



OFÍCIO GAB/SAP – CE nº 03969/2025

Fortaleza/CE, 15 de dezembro de 2025.

À Senhora

**JOÉLIA SILVEIRA LINS**

**PRESIDENTE DO SINDPPEN-CE**

SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS E SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ – SINDPPEN/CE

NESTA

PROCESSO NUP 18001.042368/2024-86

Prezada Senhora,

Cumprimentando Vossa Senhoria, o faço em **resposta ao OFÍCIO Nº 143/2024**, por meio do qual reivindica a revogação da Instrução Normativa SAP Nº 03/2020 a qual estabelece e padroniza normas e procedimentos operacionais do Sistema Penitenciário do Estado do Ceará, questionando especificamente a legalidade do art. 27, § único que trata do prazo máximo de 48h (quarenta e oito horas) para a apresentação da justificativa em caso de ausência do servidor Policial Penal.

Por tratar-se de matéria complexa e abrangente, fez-se necessário o encaminhamento dos autos à apreciação da Douta Procuradoria Geral do Estado que se pronunciou por meio do **Parecer PGE nº 2.218/2025, de 14 de novembro de 2025 (anexo), o qual teve o devido de acordo do Procurador Geral em 24 de novembro de 2025 às fls. 059 (anexos).**

Permanecendo à disposição, reiteramos os votos de contribuição e apreço.

Atenciosamente,

**LUÍS MAURO ALBUQUERQUE ARAÚJO**  
**SECRETÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO**

**SUITE**

Documento assinado eletronicamente por: **LUIS MAURO ALBUQUERQUE ARAUJO**, em **16/12/2025, às 17:48** (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://suite.ce.gov.br/validar-documento>, informando o código **C59F-6DB4-79B7-58E5**.



**CEARÁ**  
GOVERNO DO ESTADO  
SECRETARIA DA ADMINISTRAÇÃO  
PENITENCIÁRIA E RESSOCIALIZAÇÃO

Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização • Rua Tenente Benévolo, 1055 – Meireles  
CEP: 60160-040 • Fortaleza – Ceará • Fone: (85) 3101.2842



## PARECER

**Parecer nº**

**Processo nº 18001.042368/2024-86**

**Origem: Secretaria da Administração Penitenciária e Ressocialização (Sap)**

**Interessado(a): Sindicato dos Policiais Penais e Servidores do Sistema Penitenciário do Estado do Ceará (SINDPPEN/CE)**

**EMENTA: PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DE ATESTADO MÉDICO. ESTIPULAÇÃO EM ATO INFRALEGAL (INSTRUÇÃO NORMATIVA). POSSIBILIDADE, SEM PREJUÍZO DO CONTROLE DE RAZOABILIDADE DE SUA APLICAÇÃO NO CASO CONCRETO. I – Decretos, portarias, instruções normativas e resoluções (excluídas aquelas previstas no art. 59 da Constituição e outras de natureza assemelhada) são atos normativos infralegais. II – As resoluções distinguem-se dos demais por derivarem de colegiados. III – Os decretos, emanados do Chefe do Poder Executivo e com a função constitucionalmente prevista de regulamentar a lei de forma primária (art. 84, IV, da Constituição) subordinam, quando existirem, as portarias e instruções normativas (ambas podendo, inclusive ser utilizadas para regulamentá-los, tanto quanto, na falta de decretos, fazê-lo também no que concerne à própria lei), por força justamente de sua destinação específica e considerando a superioridade hierárquica de quem pode firmá-los em relação a outras autoridades singulares. IV – As instruções normativas possuem a função precípua de orientar, esclarecer pontos para a atuação administrativa, atuando como**



