

Procuradoria  
Geral do  
Estado



ESTADO DE GOIÁS  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO  
GABINETE

PROCESSO: 201900029007330

INTERESSADO: AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

ASSUNTO: MINUTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA.

**DESPACHO N° 890/2021 - GAB**

EMENTA: MINUTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA. CONSELHO REGULADOR DA AGR. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA AUTARQUIA. DISCIPLINA DAS ATRIBUIÇÕES DE UNIDADES DE APOIO. ART. 95 DO DECRETO ESTADUAL N° 9.533/2019. INTERPRETAÇÃO CONFORME PODER NORMATIVO SECUNDÁRIO CONFERIDO ÀS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS EM GERAL. JURIDICIDADE DO ATO SUJEITA À CONFORMAÇÃO LEGAL E A DETERMINAÇÕES NORMATIVAS DE SUPERIOR HIERARQUIA SOBRE A MESMA MATÉRIA. ADEQUAÇÃO JURÍDICA DA MINUTA. DESPACHO REFERENCIAL.

1. Autos iniciados com o objetivo de atualizar a Resolução Normativa n° 008/2013, do Conselho Regulador da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos-AGR, que disciplina a estrutura complementar das unidades de apoio da autarquia; foi, assim, apresentada **minuta de resolução normativa** para esse fim (9620302).

2. Sobre a referida proposta, de autoria daquele Conselho Regulador, a Procuradoria Setorial respectiva se manifestou pelo **Parecer PROCSET n° 084/2020** (000012729266), concluindo por sua juridicidade, inclusive à vista do art. 95 do Decreto estadual n° 9.533/2019 (Regulamento da AGR)<sup>1</sup>, afirmando que a minuta cuida apenas de aspectos estruturais complementares do órgão, que não violam as atribuições administrativas já previstas no Decreto n° 9.533/2019.

3. Desde então, os autos tramitaram por mais de 1 (um) ano, e, nesse íterim, tendo havido modificação da Presidência do Conselho Regulador da AGR, e por determinação do seu atual titular, a Procuradoria Setorial da autarquia, pelo **Despacho n° 300/2021-PROCSET** (000020380214), encaminhou o feito a esta Procuradoria-Geral, para apreciação jurídica relativa à conformação da espécie de ato normativo da minuta, com enfoque no citado art. 95 do Decreto n° 9.533/2019.

Com o relato acima, avanço na fundamentação.

4. A orientação jurídica solicitada concentra-se, portanto, na análise da regularidade de adoção de *resolução normativa* como espécie formal de ato normativo para dispor sobre a organização e o funcionamento de autarquia estadual, considerando, especificamente, o disposto no art. 95 do Decreto estadual nº 9.533/2019.

5. Sobre o tema, esclareço que o poder regulamentar é reconhecido a todas as autoridades administrativas, certamente, nos limites de sua alçada, e em observância aos lindes legais (arts. 37, IV e XVIII, e 40, § 1º, II, da Constituição Estadual<sup>2</sup>, em simetria aos arts. 84, IV e VI, e 87, parágrafo único, II, da Constituição Federal, são alguns exemplos da diversificação de autores desse poder normativo). Aos dirigentes da Administração Pública cabe o estabelecimento de normas que disciplinem questões próprias de seu âmbito de atuação, regulamentando aspectos não detalhados em lei. As diferenças entre o poder normativo pelo Chefe do Executivo e pelas demais autoridades inferiores estão: (i) no alcance dos efeitos da regulamentação – pois o ato do representante estatal tem dimensão a toda a sua Administração Pública, sendo o da autoridade inferior circunscrita ao seu campo de atuação -, e (ii) no formato do ato – se decreto ou não. A jurisprudência superior é confirmativa, como ilustram decisões do Supremo Tribunal Federal (ADI 1075)<sup>3</sup> e do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1048317/PR)<sup>4</sup>.

