

**ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**PARECER PGE/MS/Nº 003 / 2016

PARECER PGE/MS/CJUR-SAD/Nº 003/2016

Consultante: Secretário de Estado de Administração e Desburocratização

Interessados: Setores de Recursos Humanos dos órgãos públicos.

Assunto: Situação dos decretos que regulamentam as carreiras após edição de lei específica sobre o assunto.

Excelentíssimo Procurador-Geral do Estado:

O Secretário de Estado de Administração e Desburocratização, Carlos Alberto de Assis, informa que desde o ano de 2012 o Estado de Mato Grosso do Sul vem promovendo a reorganização de diversas carreiras por intermédio de lei específica, porém, essas carreiras possuíam decreto de organização, em regulamento à Lei (Estadual) n. 2.065/99¹, os quais não foram revogados expressamente pelas leis que atualmente regem as respectivas carreiras, fato que tem gerado dúvidas sobre a continuidade da vigência e validade desses decretos.

Solicita, portanto, que a Procuradoria-Geral do Estado analise a situação jurídica desses regulamentos para que possa dar conhecimento e orientar os setores de Recursos Humanos dos órgãos.

Eis a síntese do necessário.

Passamos à análise jurídica.

¹ que dispôs sobre o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Para os operadores do Direito a *quaestio* é de pouca complexidade já que é praticamente intuitivo para esse público a máxima “*tempus regit actum*”, que define como aplicável ao fato, a lei vigente na época de sua ocorrência. Além do mais, é sabido, que na hierarquia legislativa, o decreto se submete a lei, sendo, pois, inferior a ela. Entretanto, esta dúvida parece ser recorrente e generalizada no âmbito dos setores de Recursos Humanos dos órgãos do Estado, motivo pelo qual entendemos que este ensaio deverá ter força normativa, para vincular o entendimento da Administração Pública e encerrar, de uma vez, o assunto.

Pois bem.

Com relação à aplicação da norma no tempo, a regra a ser utilizada é aquela vigente na época da ocorrência do fato a ser regulado. Vale dizer, se determinada carreira é regulada por intermédio de decreto, aplicam-se suas disposições enquanto este estiver vigente, ou seja, enquanto não sobrevier outro decreto ou lei que regulamente a mesma carreira de maneira diferente².

Como já informado, no Mato Grosso do Sul as regras aplicáveis às diversas carreiras eram - e ainda são, em alguns casos – encontradas em decretos do Poder Executivo, em regulamento à Lei (Estadual) n. 2.065/99, que versa sobre o Plano de Cargos, Empregos e Carreiras da Administração Direta e Indireta do Estado, coloquialmente chamada “Lei do PCC”³. Entretanto, desde o ano de 2012 aproximadamente, conforme relata a autoridade consultante, entendeu-se por regulamentar as carreiras por intermédio de leis específicas, mesmo porque existem matérias que, necessariamente, devem ser objetos de lei *stritu sensu*, de iniciativa privativa do Governador do Estado, tendo em vista a reserva legal absoluta determinada

² Utiliza-se aqui o sentido amplo do vocábulo *lei* para indicar quaisquer normas jurídicas escritas, sejam as leis propriamente ditas, oriundas do Poder Legislativo, sejam os decretos editados pelo Poder Executivo.

³ Que assim dispõe: **Art. 28.** A implantação e a administração do Plano de Cargos, Empregos e Carreiras dos servidores da administração direta, autarquias e fundações estaduais serão aprovadas mediante decreto do Poder Executivo. **Parágrafo único.** A estruturação das carreiras, a descrição dos cargos, funções, empregos e demais etapas a serem cumpridas, relativas ao Plano de Cargos, Empregos e Carreiras dos servidores da administração direta, autarquias e fundações públicas serão aprovadas mediante ato normativo do Poder Executivo.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

pelo art. 61, § 1º, da Constituição Federal⁴, aplicadas aos Estados pelo Princípio da Simetria⁵.