verdadeiros “manuais”, de modo que são mais restritas que as portarias, sendo possível, inclusive, regulamentar uma portaria por uma instrução normativa. V – A nomenclatura dos atos normativos infralegais, salvo quando norma hierarquicamente superior determinar em sentido específico (como ocorre quanto aos decretos que, a Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo), não é, todavia, vinculante, no sentido de invalidar os atos a que se refere, caso se verifique simples erro de denominação. VI – Não extrapola de sua função de regulamentação de aspectos procedimentais (mesmo de sua atuação mais vinculada ao estabelecimento de um “manual de operações”), a instrução normativa que estabelece prazo para apresentação de atestado médico de modo a permitir uma gestão mais adequada dos recursos humanos da Administração. VII – Cumpre destacar, todavia, que o princípio da razoabilidade, que, inclusive, impede que se possa exigir a prática de atos impossíveis ou desproporcionais, deve ser observado, de modo que se ficar demonstrado, por exemplo, que, numa situação específica, o prazo fixado em ato infralegal não pode ser cumprido por uma impossibilidade física (como a eventual gravidade da enfermidade do servidor ou o fato de que ela inviabiliza imediatamente o labor em período menor que fixado na regulamentação), a ultrapassagem do lapso previsto em decreto, portaria ou instrução normativa não poderá contaminar o exercício do direito previsto em lei. VIII – Cabe, assim, um controle em concreto da eventual impossibilidade de incidência do prazo estabelecido em ato infralegal por força da aplicação do princípio da razoabilidade, mas não o genérico afastamento daquele lapso, que pode ser estabelecido por tal via normativa.



## I – RELATÓRIO

1. Cogita-se de processo distribuído ao firmatário, cujo conteúdo encerra discussão acerca da Instrução Normativa (IN) nº 03/2020 da origem.

2. Mais especificamente, o interessado questiona, às fls. 2/3, o art. 27 daquela norma interna, que possui a seguinte redação:

“Art. 27. Em caso de impossibilidade de comparecimento ao serviço, com a falta devidamente justificada, deverá o servidor comunicar imediatamente ao chefe imediato para que este possa, em tempo hábil, tomar as medidas necessárias a fim de minimizar os prejuízos às atividades do serviço. Parágrafo único. Em se tratando de licença de saúde o servidor deverá apresentar o atestado à Unidade no prazo de 48h (quarenta e oito) horas, sob pena de ter lançado em sua ficha funcional a falta ao serviço.”

3. Sustenta o requerente que o dispositivo não teria lastro legal, o que, segundo afirma, estaria sendo reconhecido pelo Poder Judiciário:

“No entanto, ao provocar o Poder Judiciário de maneira individual, os servidores dessa Pasta estão obtendo sucessivas vitórias, e as faltas estão sendo retiradas de seus assentos funcionais, tendo em vista que, segundo os magistrados, “a imposição supra não encontra respaldo legal, de forma que, sendo um ato administrativo hierarquicamente inferior a lei, não pode inovar no ordenamento jurídico impondo obrigações ou restringindo direitos”. Trechos da sentença proferida nos autos do processo de nº 3006468-44.2024, juízo da 8 Vara da Fazenda Pública da Comarca de Fortaleza-CE.

E não para por aí, as decisões no mesmo sentido foram proferidas nos autos dos processos de nº 3009317-86.2024, nº 3002634-33.2024, dentre outras.” (fl. 3).

4. Ouvida, a r. Procuradoria Judicial destacou não existir jurisprudência consolidada em desfavor do Estado acerca do tema, noticiando, inclusive, precedente de Primeiro Grau favorável (fls. 38/39).

## II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Afastada a questão de um entendimento jurisprudencial consolidado contra a instrução normativa em debate que devesse ser considerado no presente opinativo, cumpre refletir, inicialmente, sobre a natureza daquele tipo normativo.

6. À exceção do decreto, ato típico do Chefe do Poder Executivo, há relativa confusão quanto aos limites das demais espécies normativas infralegais.



7. Na tentativa de mitigar essa situação, o Decreto nº 12.002/2024 adota parâmetros que, embora mire inicialmente o âmbito federal, podem elucidar um pouco o contexto, sendo aplicáveis por analogia, ante a ausência de norma estadual acerca do tema.

