoal, dentre outros).

15. Encerrando, atendida a solicitação do Despacho nº 1744/2020-GERAT, e desde que observadas as condicionantes aqui expostas, a minuta de decreto (000015029272) que instrui o feito pode ter encaminhamento regular.

16. Apensem-se estes autos ao processo correlacionado nº 202000002096775.

17. Matéria orientada, **devolvam-se os autos à Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Redação e Revisão de Atos Oficiais**. Dê-se ciência do teor desta orientação à Procuradoria Setorial da SSP e, ainda, ao representante do Centro de Estudos Jurídicos, este último 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*“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

*Parágrafo único.* A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#)

Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expreso suas consequências jurídicas e administrativas. [\(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018\)](#) [\(Regulamento\)](#)

*Parágrafo único.* A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

2Edilson Vitorelli descreve bem as esferas de consequências às quais os princípios e normas podem se correlacionar para mais ou para menos.

1) **Microconsequências**: referem-se aos destinatários diretos da decisão; 2) **Macroconsequências**: referem-se a pessoas ou grupos que serão impactados, mas não são destinatários diretos. 3) **Distribuição temporal**: predição das consequências a curto, médio ou longo prazo; 4) **Maximização do bem-estar à luz das alternativas**: grau de promoção do bem-estar do grupo social e dos indivíduos afetados, em comparação com alternativas viáveis; 5) **Representatividade**: desejabilidade do ato pelo grupo social por ele afetado; 6) **Distribuição social**: repartição das consequências sobre os grupos sociais afetados, com especial atenção aos grupos vulneráveis; 7) **Economicidade**: ponderação sobre as consequências econômicas da decisão em face de alternativas, de direitos materiais do grupo social afetado pelo ato, e do orçamento disponível. (VITORELLI, Edilson. *A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo*. In: *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, maio/ago, 2020, p. 93-94)

3O decreto como espécie de ato normativo para tal definição das referidas circunscrições regionais já foi questão avaliada e justificada no Despacho nº 1229/2019 -GAB.

#### GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a) Geral do Estado, em 04/01/2021, às 14:57, 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 **000017516799** e o código CRC **C9D2007E**.

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 202000007000881



SEI 000017516799