

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

Processo: 202000036001663

Interessado: DIRETORIA DE OBRAS RODOVIÁRIAS

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

DESPACHO Nº 2031/2022 - GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DECISÃO CONDENATÓRIA PROFERIDA POR PRESIDENTE DE AUTARQUIA. RECURSO ADMINISTRATIVO HIERÁRQUICO IMPRÓPRIO. NÃO CABIMENTO EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL. POSSIBILIDADE DE APRECIAÇÃO COMO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Trata-se de processo administrativo disciplinar instaurado em desfavor de servidor público titular do cargo estatutário de Técnico de Nível Superior S5 do quadro de pessoal da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes (GOINFRA).

2. Através do Despacho Decisório nº 84/2022/GOINFRA/PR (SEI nº 000033086296), publicado no Diário Oficial nº 23.873, de 05/09/2022 (SEI nº 000033399544), o presidente da autarquia, com respaldo na delegação conferida pelo Decreto estadual nº 9.658, de 6 de maio de 2020, reconheceu a comprovação da autoria e materialidade da prática da falta funcional capitulada no art. 303, inciso LV, da Lei estadual nº 10.460, de 22 de fevereiro de 1988 e impôs ao acusado a penalidade de demissão, além de ter declarado sua inabilitação pelo prazo de 10 (dez) anos.

3. A defesa apresentou petição denominada de “recurso administrativo com pedido de efeito suspensivo *ope judices*” para reforma da decisão condenatória (SEI nº 000033873749).

4. Na sequência, o presidente daquela autarquia, via Despacho nº 1.019/2022/GOINFRA/PR (SEI nº 000034578869), após invocar o **Parecer Jurídico PR-PROSET-CHF nº 6/2020** (SEI nº 000015827710) e o **Despacho nº 1.739/2020/GAB** (SEI nº 000015902280), cujas orientações são pelo não cabimento de recurso administrativo hierárquico impróprio em sede de processo de responsabilização de fornecedor em razão da ausência de previsão legal da medida, solicitou novo pronunciamento desta Casa para esclarecer se o mesmo entendimento é aplicável ao processo administrativo disciplinar.

5. A questão foi preliminarmente apreciada pela Procuradoria Setorial por meio do **Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-CHF nº 28/2022** (SEI nº 000035142898), ocasião em que opinou nos seguintes termos:

(i) Embora a situação apreciada pelo **Parecer Jurídico PR-PROSET-CHF nº 6/2020** (SEI nº 000015827710) versasse sobre procedimento de responsabilização de fornecedor (PARF), grande parte de suas conclusões são transportáveis para o caso de processos administrativos disciplinares, pois o debate envolve a organização administrativa do estado e sua repercussão segundo teoria geral de recursos administrativos;

(ii) A relação entre as autarquias, dotadas de autonomia administrativa, financeira e técnica, e o poder central não é de subordinação, mas de mera tutela finalística;

(iii) A interposição de recurso hierárquico próprio independe de previsão legal específica porque decorre da existência de relação de subordinação hierárquica entre a autoridade que editou a decisão e a autoridade à qual se recorre, visto que os superiores têm o poder de rever os atos de seus subalternos;

(iv) O recurso hierárquico impróprio, denominação dada à medida interposta contra decisão de pessoa jurídica dotada de autonomia e que está sujeita apenas à tutela administrativa, não se presume, mas deriva de lei, de modo que depende de prévia e expressa previsão legal;

(v) Inexiste hierarquia e, portanto, subordinação entre a GOINFRA e a Secretaria da Desenvolvimento e Inovação, pasta a qual a entidade está jurisdicionada (art. 44, inciso VII, "d", da Lei estadual nº 20.491, de 25 de junho de 2019), mas apenas tutela finalística, de modo que o titular da secretaria controladora não possui competência para julgar recurso administrativo hierárquico impróprio interposto contra decisão do presidente da autarquia;

(vi) Há entendimento firmado no âmbito federal, mas de aplicação não vinculante ao âmbito estadual, pela possibilidade de manejo de recurso hierárquico impróprio sem previsão legal específica quando a decisão do ente descentralizado que se pretende atacar ultrapassar os limites de competência definido em lei ou violar as políticas públicas definidas pela Administração direta;

(vii) A competência delegada pelo Governador do Estado ao Presidente da GOINFRA, via Decreto estadual nº 9.658, de 6 de maio de 2020, para aplicar penalidades, ressalvada a cassação de aposentadoria e disponibilidade, não resulta no cabimento de recurso para a autoridade delegante, pois o art. 14, § 3º, da Lei estadual nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001^[1] - ao contrário da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999^[2] - estabelece que as decisões que forem proferidas no exercício de competência delegada serão consideradas como editadas pelo delegante;

(viii) A posição doutrinária que considera suspensa a competência da autoridade delegante durante a vigência da delegação e que não admite o exercício cumulativo ou

concorrente da competência reforça o entendimento de que não é cabível recurso administrativo hierárquico impróprio na hipótese; e

(ix) O precedente judicial do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no MS nº 24.448/DF) invocado no Despacho nº 1.019/2022/GOINFRA/PR (SEI nº 000033873749) não se aplica à hipótese, pois não guarda semelhança fática nem jurídica com a situação apreciada nesses autos, na medida em que diz respeito à aplicação da legislação federal sobre o assunto, que disciplina a questão da delegação de forma distinta, e envolve a recorribilidade de decisão para superior hierárquico da Administração direta; e

(x) É possível o recebimento da petição apresentada como pedido de reconsideração, com fundamento na autotutela administrativa, que será apreciado pela mesma autoridade que proferiu a decisão, quem seja, o presidente da GOINFRA.