8. Aqui, porém, duas ressalvas são necessárias. Primeiro: o *nomen juris* do instrumento infralegal é o menos relevante, devendo-se priorizar seu conteúdo. O próprio STF, em contexto diverso, já deixou claro quão enganosa pode ser uma denominação e, por isso mesmo, a sua insuficiência em determinados casos:

**“[...] É indiferente à identificação de cargo de direção o nomen juris manifesto, pois realiza-se pela compreensão das atribuições regimentais dispensadas ao titular, que possui competências específicas originárias. [...]”** (MS 28447, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 25-08-2011, DJe-222 DIVULG 22-11-2011 PUBLIC 23-11-2011 EMENT VOL-02631-01 PP-00050 RTJ VOL-00224-01 PP-00330)

9. Depois, mesmo o Decreto nº 12.002/2024 teve a cautela de observar que a nomenclatura por ele proposta não afasta outras previstas em lei, a evidenciar a multiplicidade de regras sobre a matéria:

“art. 9º [...]”

§ 1º **O disposto no caput não afasta a possibilidade de:**

**I - uso de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal;**

II - edição de instruções normativas, portarias ou resoluções conjuntas;

III - edição de portarias ou resoluções com atos de pessoal; ou

IV - manutenção de atos normativos editados anteriormente a 3 de fevereiro de 2020 com outras denominações.”

10. Ainda assim, o citado Decreto colheu do costume administrativo e jurisprudencial interessantes elementos, que assim dispôs:

“Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

**I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e**

**II - resoluções - atos normativos editados por colegiados.**

§ 1º O disposto no caput não afasta a possibilidade de:

I - uso de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal;

II - edição de instruções normativas, portarias ou resoluções conjuntas;

III - edição de portarias ou resoluções com atos de pessoal; ou

IV - manutenção de atos normativos editados anteriormente a 3 de fevereiro de 2020 com outras denominações.”



11. A primeira observação digna de nota é a menção à resolução como um ato normativo editado por um colegiado. Trata-se de uma definição que se adequa à Constituição, que, inclusive, prevê resoluções como espécies de normas que podem resultar do processo legislativo do Congresso Nacional (órgão colegiado):

“Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

[...]

VII - resoluções.”

12. Evidente que tais não são as únicas resoluções possíveis e, no caso específico do art. 59, VII, da Constituição, sequer é adequado atribuir-lhes (assim como a outras de natureza assemelhada, como suas congêneres estaduais) uma natureza infralegal, sugerindo uma hierarquia entre elas e as leis, quando o que existe é uma reserva de matéria. O Decreto nº 12.002/2024, certamente, não está tratando desse tipo de resolução, mas não se pode ignorar sua existência quando se cuida de investigar a nomenclatura mais adequada para determinado ato.

13. Assim, a noção de que a resolução advém de um órgão colegiado tem sua gênese nessa disposição constitucional e é simplesmente adaptada para aqueles atos normativos de colegiados que não tenham uma equiparação constitucional com as leis, sendo, realmente, de natureza infralegal.

14. Com relação às portarias, instruções normativas e aos próprios decretos, a situação é um pouco mais confusa porque, nos três casos, não é possível uma distinção baseada apenas na autoridade que os emite (há somente a especificidade de os decretos emanarem do Chefe do Poder Executivo, aspecto de capital relevância, conforme se verá a seguir, mas que não esgota o assunto).

15. É possível, indiscutivelmente, afirmar que existe uma primazia do decreto em relação às instruções normativas e portarias. Há duas razões para isso.

16. A primeira é a autoridade que emite o decreto no âmbito do Poder Executivo: seu dirigente máximo, hierarquicamente superior, em regra, às autoridades administrativas que podem emitir portarias ou instruções normativas.

