



CARTILHA DE ORIENTAÇÕES PARA PROCURADORIAS SETORIAIS

PGE GO

Procuradoria Geral
do Estado de Goiás



**CARTILHA DE ORIENTAÇÕES PARA
PROCURADORIAS SETORIAIS**

**CENTRO DE ESTUDOS
JURÍDICOS**

**PROCURADORIA-GERAL
DO ESTADO DE GOIÁS**

GOIÂNIA, 2021.

APRESENTAÇÃO

Pela primeira vez, a Procuradoria-Geral do Estado de Goiás lança sua Cartilha de Orientações para Procuradorias Setoriais com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais de atuação harmonizada entre os órgãos. A presente cartilha foi elaborada pela comissão instituída através da Portaria 54/2020-PGE e os trabalhos foram concluídos com a produção do documento.

As Procuradorias Setoriais passaram a fazer parte das estruturas internas dos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta em um movimento que aconteceu nos últimos anos. Nesse sentido, as unidades atuam em conformidade com as manifestações da Procuradoria-Geral do Estado, exercendo a representação judicial e consultoria jurídica na forma do art. 132 da Constituição.

A cartilha foi elaborada de maneira direta e objetiva para permitir a compreensão rápida por qualquer procurador, e respectiva equipe, que seja lotado em unidades de Procuradorias Setoriais. Ademais, a apresentação foi dividida em considerações sobre o *núcleo contencioso* e sobre o *núcleo consultivo*. Anexo à cartilha, encontram-se *check-lists* para orientar a análise de processos administrativos.

Goiânia, 16 de fevereiro de 2021.

Equipe da 1ª Edição

Ana Paula Lima Florentino Alves
Eduardo Silva Toledo Pullin Miranda
Guilherme Resende Christiano
Lilian Cândida Nunes de Macedo
Marcella Parpinelli Moliterno
Oberdan Humberton Rodrigues Valle
Philippe Dall' Agnol
Rodrigo de Luqui Almeida Silva

Coordenação

Marcílio da Silva Ferreira Filho
Mheliza Mariani Mendes Loyola Rios Machado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

a) O que são as Procuradorias Setoriais?	1
b) Justificativas para edição de uma cartilha	2
c) Objetivos da cartilha	2
I - Núcleo Contencioso	2
a) O que é?	2
b) Qual sua competência?	3
c) Fluxograma do núcleo contencioso	4
II - Núcleo Consultivo	5
a) O que é?	5
b) Qual sua competência?	5
c) Orientações da Procuradoria-Geral do Estado	5
d) Orientações da Procuradoria Setorial	5
e) Fluxograma do núcleo consultivo	9
Considerações Finais	10

INTRODUÇÃO

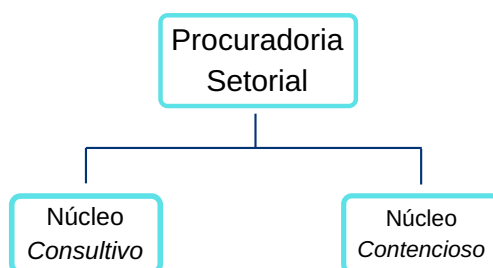
a) O que são as Procuradorias Setoriais?

A Procuradoria-Geral do Estado é órgão de advocacia pública que exerce, com exclusividade, a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, na forma do art. 132 da Constituição de 1988.¹ No Estado de Goiás, a Procuradoria é regulamentada e organizada pela Lei Complementar Estadual nº 58/2006.

As Procuradorias Setoriais constituem-se como unidades administrativas integrantes da estrutura organizacional dos órgãos e entes da Administração Direta e Indireta, respectivamente, no Estado de Goiás (ex: Secretarias de Estado). Os cargos de chefia destas unidades são de provimento privativo dos Procuradores do Estado, organizados em carreira, *ex vi* art. 132 da Constituição Federal c/c art. 34, §3º da Lei Complementar Estadual nº 58/2006.