6. O opinativo ainda enfrentou as teses suscitadas pelo peticionante e, ao final, com fundamento no art. 2º, § 1º, alínea “a”, da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE, pugnou pelo pronunciamento superior especificamente sobre a recorribilidade ou não da decisão com amparo no ineditismo e na alta repercussão da matéria.

7. Esta Procuradoria-Geral do Estado fixou diretiva referencial, através dos **Despachos nºs 180/2020/GAB** (SEI nº 000011388418) e **1.739/2020/GAB** (SEI nº 000015902280), exarados em processos de responsabilização de fornecedor, no sentido de que o cabimento de recurso administrativo hierárquico contra decisões exaradas pelos titulares das pessoas jurídicas da Administração indireta depende de previsão em lei. A orientação respalda-se na inexistência de hierarquia da Administração direta sobre os entes descentralizados da qual decorreria eventual poder de revisão.

8. O entendimento em questão é plenamente extensível aos processos administrativos disciplinares, porquanto envolve idêntica circunstância que fundamentou a diretriz referencial: ausência de subordinação hierárquica dos entes da Administração indireta em relação à Administração direta.

9. Firmada essa premissa, extrai-se do Decreto estadual nº 9.982, de 8 de junho de 2021, que aprovou o regulamento da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, e da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, a ausência de previsão de recurso administrativo impróprio para revisão das decisões proferidas pelo presidente da entidade em processo administrativo disciplinar.

10. A admissão da única instância na hipótese não configura violação ao princípio da ampla defesa^[3] e, como reforço de tese registro que o Supremo Tribunal Federal pronunciou-se em diversas oportunidades pela inexistência na Constituição Federal de 1988 da garantia do duplo grau obrigatório de jurisdição administrativa, conforme se infere das ementas a seguir:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO CIVIL. DEMISSÃO. DECISÃO DO CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA. RECURSO ADMINISTRATIVO PARA O PLENO DO TRIBUNAL. NÃO CONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL OU REGIMENTAL. ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. INOCORRÊNCIA. ÂMBITO ADMINISTRATIVO. GARANTIA CONSTITUCIONAL DO DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. INEXISTÊNCIA. CONTRADITÓRIO E AMPLA DEFESA ASSEGURADOS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.

1. Não havendo, à época do julgamento do processo administrativo, previsão legal ou regimental de interposição de recurso, para o Pleno do TJMS, contra as decisões originárias do Conselho Superior da Magistratura, em matéria administrativa ou disciplinar relativa aos servidores do Poder Judiciário

do Estado, inexistente ilegalidade ou abuso de poder no ato que deixa de conhecer do recurso administrativo.

2. Esta Corte Superior de Justiça firmou entendimento segundo o qual "não há, na Constituição de 1988, garantia de duplo grau de jurisdição administrativa" (MS 10.269/DF, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/09/2005, DJ 17/10/2005, p. 162).

3. Não há se falar em violação dos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa quando estas garantias constitucionais foram observadas no processo administrativo disciplinar instaurado contra a recorrente.

4. Recurso ordinário a que se nega provimento.

(Recurso em Mandado de Segurança nº 22.064/MS, relator Ministro Vasco Della Giustina (Desembargador Convocado do TJ/RS), Sexta Turma, julgado em 20/9/2011, DJe de 5/10/2011).

EMENTA: Multa por degradação do meio ambiente. Exercida defesa previa à homologação do auto de infração, não padece de vício de inconstitucionalidade a legislação municipal que exige o depósito prévio do valor da multa como condição ao uso de recurso administrativo, pois não se insere, na Carta de 1988, garantia do duplo grau de jurisdição administrativa. Precedentes: ADI 1049, sessão de 18-5-95, RE 210.246, 12-11-97. Contrariedade não configurada, do disposto nos incisos XXXV, LIV e LV do art. 5º da Constituição. Recurso extraordinário de que, por esse motivo não se conhece.

(Recurso Extraordinário nº 169077, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Primeira Turma, julgado em 05/12/1997, DJ 27-03-1998 PP-00018 EMENT VOL-01904-03 PP-00556).