17. A segunda é a disposição constitucional (extensível a todos os entes federados) segundo a qual as leis, são, usualmente, regulamentadas por decretos (ou seja, eles seriam um ato normativo infralegal imediatamente posterior à lei):

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

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

18. Note-se que isso não impede outros atos normativos infralegais de regulamentar aspectos de uma lei, tanto que o STF já reconheceu tal possibilidade,



inclusive aludindo expressamente a instruções normativas, espécie de que se está a cuidar:

“Ementa: AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INSTRUÇÃO NORMATIVA DO INSS. CRÉDITO CONSIGNADO. ATO NORMATIVO SECUNDÁRIO. REGULAMENTAÇÃO DA LEI N.º 10.820/2003. CONTROLE DE LEGALIDADE. PRECEDENTES. NÃO CONHECIMENTO. 1. Nos termos da jurisprudência desta Corte, é inviável o controle concentrado de **instrução normativa editada para regulamentar lei**, desafiando o controle de legalidade e não de constitucionalidade. 2. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI 6111 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 06-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-103 DIVULG 16-05-2019 PUBLIC 17-05-2019)

“[...] 1. **Quando instrução normativa baixada por autoridades fazendárias regulamenta diretamente normas legais**, e não constitucionais, e, assim, só por via oblíqua atinge a Constituição, este Tribunal entende que se trata de ilegalidade, não sujeita ao controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. [...]” (ADI 2006 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 01-07-1999, DJ 24-09-1999 PP-00025 EMENT VOL-01964-01 PP-00078 REPUBLICAÇÃO: DJ 01-12-2000 PP-00101 RTJ VOL-00170-03 PP-00845)

19. A questão está em que, quando existir um decreto, é a ele quem compete, normalmente, essa função regulamentar, de modo que as demais espécies de atos normativos infralegais lhe devem obediência. Não por outro motivo, é possível que portarias e instruções normativas regulamentem aspectos não apenas da própria lei, mas de um decreto, como é reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal:

“[...] - **As Instruções Normativas, editadas por Órgão competente da Administração Tributária, constituem espécies jurídicas de caráter secundário, cuja validade e eficácia resultam, imediatamente, de sua estrita observância dos limites impostos pelas leis, tratados, convenções internacionais, ou decretos presidenciais, de que devem constituir normas complementares.** [...]” (ADI 531 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 11-12-1991, DJ 03-04-1992 PP-04288 EMENT VOL-01656-01 PP-00095 RTJ VOL-00139-01 PP-00067)

20. Estabelecida a primazia usual do decreto sobre a portaria e a instrução normativa, embora reconhecendo aos três a possibilidade de uma função regulamentar, como distinguir o campo destinado às duas últimas (o decreto, se utilizado, sobrepõe-se ordinariamente a ambas, não gerando maiores dúvidas)?

21. A clareza é um objetivo do ordenamento jurídico, devendo-se, por isso mesmo, utilizar expressões usuais, de conhecimento comum, salvo quando isso for



inviável por razões técnicas. Assim, por exemplo, a Lei Complementar nº 95/1998 estipula:

“Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;”

22. Óbvio é que se esse cuidado deve ser observado na redação de leis, com mais razão ainda os atos infralegais estão sujeitos à mesma cautela. Assim, salvo exigências técnicas ou mesmo previsões legais específicas, a expressão “instrução normativa” contém em si uma ideia clara de uma simples elucidação, uma orientação (ou seja, uma instrução, na acepção comum do termo), que não inova no ordenamento, limitando-se a definir elementos que caberiam mais propriamente na popular figura de um manual (daí manual de instruções).

23. Instrução normativa, então, seria ato normativo infralegal que, no comum dos casos, teria uma amplitude menor que uma portaria, que poderia, sem ultrapassar, claro, os limites da lei, ir além das normas de manual, das simples instruções. O Decreto nº 12.002/2024 sugere essa mesma ideia ao atribuir, por exemplo, às portarias (mas não às instruções normativas) a possibilidade de seu conteúdo versar sobre atos de pessoal, matéria que foge ao âmbito do que seria uma simples orientação, típica da instrução normativa:

“Art. 9º Os atos normativos inferiores a decreto serão editados sob a denominação de:

I - instruções normativas e portarias - atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; e

II - resoluções - atos normativos editados por colegiados.