A competência das Procuradorias Setoriais consta dos decretos que aprovam os regulamentos dos respectivos órgãos e entidades a que compõem. Concentra-se em atividades relacionadas à consultoria jurídica e representação judicial, na forma apresentada abaixo:

Figura 1 - Divisão das Procuradorias Estaduais



A fim de seguir o disposto no art. 3º, inciso V, da Lei Complementar nº 58/2006, que determina ao Procurador-Geral promover a uniformização da jurisprudência administrativa no âmbito de sua competência, competirá a ele a edição de normas complementares para evitar superposição ou omissão na atuação das Procuradorias Setoriais. Assim, as orientações emitidas pelo Procurador-Geral devem ser seguidas nas manifestações das Procuradorias Setoriais.

¹ Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Vide também: ADI's 5262, 5215 e 4449 do STF.

b) Justificativas para edição de uma cartilha

Não obstante as particularidades de cada Pasta, constatou-se a necessidade de uma atuação equânime e padronizada das Procuradorias Setoriais naquilo que lhes é comum, seja para otimização do trabalho dos Procuradores – e equipe, seja para evitar possíveis conflitos entre as unidades e estas com o órgão matriz. A toda evidência, paralelamente à regra, verificou-se ser necessário regulamentar a atuação das Procuradorias Setoriais e das suas respectivas chefias de modo particularizado, conforme regulamentos de diversas pastas.² Assim, a regra não mais se baseia em um decreto geral, mas em dispositivos padronizados nos decretos que disciplinam as funções das Procuradorias Setoriais, com algumas abordagens específicas.

c) Objetivos da cartilha

A presente cartilha tem como objetivo harmonizar as manifestações dos Procuradores do Estado lotados em Procuradorias Setoriais, estabelecendo orientações iniciais que permitam uma compreensão sobre a sua estrutura e forma de atuação. Além disso, servem também os *check-lists* anexados à cartilha para viabilizar um fluxo unificado em processos administrativos, especialmente os relacionados à contratações públicas.

Seguindo essas finalidades, serão abordadas orientações sobre cada núcleo:

I - NÚCLEO CONTENCIOSO

a) O que é?

O núcleo contencioso é a divisão da Procuradoria Setorial responsável por representar órgãos ou entidades específicos da administração pública estadual e suas autoridades em juízo, conforme competência delimitada pela legislação e de acordo com o art. 132 da CF.

²A título de exemplo, vide: - Decreto Estadual nº 9.569/2019 (Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento) que trata do tema em seus arts. 9º e 30; Decreto Estadual nº 9.554/2019 (Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços), arts. 14 e 60; Decreto Estadual nº 9.557/2019 (Aprova o Regulamento da Secretaria-Geral da Governadoria), arts. 12 e 35; Decreto Estadual nº 9.568/2019 (Aprova o Regulamento da Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), arts. 10 e 52, dentre outros.

b) Qual sua competência?

Nos órgãos da **administração direta**, a atuação judicial da Procuradoria Setorial é restrita aos processos de mandados de segurança e de *habeas data*, ocasião em que a manifestação da setorial é circunscrita ao momento inicial, qual seja, elaboração de informações e/ou contestação, bem como impugnação das medidas liminares eventualmente deferidas³ e expedição das respectivas orientações de cumprimento de decisão. Por conseguinte, a atuação judicial sobre matérias específicas e na fase recursal é exercida de forma concentrada pela Procuradoria-Geral do Estado, conforme competências definidas no seu próprio regulamento (Decreto nº 9.526/2019).

Não obstante, nas Procuradorias Setoriais da **administração indireta**, a atuação judicial é extensiva a todas as ações em que figure como parte o ente ou o seu titular, independente da matéria ou da instância. É como prescreve, v.g., o regulamento da Junta Comercial do Estado de Goiás, em seu art. 9º:

Art. 9º, inciso II - representar a Junta Comercial do Estado de Goiás em juízo, ativa e passivamente, elaborando ações, defesas, manifestações e recursos pertinentes, inclusive informações e/ou contestações em mandados de segurança e/ou habeas data impetrados contra agentes públicos vinculados.