A superveniência de lei estadual para regular a carreira ocorreu, **por exemplo**⁶, com os seguintes grupos: Fiscalização e Gestão Ambiental que era regulada pelo Decreto (Estadual) n. 11.693/2004 e atualmente é regida pela Lei (Estadual) n. 4.488/2014; Fiscalização e Gestão de Obras Públicas anteriormente regida pelo Decreto (Estadual) n. 11.902/2005 e atualmente regida pela Lei (Estadual) n. 4.491/2014; Serviços de Engenharia e Transporte, antes tratada no Decreto (Estadual) n. 11.978/2005 e agora na Lei (Estadual) n. 4.491/2014; Gestão de Programas Habitacionais, antes regida pelo Decreto (Estadual) n. 11.900/2005, hodiernamente pela Lei (Estadual) n. 4.489/2014; Gestão de Ações de Assistência e Cidadania que era guiada pelo Decreto (Estadual) n. 11.888/2005 e atualmente é guiada pela Lei (Estadual) n. 4.455/2013; Gestão para o Desenvolvimento do Trabalho, cujo decreto de regência era o n. 11.895/2005 e atualmente a lei de regência é a n. 4.494/2014.

Muito embora as leis específicas que reorganizaram cada carreira não tenham feito menção expressa à revogação dos decretos anteriores, estes perderam a validade desde a entrada em vigor daquelas, haja vista que as leis trataram inteiramente das peculiaridades de cada carreira.

Tecnicamente não é necessário a revogação expressa de uma norma por outra para que a anterior perca a validade. Nosso direito admite três espécies de revogação, previstos, expressamente, no § 1º do art. 2º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-Lei n. 4.657/42, *in verbis*:

⁴Art. 61. (...)§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (...) Sobre o assunto vide, ainda, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: ADI 3.232; ADI 2.192; RE 577.025, dentre outras.

⁵Vide ADI 2.867.

⁶Importa lembrar que este rol não é exaustivo, sendo certo que se outras carreiras estiverem em situação similar, deve-se aplicar o mesmo raciocínio.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou **quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.**

(...) (grifamos)

Note-se que a revogação expressa é apenas uma, das três formas possíveis. Logo, também estará revogada a lei anterior quando for incompatível com a mais recente e quando regule inteiramente a matéria tratada por aquela⁷, esta última hipótese aplicável ao nosso caso.

Vejamos explicação doutrinária sobre o assunto:

(...) A revogação é expressa quando se refere determinadamente à lei ou leis revogadas.

(...)

Os dois outros casos, previstos no texto citado, referem-se à revogação tácita ou implícita.

É claro que, havendo incompatibilidade entre dois textos de lei, prevalece o mais recente e considera-se implicitamente revogado o anterior.

Da mesma forma, **sempre que uma lei geral venha regular inteiramente a matéria de que tratem leis anteriores, entende-se que essas leis foram, tacitamente, revogadas em todas as suas disposições, ainda mesmo que não tenha havido referência expressa**⁸. (grifamos)

O mesmo autor ensina, mais adiante, como se revogam as demais normas jurídicas:

⁷ Repita-se que se utiliza o vocábulo *lei* em sentido amplo, tendo em vista a peculiaridade de nossas normas anteriores terem sido decretos do Poder Executivo. Portanto, o que se afirma quanto às leis, vale também para as demais normas jurídicas, com as adaptações necessárias.

⁸ MONTORO. André Franco. **Introdução à Ciência do Direito**. 25 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 392.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O princípio geral é o de que as normas se revogam por outras da mesma hierarquia ou de hierarquia superior. Assim uma nova Constituição revoga a Constituição anterior e todas as leis, regulamentos, portarias, etc., que lhe sejam contrários e passam a ser “inconstitucionais”. **Uma lei ordinária revoga as leis anteriores e as normas de menor hierarquia, como os regulamentos, portarias e outros preceitos inferiores contrários a suas disposições.**

Tais normas passam a ser “ilegais”. (...) ⁹ (grifamos)

Destarte, as leis estaduais, que atualmente regulamentam as carreiras, revogaram tacitamente os decretos que tratavam do mesmo assunto. A uma, porque são mais recentes e trataram inteiramente da mesma matéria, e, a duas, porque são normas de hierarquia superior.