§ 1º O disposto no *caput* não afasta a possibilidade de:

I - uso de outras denominações de atos normativos por força de exigência legal;

II - edição de instruções normativas, portarias ou resoluções conjuntas;

III - **edição de portarias ou resoluções com atos de pessoal**; ou

IV - manutenção de atos normativos editados anteriormente a 3 de fevereiro de 2020 com outras denominações.”

24. A jurisprudência, embora de forma um pouco difusa, chancela a prática administrativa de também concluir que há na portaria um grau de generalidade usualmente maior que na instrução normativa, cujo âmbito seria mais restrito. Nessa linha, tem-se precedente do Superior Tribunal de Justiça em que a lei previu um ato normativo infralegal com âmbito considerável, tendo a Administração utilizado uma portaria, a qual, por sua vez, foi regulamentada por uma instrução normativa, sugerindo, assim, a gradação de generalidade que se está a defender (e, por tabela, uma restrição de matérias no caso das instruções normativas em relação às portarias):



"[...] 3. O artigo 6º, do aludido diploma legal, determina, ainda, que "o Ministro de Estado da Fazenda expedirá as instruções necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei, inclusive quanto aos requisitos e periodicidade para apuração e para fruição do crédito presumido e respectivo ressarcimento, à definição de receita de exportação e aos documentos fiscais comprobatórios dos lançamentos, a esse título, efetuados pelo produtor exportador".

4. O Ministro de Estado da Fazenda, no uso de suas atribuições, expediu a Portaria 38/97, dispondo sobre o cálculo e a utilização do crédito presumido instituído pela Lei 9.363/96 e autorizando o Secretário da Receita Federal a expedir normas complementares necessárias à implementação da aludida portaria (artigo 12).

5. Nesse segmento, o Secretário da Receita Federal expediu a Instrução Normativa 23/97 (revogada, sem interrupção de sua força normativa, pela Instrução Normativa 313/2003, também revogada, nos mesmos termos, pela Instrução Normativa 419/2004), assim preceituando: [...]

7. Como de sabença, a validade das instruções normativas (atos normativos secundários) pressupõe a estrita observância dos limites impostos pelos atos normativos primários a que se subordinam (leis, tratados, convenções internacionais, etc.), sendo certo que, se vierem a positivar em seu texto uma exegese que possa irromper a hierarquia normativa sobrejacente, viciar-se-ão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade (Precedentes do Supremo Tribunal Federal: ADI 531 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 11.12.1991, DJ 03.04.1992; e ADI 365 AgR, Rel. Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 07.11.1990, DJ 15.03.1991).

8. Conseqüentemente, sobressai a "ilegalidade" da instrução normativa que extrapolou os limites impostos pela Lei 9.363/96, ao excluir, da base de cálculo do benefício do crédito presumido do IPI, as aquisições (relativamente aos produtos oriundos de atividade rural) de matéria-prima e de insumos de fornecedores não sujeito à tributação pelo PIS/PASEP e pela COFINS (Precedentes das Turmas de Direito Público: REsp 849287/RS, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 19.08.2010, DJe 28.09.2010; AgRg no REsp 913433/ES, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04.06.2009, DJe 25.06.2009; REsp 1109034/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 16.04.2009, DJe 06.05.2009; REsp 1008021/CE, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 01.04.2008, DJe 11.04.2008; REsp 767.617/CE, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 12.12.2006, DJ 15.02.2007; REsp 617733/CE, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 03.08.2006, DJ 24.08.2006; e REsp 586392/RN, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 19.10.2004, DJ 06.12.2004). [...] (REsp n. 993.164/MG, relator Ministro Luiz Fux, Primeira Seção, julgado em 13/12/2010, DJe de 17/12/2010.)