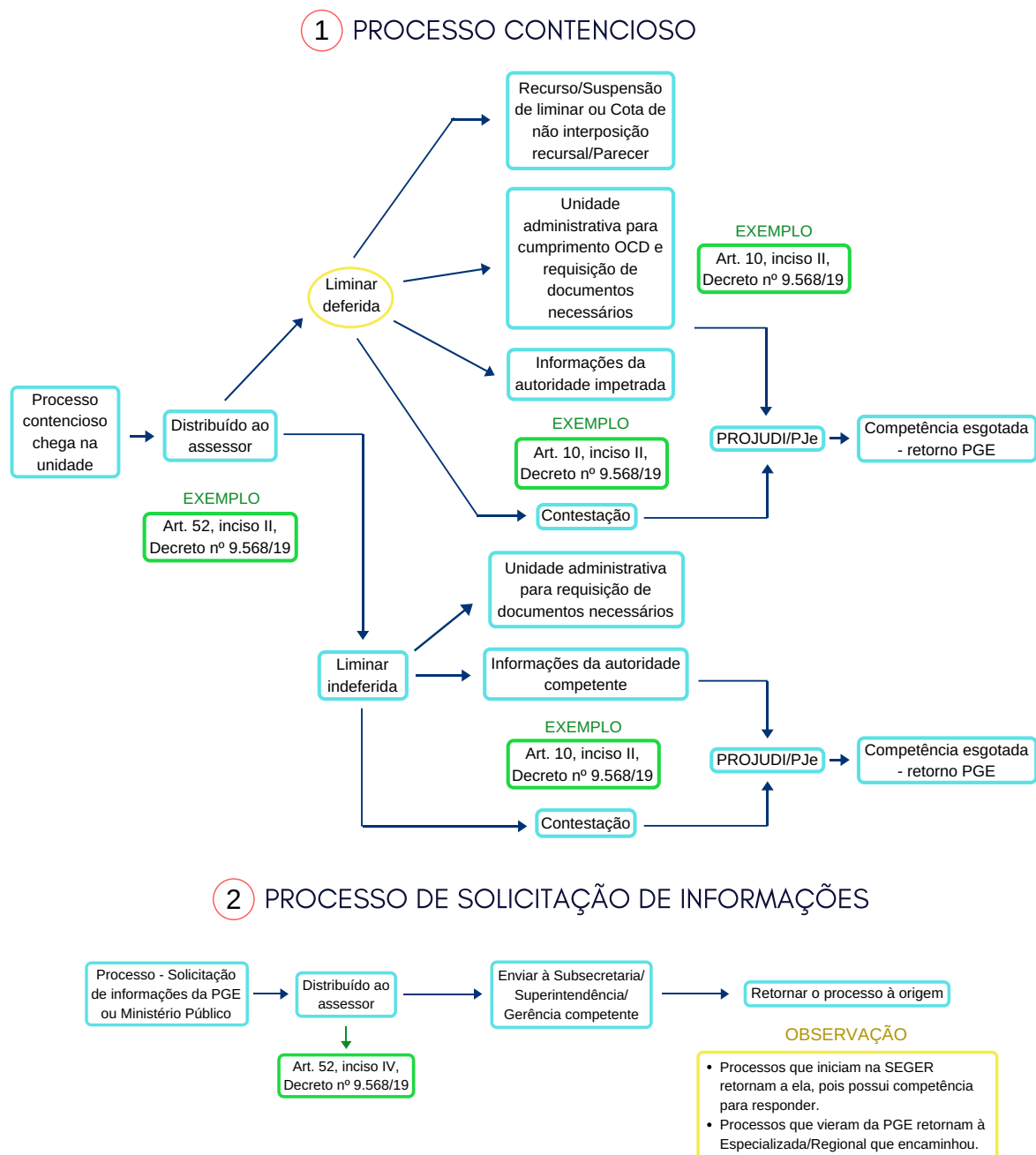
Concerne, também, ao núcleo contencioso, intermediar as requisições de órgãos externos, como as da própria Procuradoria-Geral do Estado, atribuição esta que é reservada ao encaminhamento das informações e documentos necessários. Assim, o cumprimento de solicitações, requisições ou exigências servem-se também da manifestação de Procuradores do Estado para viabilizar o seu atendimento de acordo com a ordem jurídica.