Neste diapasão, insta lembrar que no sistema jurídico brasileiro a *Lei* é norma superior ao *Decreto*. Enquanto a lei, tanto complementar quanto ordinária, é espécie normativa advinda do Poder Legislativo, por meio de processo próprio previsto constitucionalmente¹⁰; o decreto é ato administrativo de competência dos chefes dos poderes executivos (presidente, governadores e prefeitos), usualmente editados para regulamentar a lei.

Vejamos:

O poder regulamentar é um poder administrativo limitado e circunscrito no exercício de sua função normativa, que é subordinada nos limites da competência executiva, onde se situa. O poder regulamentar, portanto, não se coloca no patamar do Legislativo. Caso crie normatividade inovadora da ordem jurídica, estará cometendo abuso, usurpação de competência, afrontando, nitidamente, a Constituição e as leis em geral. Por isso, o poder

⁹ Obra citada, p. 393.

¹⁰ Art. 59, CF: O processo legislativo compreende a elaboração de: I- emendas à Constituição; II- leis complementares; III- leis ordinárias; IV- leis delegadas; V- medidas provisórias; VI- decretos legislativos; VII- resoluções. (...)

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

regulamentar sujeita-se a comportas teóricas. Não pode criar, nem, tampouco, modificar, sequer extinguir, direitos e obrigações¹¹.

É assim porque o sistema democrático brasileiro, imperativo constitucional previsto no artigo inaugural da Carta Magna¹², submete a Administração Pública ao Princípio da Legalidade, de modo que só pode fazer o que a lei prescreve¹³. Corolário deste postulado impõe aos decretos sua limitação regulamentar, ou seja, decreto presta-se para fiel execução da lei. Detalha a lei. Não pode ir contra ou além dela. Por isso deixou-se dito que o regulamento, *além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei*¹⁴, de forma que os decretos anteriores deviam obediência à Lei (Estadual) n. 2.065/99 e atualmente, perderam a validade frente às disposições específicas de cada carreira, previstas nas novas leis estaduais¹⁵.

Logo, a consequência óbvia da superveniência de lei que disponha sobre matéria antes regulada por intermédio de decreto é a invalidade deste último, muito embora, por expressa disposição do art. 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal¹⁶, devam ser preservados o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada¹⁷. Fora isso, não há que se aplicar o decreto anterior, se a lei regulou por inteiro as questões tratados anteriormente por regulamento do Poder Executivo.

¹¹ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 3 ed. 2001, p. 88.

¹² Art. 1º, CF: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)

¹³ Art. 37, CF: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) (destacamos)

¹⁴ MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 17 ed. Malheiros: São Paulo, 2004, p. 314.

¹⁵ (...) e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos. Este último traço é que faz do regulamento, além de regra de menor força jurídica que a lei, norma dependente dela, pois forçosamente a pressupõe, sem o quê nada poderia dispor. (Idem nota n. 11, p. 317.)

¹⁶ Art. 5º (...) XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; (...)

¹⁷ *Direito adquirido é aquele que já se incorporou ao nosso patrimônio ou personalidade. Distingue-se da "expectativa de direito", que é a simples possibilidade de adquirir um direito (...)* Os conceitos de "ato jurídico perfeito" e "coisa julgada" foram definidos na primitiva redação do art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil, nos termos seguintes: "Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em se se efetuou" (§ 2º). "Chama-se coisa julgada, ou caso julgado, a decisão judicial de que já não caiba recurso" (§ 3º) (...) (MONTORO, André Franco in **Introdução à Ciência do Direito**. 25 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p. 395).

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Em remate e por tudo que foi exposto, conclui-se que:

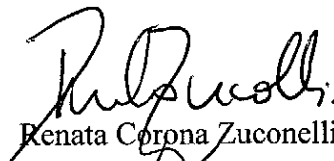
1) São inválidos os decretos das carreiras, frente às novas leis de organização das mesmas, eis que estas revogaram tacitamente aqueles, tendo em vista que trataram inteiramente da matéria outrora versada nos regulamentos.