6. A doutrina administrativista<sup>5</sup>, ao explicitar o modo de exercício do poder regulamentar, também não faz restrição apenas ao Chefe do Executivo para complementar as leis, enfatizando, ao contrário, que também atos administrativos, como resoluções normativas, são hábeis a fixar preceitos e determinações sobre matéria específica do âmbito de atuação da autoridade que os editou<sup>6</sup>. O exercício dessa atribuição, e o ato daí resultante, não deve é contrariar eventual decreto que trate sobre *o mesmo assunto*<sup>7</sup>, em razão da hierarquia entre os atos normativos. Óbice outro seria, ainda, previsão explícita em lei para sua regulamentação por decreto do Chefe do Executivo.

7. A previsão do art. 95 do Decreto estadual nº 9.533/2019 requer, então, interpretação ajustada às diretrizes acima, ao risco de privação da atividade normativa autônoma do Presidente do Conselho Regulador da AGR, o qual, por ato próprio (art. 11, I, Lei estadual nº 13.659/1999<sup>8</sup>; arts. 18, I, 19, II, do Decreto nº 9.533/2019<sup>9</sup>), tem atribuição para dispor acerca de questões do funcionamento e da organização da entidade, contanto que não contradiga o já previsto em atos normativos hierarquicamente superiores (como o Decreto nº 9.533/2019).

8. Logo, o poder regulamentar a ser exercido pelo referido Presidente, com a edição da resolução normativa proposta, é legítimo, e, quanto ao tema ali tratado, terá efeitos até que outra norma da mesma ou de superior hierarquia venha a dispor em sentido contrário. Observo que a minuta, em seu conteúdo, disciplina competências de unidades da estrutura organizacional da AGR sem conflitar com o Decreto nº 9.533/2019, podendo ambos os instrumentos coexistirem harmonicamente. Ficam, portanto, validadas as ilações nessa mesma direção alcançadas inicialmente pela Procuradoria Setorial da AGR, no **Parecer PROCSET nº 084/2020**.

9. Em resumo, a espécie de ato administrativo normativo eleita na minuta dos autos – resolução normativa – é juridicamente adequada, devendo o art. 95 do Decreto estadual nº 9.533/2019 ser compreendido nos moldes demarcados no item 7 acima.

10. Orientada a matéria, **devolvam-se os presentes autos à Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** as Chefiarias das Procuradorias Setoriais da

Administração direta e indireta, e também 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, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste *despacho referencial*, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE<sup>10</sup>.

**Juliana Pereira Diniz Prudente**

Procuradora-Geral do Estado

*1 Art. 95. O presente Regulamento é o documento oficial para o registro das competências das unidades da estrutura organizacional da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR, sendo que a emissão de portarias, atos normativos ou outros documentos com a mesma ou semelhante finalidade é nula de pleno direito.*

*2 Art. 37 - Compete privativamente ao Governador do Estado:*

*(...)*

*IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (...)*

*XVIII - dispor, em relação ao Poder Executivo e mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

*b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;*

*(...)*

*Art. 40 - Os Secretários de Estado serão escolhidos dentre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos.*

*§ 1º - Compete ao Secretário de Estado, além de outras atribuições estabelecidas nesta Constituição e em lei:*

*I - praticar os atos pertinentes às atribuições que lhe forem outorgadas, às delegadas pelo Governador, exercer a orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da administração estadual na área de sua competência e referendar os atos e os decretos assinados pelo Governador;*

*II - expedir instruções para a execução de leis, decretos e regulamentos;*

*3 “A competência regulamentar deferida aos Ministros de Estado, mesmo sendo de segundo grau, possui inquestionável extração constitucional (CF, art. 87, parágrafo único, II), de tal modo que o poder jurídico de expedir instruções para a fiel execução das leis compõe, no quadro do sistema normativo vigente no Brasil, uma prerrogativa que também assiste, “ope constitutionis”, a esses qualificados agentes auxiliares do Chefe do Poder Executivo da União. As instruções regulamentares, quando emanarem de Ministro de Estado, qualificar-se-ão como regulamentos executivos, necessariamente subordinados aos limites jurídicos definidos na regra legal a cuja implementação elas se destinam, pois o exercício ministerial do poder regulamentar não pode transgredir a lei, seja para exigir o que esta não exigiu, seja para estabelecer distinções onde a própria lei não distinguiu, notadamente em tema de direito tributário.”*