³A título de exemplo, vide art. 6º, inciso II, do Decreto 9.556/2019 (Aprova o Regulamento da Secretaria de Estado da Casa Civil e dá outras providências) e do Decreto 9.543/2019 (Aprova o Regulamento da Controladoria-Geral do Estado e dá outras providências), que igualmente dispõem: Art. 6º Compete à Procuradoria Setorial: (...) II – elaborar informações e/ou contestações em mandados de segurança e *habeas data*, cuja autoridade coatora seja agente público em atuação na respectiva Pasta, bem como orientar o cumprimento das decisões liminares proferidas nessas ações e interpor medidas recursais cabíveis para a impugnação delas.

c) Fluxograma do núcleo contencioso

O núcleo contencioso tem a importante função de representar com eficiência e rapidez as autoridades administrativas em processos judiciais. Embora cada estrutura possua peculiaridades próprias, há um fluxograma que indica o funcionamento do núcleo de forma padronizada para situações normais. Destarte, em caráter ilustrativo, observa-se adiante o fluxograma de processos do núcleo contencioso da Procuradoria Setorial da SEMAD - Secretaria do Meio Ambiente.

Figura 2 - Fluxograma de atuação do núcleo contencioso



II - NÚCLEO CONSULTIVO

a) O que é?

O núcleo consultivo é a divisão da Procuradoria Setorial responsável pela consultoria jurídica de órgãos ou entidades específicas da administração pública estadual e suas autoridades em processos administrativos, conforme competência delimitada pela legislação.

b) Qual sua competência?

As Procuradorias Setoriais possuem também atribuições voltadas ao assessoramento jurídico dos órgãos e entes da administração pública estadual, em suas funções meio e finalísticas. Em outras palavras, as Setoriais auxiliam como órgão consultivo em questões diversas, geralmente alvo de dúvidas jurídicas pelo ente ao qual estão vinculadas, e presta assessoramento na celebração de ajustes com a administração, como também exercem controle de legalidade nos processos licitatórios, por meio de manifestação prévia e incidental.⁴

c) Orientações da Procuradoria-Geral do Estado

Com fito de compilar e sistematizar a jurisprudência administrativa acerca de assuntos de repercussão geral, a PGE/GO dispõe de Orientações,⁵ com nivelamentos distintos, as quais auxiliam na fundamentação jurídica das manifestações da Setorial e subsidiam consultas direcionadas à unidade. Assim, vejamos:

⁴Com atribuição de consultoria, as Setoriais podem consultar os Despachos Referenciais produzidos pelo Gabinete para orientar a Administração em processos e expedientes administrativos que tratam de situação idêntica ao paradigma, sob o ponto de vista das orientações jurídicas ali traçadas. Podem também consultar a Assessoria de Gabinete nas situações elencadas no art. 2º, § 1º, da Portaria 170/2020: Art. 2º Editado o despacho referencial a que alude o inciso I do art. 1º desta Portaria e o § 8º do art. 2º da Portaria nº 130/2018-GAB, incumbirá aos Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais a fixação de orientação administrativa conclusiva em consultas, solicitações e medidas correlatas, na esteira da delegação outorgada pelo art. 5º, II, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral. § 1º Somente deverão ser encaminhados à Assessoria de Gabinete (AG) os autos de processo administrativo que versem sobre questão inédita, com matéria de fundo ainda não apreciada pelo órgão central, ou nas situações em que: a) identificada alta repercussão de ordem econômica, financeira, jurídica, política ou social do caso em apreciação; b) apresentada provocação para a revisão, superação ou distinção de entendimento jurídico anteriormente assentado pelo Gabinete do Procurador-Geral; ou c) constatada a existência de orientações divergentes entre unidades desta Procuradoria-Geral, inclusive entre Procuradorias Setoriais.