25. Tem-se, portanto, que:



a) decretos, portarias, instruções normativas e resoluções (excluídas aquelas previstas no art. 59 da Constituição e outras de natureza assemelhada) são atos normativos infralegais;

b) as resoluções distinguem-se dos demais por derivarem de colegiados;

c) os decretos, emanados do Chefe do Poder Executivo e com a função constitucionalmente prevista de regulamentar a lei de forma primária (art. 84, IV, da Constituição) subordinam, quando existirem, as portarias e instruções normativas (ambas podendo, inclusive ser utilizadas para regulamentá-los, tanto quanto, na falta de decretos, fazê-lo também no que concerne à própria lei), por força justamente de sua destinação específica e considerando a superioridade hierárquica de quem pode firmá-los em relação a outras autoridades singulares;

d) as instruções normativas possuem a função precípua de orientar, esclarecer pontos para a atuação administrativa, atuando como verdadeiros “manuais”, de modo que são mais restritas que as portarias, sendo possível, inclusive, regulamentar uma portaria por uma instrução normativa;

e) a nomenclatura dos atos normativos infralegais, salvo quando norma hierarquicamente superior determinar em sentido específico (como ocorre quanto aos decretos que, a Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo), não é, todavia, vinculante, no sentido de invalidar os atos a que se refere, caso se verifique simples erro de denominação.

26. Esclarecidos os contornos acima, tem-se que a utilização de um ato infralegal (decreto, portaria ou instrução normativa, conforme o caso e observado que acima se expôs) para regulamentar aspectos procedimentais é coerente com o ordenamento nacional. Também assim entende o STJ:

“[...] 2. A regra do art. 14-F da Lei 10.522/2002 prevê que a Receita Federal do Brasil e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional expedirão os atos necessários à execução do parcelamento. **A expedição de atos infralegais destinados a viabilizar a simples execução (operacionalização) do parcelamento, evidentemente, não possui a amplitude defendida pela recorrente (de que o dispositivo legal teria atribuído a tais órgãos competência para disciplinar diretamente, por atos infralegais, o próprio limite máximo para fins de concessão do parcelamento).** [...]” (AgInt no REsp 1.801.790/AL, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 21/5/2019)

27. O que não se pode é criar ou extinguir direitos previstos em lei pela via de decretos, portaria ou instrução normativa, eis que obviamente isso seria inovar



excessivamente na ordem jurídica, ferindo a hierarquia de normas do País. Em tal sentido:

“[...] 2. A concessão do parcelamento deve estrita observância ao princípio da legalidade, não havendo autorização para que atos infralegais, como portarias, tratem de requisitos não previstos na lei de regência do benefício. [...]” (REsp 1.739.641/RS, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe 29/6/2018)

28. Desse modo, aspectos operacionais, de gestão, que em si não criam ou extinguem um direito, podem ser estabelecidos por via infralegal, salvo quando a própria lei sobre eles houver disposto. Nessa linha:

“[...] 27. De acordo com o acima exposto, estabelece-se a seguinte tese: o estabelecimento de teto para adesão ao parcelamento simplificado, por constituir medida de gestão e eficiência na arrecadação e recuperação do crédito público, pode ser feito por ato infralegal, nos termos do art. 96 do CTN. Excetua-se a hipótese em que a lei em sentido estrito definir diretamente o valor máximo e a autoridade administrativa, na regulamentação da norma, fixar quantia inferior à estabelecida na lei, em prejuízo do contribuinte.

HIPÓTESE DOS AUTOS

28. Consoante explicitado, no caso concreto o legislador não tomou para si a incumbência de definir o teto para fins de adesão ao parcelamento simplificado, justamente por entender que a questão atinente à eficiência na gestão da arrecadação tributária é melhor equacionada por meio da atuação da autoridade administrativa. [...]” (REsp n. 1.724.834/SC, relator Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 20/6/2024, DJe de 1/7/2024.)

29. A fixação de um prazo para apresentação de atestado médico é, em princípio, questão claramente de gestão, operacional, para permitir, como a própria origem sustenta (fl. 10), a continuidade do serviço público mediante a substituição tempestiva do servidor enfermo.