2) Nos termos do art. 8º, XVI, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, sugiro o encaminhamento deste parecer para qualificação de normativo pelo Governador do Estado, com a consequente publicação em Diário Oficial;

3) Em sendo atribuído caráter normativo ao presente parecer, sugiro o encaminhamento para a CONLEG, para que registre, no banco de dados do sítio eletrônico da Legislação Estadual, a revogação individual de cada decreto pela lei posterior específica, conforme explicitado neste ensaio jurídico.

É o parecer, *sub censura*.

Campo Grande, MS, 17 de junho de 2016.


Renata Corona Zuconelli
Procuradora do Estado

RECEBI

Em 23/06/16



ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado

DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 365/2016

PARECER/PGE/MS/N.º 003/2016

PARECER PGE/MS/CJUR-SAD/Nº 003/2016

Processo nº 55/000509/2016

Consultante: Secretário de Estado de Administração e Desburocratização

Interessado: Setores de Recursos Humanos dos órgãos públicos

Assunto: Situação dos decretos que regulamentam as carreiras após edição de lei específica sobre o assunto.

Ementa: ADMINISTRATIVO. CONFLITO DE NORMAS. DIPLOMAS LEGAIS DE ORGANIZAÇÃO DAS CARREIRAS DO ESTADO. LEIS ESTADUAIS POSTERIORES AOS DECRETOS ESTADUAIS. APLICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO VIGENTE NA ÉPOCA DA OCORRÊNCIA DOS FATOS. REVOGAÇÃO TÁCITA.

Os decretos estaduais que organizavam as diversas carreiras do Estado perderam a validade, tendo em vista que foram revogados tacitamente pelas leis posteriores que, desde que entraram em vigor, passaram a tratar de todos os aspectos relacionados a cada carreira. Inteligência do art. 2º, § 2º, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

Vistos, etc.

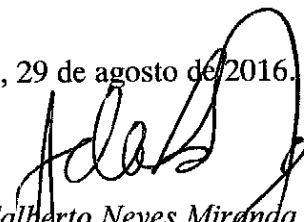
1. Com base no artigo 8º, XVI, da Lei Complementar (Estadual) n.º 95, de 26 de dezembro de 2001, **aprovo** o PARECER/PGE/MS/003/2016 - CJUR-SAD/Nº 003/2016, de fls. 04-10, por mim vistado, da lavra da Procuradora do Estado Renata Corona Zuconelli, que I - concluiu serem inválidos os decretos das carreiras, frente às novas leis de organização das mesmas, eis que estas revogaram tacitamente aqueles, tendo em vista que trataram inteiramente da matéria outrora versada nos regulamentos; e II - sugeriu: a) nos termos do art. 8º, XVI, da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado, a qualificação de normativo pelo Governador do Estado ao parecer ora aprovado, com a consequente publicação em Diário Oficial; e b) caso lhe seja atribuído caráter normativo, o encaminhamento à CONLEG para que registre, no banco de dados do sítio eletrônico da Legislação Estadual, a revogação individual de cada decreto pela lei posterior específica, conforme explicitado naquele ensaio jurídico.

ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Gabinete da Procuradoria-Geral do Estado

2. À Assessoria Técnica do Gabinete para:
- a) dar ciência desta decisão à Procuradora do Estado subscritora do parecer e à Procuradora Chefe da CJUR-SAD;
 - b) encaminhar à ESAP/Biblioteca cópia do parecer e desta decisão para efetuar os devidos registros e arquivo;
 - c) cientificar do parecer e da presente decisão a autoridade consulente, encaminhando-lhe os autos para as providências cabíveis; e
 - d) encaminhar cópia do parecer e da respectiva decisão ao Governador do Estado, solicitando que lhe seja conferido caráter normativo, com as devidas publicações oficiais, nos termos do art. 8º, inciso XVI, da Lei Complementar n. 95/2001.

Campo Grande (MS), 29 de agosto de 2016.



Adalberto Neves Miranda
Procurador-Geral do Estado

REGISTRO
Certifico que o parecer PGE Nº 003/2016
foi registrado nesta data
Campo Grande MS 30.08.16

Ana Paula Ribeiro Costa
Ana Paula Ribeiro Costa
Procuradora do Estado