⁵Home PGE-GO. Orientações. Acesso pelo link:

<http://www.procuradoria.go.gov.br/atuacao/orientacoes.html>

A) Despachos (Despacho GAB): São respostas às consultas jurídicas específicas de órgãos e entidades da administração pública estadual, essenciais à rotina das Setoriais haja vista a diversidade de casos onde já fora firmado entendimento. A matéria onde reside a dúvida jurídica específica é enfrentada pela Procuradoria Setorial através de Parecer, o qual deverá ser submetido à aprovação do Gabinete da PGE (art. 5º, I e XII, da Lei Complementar nº 58/2006), que responderá com a orientação do assunto e consequente aprovação ou não do dito parecer. [Vide página da PGE.](#)

B) Despachos Referenciais: São despachos da Procuradora-Geral do Estado que fixam teses e orientações gerais sobre determinado tema e que servirão de norte na atividade de consultoria das unidades da Casa, para aplicação nos diversos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta.

C) Notas Técnicas: As notas técnicas funcionam como forma de prevenção a situações recorrentes nos processos administrativos submetidos à PGE. [Vide página da PGE.](#)

D) Verbetes: São padrões descritivos sistemáticos de orientações jurídicas que tem entendimento consolidado, no âmbito da Procuradoria Administrativa e da Assessoria de Gabinete (novidade trazida pela Procuradoria Administrativa - PA no ano de 2019). [Vide página da PGE.](#)

E) Súmulas Administrativas: Trata-se de jurisprudência consolidada aprovada pelo Conselho de Procuradores. [Vide página da PGE.](#)

Importante, nesse ponto, atentar-se ao organograma da PGE/GO⁶ para o adequado encaminhamento dos procedimentos que não puderem ser resolvidos com fulcro na jurisprudência já firmada pela Casa, e ainda naqueles em que exista conflito de competência ou divergência de entendimento – suscitando, pois, auxílio das Procuradorias Especializadas e/ou uniformização pelo Gabinete.