30. Não colhe adesão o argumento de que, ao estabelecer um prazo, indiretamente o ato infralegal extingue (ou restringe indevidamente) um direito. Na verdade, o referido direito remanesce no sistema, havendo apenas um lapso temporal estabelecido para que venha a ser exercido numa determinada circunstância concreta, o que é comum, ordinário. Isso não fulmina o direito previsto em lei. *Mutatis mutandis*, já decidiu o STJ:

“PROCESSUAL CIVIL, TRIBUTÁRIO E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PROGRAMA MAIS LEITE SAUDÁVEL. PRAZO PARA A HABILITAÇÃO



**DEFINITIVA. FIXAÇÃO POR ATO INFRALEGAL. ACÓRDÃO RECORRIDO PELA LEGALIDADE. CONFORMIDADE COM PACÍFICA ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS SEGURANÇA JURÍDICA E À QUEBRA DO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA. CONCLUSÃO DEPENDENTE DO EXAME DE PROVA. INADMISSIBILIDADE.**

[...]

**2. A orientação jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça é no sentido da possibilidade de regulamentação, por atos infralegais, do procedimento e da especificação dos atos necessários à adesão a benefícios fiscais, sem violação ao princípio da legalidade, na hipótese em que seu regramento não colida com as regras matrizes estabelecidas pela respectiva lei instituidora. Precedentes.**

**3. No caso dos autos, o acórdão recorrido está em conformidade com a orientação deste Tribunal Superior, tendo em vista a conclusão do órgão julgador: "a positivação do procedimento perante o Executivo para fruição de benefícios tributários, incluindo a definição de prazos, é matéria tradicionalmente remetida para regulamentação infralegal, tratando-se de minúcia que refoge ao escopo da previsão geral em nível legal".**

[...]

**E, ao tratar do prazo de 30 dias para a habilitação definitiva no Programa Mais Leite Saudável, o Decreto n. 8.533/2015 não extrapolou o poder regulamentar nem estabeleceu nova forma de exclusão desse programa. [...]" (AgInt no REsp n. 2.059.090/SP, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 10/2/2025, DJEN de 14/2/2025.)**

31. O que cabe, porém, é um controle de razoabilidade em cada situação ocorrida, pois *"ninguém pode aceitar como critério exegético de uma lei que esta sufrague as providências insensatas que o administrador queira tomar, é dizer, que avalize previamente condutas desarrazoadas, pois isto corresponde a irrogar dilates à própria regra de Direito (MELO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 14ª edição. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 91). Com muito mais razão, também o ato infralegal não pode ser interpretado de forma a conduzir à prática do que seja desarrazoado.*

32. Daí porque *"é por meio da razoabilidade das decisões tomadas que se poderá contrastar atos administrativos e verificar se estão dentro da moldura comportada pelo Direito."* (FIGUEIREDO, Lúcia Valle Curso de Direito Administrativo. 5ª edição, São Paulo: Malheiros, 2001, p. 50).

33. Assim, se ficar demonstrado, por exemplo, que, numa situação específica, o prazo fixado em ato infralegal não pode ser cumprido por uma impossibilidade física (como a eventual gravidade da enfermidade do servidor ou o fato de que ela inviabiliza



imediatamente o labor em período menor que fixado na regulamentação), a ultrapassagem do lapso previsto em decreto, portaria ou instrução normativa não poderá contaminar o exercício do direito previsto em lei porque ninguém é obrigado ao impossível como reiteradas vezes reconhece a jurisprudência:

**"[...] - Progressão e promoção são conceitos juridicamente determinados e sensivelmente distintos. A progressão funcional é o instrumento para o desenvolvimento na carreira por meio do qual se dá a passagem do servidor para o nível de vencimento imediatamente superior dentro de uma mesma classe; a promoção, por sua vez, é a passagem do servidor de uma classe para outra subsequente, de maior hierarquia ou relevância funcional.**