EMENTA Agravo regimental em mandado de segurança. Decisão do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) em procedimento de controle administrativo. Revogação da decisão mediante a qual o Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça do Estado do Ceará reformou decisão do Procurador-Geral de Justiça em que ele indeferira pagamento de gratificação a servidores do órgão. Incompetência do CNMP ou do Colégio de Procuradores para rever ou modificar atos de natureza discricionária do Procurador-Geral, no âmbito de seu dever-poder de gestão e administração de sua unidade ministerial, que não desbordem os limites da legalidade, da proporcionalidade e da moralidade. Inexistência de duplo grau de jurisdição na seara administrativa. Precedentes. Ausência de previsão legal de recurso para a hipótese na legislação pertinente ao caso. Agravo regimental não provido. 1. Não compete ao CNMP ou ao Colégio de Procuradores de Justiça "revisar ato do Procurador-Geral, no âmbito de seu dever-poder de gestão e administração de sua unidade ministerial, que não desborde os limites da legalidade, proporcionalidade e moralidade". 2. Inexistência de garantia constitucional ao duplo grau de jurisdição na seara administrativa. Precedentes. Não há obrigatoriedade de previsão de recurso administrativo para revisão de decisão de autoridade, máxime quando se trata de decisão prolatada no exercício de competência discricionária e exclusiva do agente público. 3. Não há previsão de recurso administrativo para a hipótese na Lei Complementar nº 72/08, que instituiu a Lei Orgânica e o Estatuto do Ministério Público do Estado do Ceará. 4. Agravo regimental não provido.

(Mandado de Segurança nº 34472 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 25-10-2017 PUBLIC 26-10-2017).

EMENTA: Agravo regimental. - Como salientado no despacho agravado, o Plenário desta Corte, ao julgar a ADIMC 1.922, que dizia respeito a norma análoga à ora em causa, entendeu ausente a plausibilidade jurídica da tese de ofensa aos incisos XXXIV, "a", LIV e LV do artigo 5º da Constituição, porquanto inexistente, na Carta Magna, a garantia ao duplo grau de jurisdição na via administrativa, sendo esse depósito requisito de admissibilidade de recurso administrativo e não o pagamento de taxa para o exercício do direito de petição. Posteriormente, também assim foi decidido no RE 234.425, em caso análogo. Agravo a que se nega provimento.

(Agravo de Instrumento nº 382221 AgR, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 24/09/2002, DJ 25-10-2002 PP-00055 EMENT VOL-02088-09 PP-01877).

11. Destaca-se, por fim, a impossibilidade de adoção na hipótese do posicionamento esposado pela Advocacia-Geral da União no Parecer AGU nº AC-51, de 5 de junho de 2006, bem como a não incidência do precedente judicial do Superior Tribunal de Justiça firmado no agravo interno no mandado de segurança nº 24.448/DF. Como explanado pelo parecerista, a inviabilidade de aplicação resulta da ausência de efeito vinculante do opinativo em relação à Administração estadual e também das diferenças determinantes existentes entre a legislação federal que serviu de fundamento para ambas e a legislação goiana de regência da matéria.

12. Logo, diante da ausência de previsão legal, o recurso administrativo cujas razões foram acostadas ao evento SEI nº 000033873749 não pode ser conhecido, por juridicamente incabível na espécie.

13. Como bem pontuado pela Procuradoria Setorial, a par do não cabimento de recurso administrativo, a insurgência do interessado pode ser recebida enquanto pedido de reconsideração, cuja apreciação fica a cargo do presidente da GOINFRA, mesma autoridade que prolatou a decisão.

14. Diante do exposto, **aprovo o Parecer Jurídico GOINFRA/PR-PROSET-CHF nº 28/2022** (SEI nº 000035142898) com os **acréscimos** acima e oriento pelo **não conhecimento** do recurso administrativo interposto pelo interessado (SEI nº 000033873749) em face da decisão condenatória proferida pelo presidente da GOINFRA (SEI nº 000033086296), diante da ausência de previsão em lei do cabimento do recurso administrativo hierárquico impróprio na hipótese, ao tempo em que sinalizo a possibilidade de recepção da petição como pedido de reconsideração pela mesma autoridade que proferiu o julgamento.

15. Orientada a matéria, volvam os autos à **Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, via Procuradoria Setorial**, para conhecimento. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial os Procuradores do Estado lotados nas **Procuradorias Judicial, Regionais e Setoriais da Administração direta e indireta**, bem como ao **representante do CEJUR** (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 - GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE^[4].

JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE

Procuradora-Geral do Estado

[1] Art. 14 - O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

(...)

§ 3º - As decisões adotadas por delegação deverão mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegante.

[2] Art. 14. O ato de delegação e sua revogação deverão ser publicados no meio oficial.

(...)

§ 3º As decisões adotadas por delegação devem mencionar explicitamente esta qualidade e considerar-se-ão editadas pelo delegado.

[3] Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

[4] 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.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 18/12/2022, às 12:41, 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 **000036216782** e o código CRC **57174A35**.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20, ESQ. COM A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER -
Bairro SETOR OESTE - GOIANIA - GO - CEP 74110-130 - (62)3252-8523.



Referência: Processo nº 202000036001663



SEI 000036216782