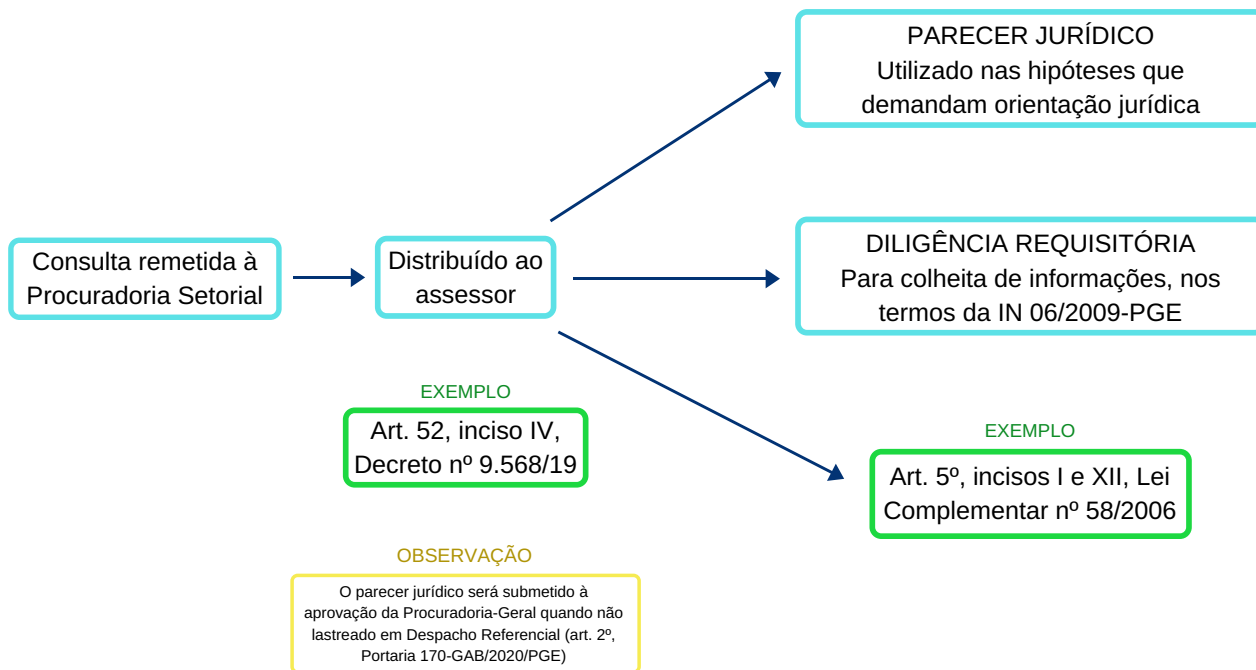
d) Orientações da Procuradoria Setorial

Também é possível, verificada competência técnica, que sejam emitidos despachos fundamentados e documentos pela Setorial, embasados no posicionamento consolidado pela PGE, por meio de suas orientações. Considerando as peculiaridades de cada unidade, o fluxograma da atividade de consultoria das Procuradorias Setoriais segue o seguinte rito:

⁶ Home PGE-GO. Organograma. Acesso pelo link:

<http://www.procuradoria.go.gov.br/files/Organogramas/organogramaPGE2019.pdf>

Figura 3 – Fluxograma de atividade de consultoria



Destaque-se que há casos em que se faz necessário submeter os autos às Procuradorias Especializadas da Procuradoria, situação na qual será requerido assessoramento jurídico consentâneo, quando verificada competência em razão da matéria, nos termos estabelecidos na Lei Complementar nº 58/2006 e no Decreto nº 9.526/2019. Finalmente, a matéria é sedimentada e orientada pelo Gabinete da PGE, tornando-se de aplicação contumaz por todos os órgãos e entes da administração estadual.

Para além de solucionar consultas, a Procuradoria Setorial atua nos negócios públicos, realizando controle interno e preventivo de legalidade, nos procedimentos licitatórios, na celebração de convênios, acordos e ajustes de qualquer natureza, *ex vi* art. 38, inc. VI, da Lei Federal nº 8.666/1993.

Da atuação nos Negócios Públicos decorre a competência das Procuradorias Setoriais para manifestação nos procedimentos em curso nos Tribunais de Contas, consoante assentado nos Despachos “AG” nºs 007344/2012 e 000881/2014.⁷

⁷Ademais, impende anotar que, por meio dos paradigmáticos Despachos “AG” nºs 007344/20122 e 000881/20143, já restara deliberada a competência das Procuradorias Setoriais para o enfrentamento das controvérsias resultantes dos procedimentos licitatórios e/ou ajustes afetos ao órgão/entidade a que servem, tendo o precedente, cristalizado no Despacho “AG” nº 001639/20154, definido o cabimento das suas atuações precisamente junto aos Tribunais de Contas, sem prejuízo da abertura, sacável do Despacho “AG” nº 004678/20145, para se solicitar a colaboração da(s) Especializada(s) encarregada(s) do(s) processo(s) judicial(ais) correlacionado(s), com vistas a evitar ocasionais ações conflituosas nas searas judicial e administrativa, entre assuntos afins. (Despacho “AG” nº 001639/2015)

No âmbito da administração direta do Estado de Goiás, é prescrita a outorga pela Procuradoria-Geral do Estado, assim entendida, como a análise final do procedimento e subscrição, física ou eletrônica, do instrumento contratual, convênio, acordo ou ajuste de qualquer natureza, consoante prescreve ao art. 47, da Lei Complementar nº 58/2006.⁸