*(ADI 1.075, rel. min. Celso de Mello, j. 5-10-2020, P, DJE de 19-10-2020.)*

*4 “PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. LEI 9.487/1997. PODER REGULAMENTAR. PORTARIA 201/1999/ANP. EMPRESA TRANSPORTADORA- REVENDEDORA-RETALHISTA – TRR. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS.*

1. *Cuida-se, originariamente, de Mandado de Segurança impetrado por pessoa jurídica contra ato imputado ao Coordenador da Agência Nacional do Petróleo, insurgindo-se contra a restrição imposta pela Portaria 201/1999 da ANP à comercialização de gasolina, álcool e óleo diesel em postos revendedores.*

(...)

**10. No Direito brasileiro, os chefes do Poder Executivo podem regulamentar a lei por meio de Decreto, facultando-se, ademais, à autoridade administrativa editar atos normativos administrativos gerais – como Portarias e Resoluções – com o intuito de disciplinar e instrumentalizar a boa aplicação da legislação que lhes é superior. Em ambos os casos as normas administrativas editadas não precisam repetir, palavra por palavra, o que está na lei, desde que respeitem seus limites, principiologia, estrutura e objetivos.**

11. *Recurso Especial provido.” (destaquei em REsp 1048317/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/05/2009, DJe 30/09/2010)*

5 *BINENBOJM, Gustavo (Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, pp. 153-6); CANOTILHO, J.J. Gomes (Direito Constitucional e teoria da constituição. Coimbra: Almedina, 7ª ed., 2003, 2ª reimpressão, p. 834); FIGUEIREDO, Marcelo (As agências reguladoras: o Estado democrático de direito no Brasil e sua atividade normativa, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 191-3 e nota 31 e p. 265 e 273, nota 6); TALAMINI, Daniele C. (Regulamento e ato administrativo. Revista trimestral de direito público. São Paulo, 1998, n. 21, p. 80-1)*

6 *Na conceituação clássica de Hely Lopes Meirelles (Direito administrativo brasileiro. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle. 28 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 177-178), resoluções são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica.*

Anoto, em complementação, que as resoluções são expedidas por colegiados com competência deliberativa fixada em ato legal ou infralegal.

7 *Para Gustavo Binenbojm (Ob. cit., p. 280-1), nem sempre o ato regulamentar do chefe do executivo prevalece sobre regulamento de autoridade de menor hierarquia, podendo haver hipótese de, pelo princípio da especialidade, o regulamento setorial preponderar.*

8 *Art. 11. O Conselho Regulador da AGR é a autoridade pública revestida dos poderes legais para exercer a regulação, o controle e a fiscalização da prestação dos serviços públicos e do exercício de atividades econômicas de competência do Estado de Goiás, concedidos, permitidos, autorizados ou delegados sob qualquer forma a terceiros para exploração, dirigindo para esse fim a estrutura executiva da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos, sendo suas principais atribuições:*

*I - apreciar e deliberar sobre as normas de funcionamento da AGR;*

9 *“Art. 18. São atribuições do Conselheiro-Presidente:*

*I - dirigir as atividades da AGR, praticando todos os atos de gestão necessários, inclusive decidindo monocraticamente em matéria de regulação, controle e fiscalização, com posterior deliberação, se for o caso, do Conselho Regulador, e representá-lo em juízo ou fora dele;*

(...)

*Art. 19. Cumprem ao Conselheiro-Presidente, ainda, as seguintes atribuições:*

(...)

*II - expedir e assinar resoluções, atos e portarias das decisões do plenário do Conselho Regulador da AGR;*

10 *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 09/06/2021, às 16:08, 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 **000020974104** e o código CRC **974C2E46**.

## 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 201900029007330



SEI 000020974104