Compete mencionar que é dispensada a audiência e a outorga pela Procuradoria-Geral do Estado, e conseqüentemente pelos Chefes das Setoriais, quando se tratar de ajustes oriundos de licitações dispensadas em razão do valor (art. 24, inc. I e II, da Lei nº 8.666/1993), por expressa previsão no Decreto nº 8.806, de 18 de novembro de 2016.⁹

De outra sorte, não há imposição de outorga aos entes da administração indireta, por meio dos Procuradores Setoriais ali atuantes. Conquanto, permanece a atribuição de minutar instrumentos em auxílio ao ente de atuação e analisar previamente os procedimentos licitatórios, podendo inclusive submetê-los à apreciação da Procuradoria-Geral do Estado (art. 48 da LC nº 58/2006).

Portanto, a função primordial da PGE/GO é assessorar a Administração Pública Estadual, sob escopo constitucional e legal. Essa incumbência se estende desde a orientação de gestores, o subsídio para tomada de decisões, a orientação para adequada instrução processual, a revisão de instrumentos contratuais e conveniais até a defesa judicial.

As peças a serem editadas pelas Procuradorias Setoriais seguem a relação prevista na Portaria 425/2020-GAB. [Vide página da PGE.](#)

⁸ Art. 47. A celebração de contratos, convênios e ajustes de qualquer natureza, pelos órgãos da administração direta do Poder Executivo, dependerá de prévia autorização do Governador do Estado, além de audiência e outorga da Procuradoria-Geral do Estado.

- Vide art. 1º, inciso I, do Decreto nº 6.647, de 31-07-2007.

- Vide Decreto nº 7.695, de 14-08-2012.

§ 1º Nos ajustes cujas licitações são dispensadas em razão do valor, a audiência e outorga previstas no caput deste artigo poderão ser dispensadas, por ato da autoridade ali referida.

- Redação dada pela Lei Complementar nº 95, de 29-10-2012.

§ 2º Nos ajustes de qualquer natureza, inclusive contratos e convênios, cujos valores não ultrapassem a R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), a representação de que trata o art. 5º, inciso XIII, desta Lei Complementar, bem como a audiência e outorga previstas no caput deste artigo, são atribuídas ao Procurador do Estado Chefe da Advocacia Setorial do órgão neles interessado.

- Redação dada pela Lei Complementar nº 106, de 28-11-2013.

§ 3º O Governador do Estado, mediante ato próprio, poderá dispensar a autorização prevista no caput deste artigo, em caso de celebração de contrato que tenha por fim a ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira de que trata o § 10 do art. 92 da Constituição Estadual.

- Acrescido pela Lei Complementar nº 95, de 29-10-2012.

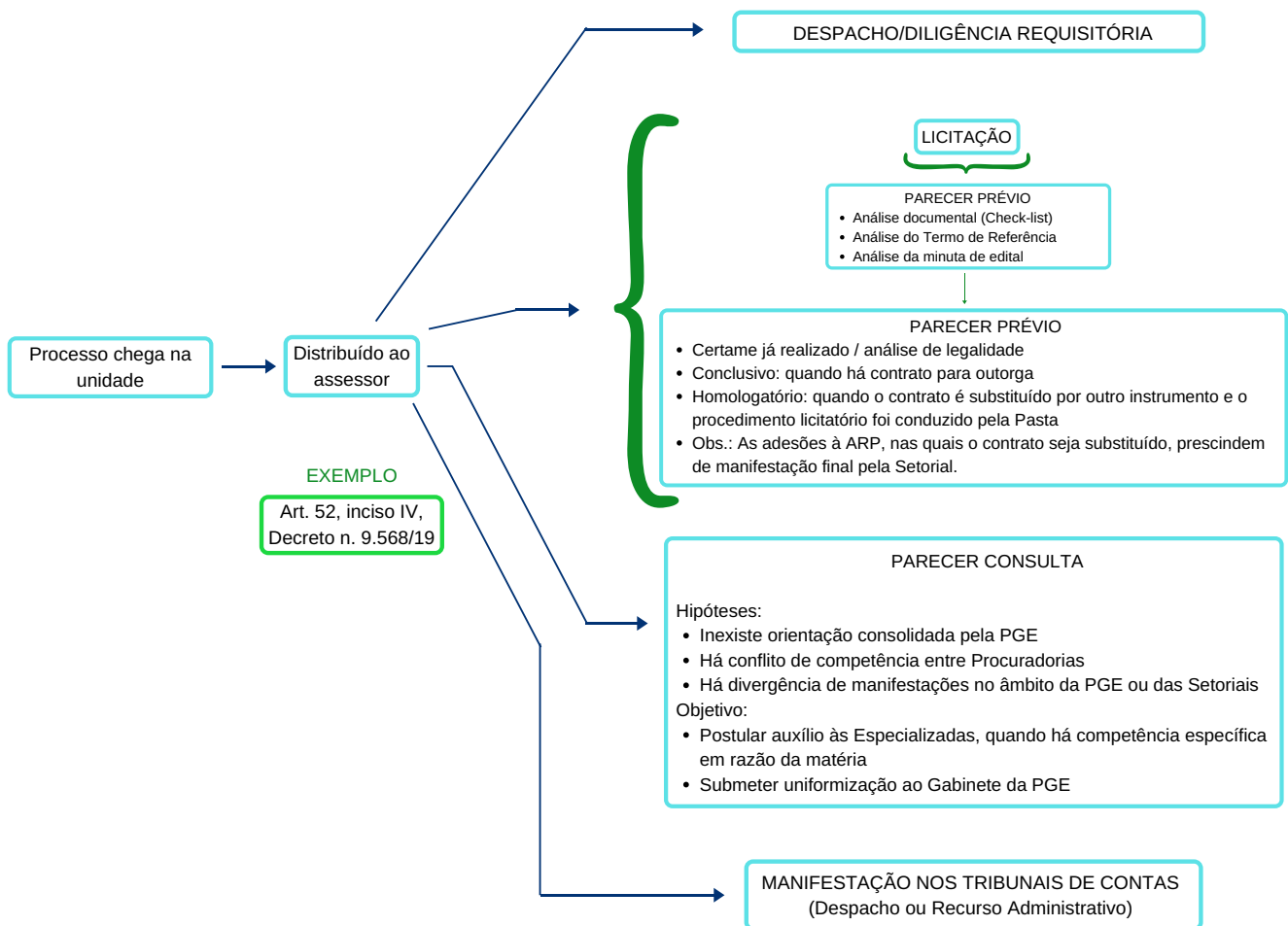
⁹ CASA CIVIL. Goiás. Decreto nº 8.806/2016. Link:

http://www.gabinetecivil.go.gov.br/pagina_decretos.php?id=16205

e) Fluxograma do núcleo consultivo

Por todo o exposto, com ressalva para as peculiaridades da administração indireta, é possível sistematizar a atuação do núcleo consultivo da Procuradoria Setorial segundo o seguinte fluxograma:

Figura 4 - Fluxograma do núcleo consultivo



CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente cartilha visa, portanto, oferecer um norte ao trabalho desenvolvido pelas Procuradorias Setoriais, com vistas a otimizar o trabalho dos Procuradores do Estado, bem como a equipe por eles chefiada, mediante a uniformização de atos comuns a tais unidades.

Além disso, os *check lists* a seguir apresentados também servirão como ferramenta de gestão de risco, na medida em que poderão reduzir eventuais falhas na checagem dos documentos essenciais ao exame de legalidade dos processos em trâmite nas Procuradorias Setoriais.

Check Lists Feitos pelo Grupo de Trabalho

- 1) Chamamento Público Lei 13.019/2014
- 2) Adesão à Ata de Registro de Preços
- 3) Aditivo de Convênios com Ente Público
- 4) Aditivos Contratuais com Ente Público
- 5) Chamamento Público Lei 15.503/2005
- 6) Convênios
- 7) Pregão
- 8) Inexigibilidade / Dispensa