**- Havendo, como há, notória diferença entre dois institutos jurídicos, fere a boa hermenêutica aplicar indiscriminadamente ao primeiro - à progressão - o plexo de normas jurídicas estabelecido para regulamentar o segundo - a promoção -, especialmente quando a regra legal incida para limitar direitos assegurados ao servidor. A regra limitadora de direitos, como sabido, interpreta-se de maneira estrita, jamais extensiva, sendo lícito ao servidor, então, que seja computado em seu proveito, como de efetivo exercício do cargo, o afastamento decorrente do desempenho de mandato eletivo, preenchendo-se, assim, o requisito do interstício temporal de 24 meses para a pretendida progressão funcional, tal como previsto no art. 12, § 2º, I, da Lei 12.772/2012.**

**- Quanto ao preenchimento do requisito legal da avaliação de desempenho para fins de progressão funcional, considera-se que a lei deve ser interpretada de maneira aderente à realidade dos fatos, não se admitindo, por essa razão, interpretações que conduzam à imposição, ao destinatário da norma, de obrigações inexecutáveis (ad impossibilia nemo tenetur).**

**"[...] (REsp n. 1.979.141/AC, relator Ministro Paulo Sérgio Domingues, Primeira Turma, julgado em 6/6/2023, DJe de 20/6/2023.)**

**"[...] A doutrina, sob este enfoque preconiza: "Se ninguém pode responder por um resultado a que não tenha dado causa, ganham especial relevo as causas de exclusão do nexos causal, também chamadas de exclusão de responsabilidade. É que, não raro, pessoas que estavam jungidas a determinados deveres jurídicos são chamadas a responder por eventos a que apenas aparentemente deram causa, pois, quando examinada tecnicamente a relação de causalidade, constata-se que o dano decorreu efetivamente de outra causa, ou de circunstância que as impedia de cumprir a obrigação a que estavam vinculadas. E, como diziam os antigos, 'ad impossibilia nemo tenetur'. Se o comportamento devido, no caso concreto, não foi possível, não se pode dizer que o dever foi violado.(...)" (pág. 63). ..." (REsp 888.420/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/05/2009, DJe 27/05/2009)**

34. Via de consequência, o que pode ocorrer é a constatação, em concreto, da impossibilidade de incidência do prazo estabelecido em ato infralegal por força da



aplicação do princípio da razoabilidade, mas não o genérico afastamento daquele prazo, que pode ser estabelecido por essa via normativa.

### III – CONCLUSÕES

35. Opina-se, então, pela adoção das seguintes conclusões:

a) decretos, portarias, instruções normativas e resoluções (excluídas aquelas previstas no art. 59 da Constituição e outras de natureza assemelhada) são atos normativos infralegais;

b) as resoluções distinguem-se dos demais por derivarem de colegiados;

c) os decretos, emanados do Chefe do Poder Executivo e com a função constitucionalmente prevista de regulamentar a lei de forma primária (art. 84, IV, da Constituição) subordinam, quando existirem, as portarias e instruções normativas (ambas podendo, inclusive ser utilizadas para regulamentá-los, tanto quanto, na falta de decretos, fazê-lo também no que concerne à própria lei), por força justamente de sua destinação específica e considerando a superioridade hierárquica de quem pode firmá-los em relação a outras autoridades singulares;

d) as instruções normativas possuem a função precípua de orientar, esclarecer pontos para a atuação administrativa, atuando como verdadeiros “manuais”, de modo que são mais restritas que as portarias, sendo possível, inclusive, regulamentar uma portaria por uma instrução normativa;

e) a nomenclatura dos atos normativos infralegais, salvo quando norma hierarquicamente superior determinar em sentido específico (como ocorre quanto aos decretos que, a Constituição reserva ao Chefe do Poder Executivo), não é, todavia, vinculante, no sentido de invalidar os atos a que se refere, caso se verifique simples erro de denominação;

f) não extrapola de sua função de regulamentação de aspectos procedimentais (mesmo de sua atuação mais vinculada ao estabelecimento de um “manual de operações”), a instrução normativa que estabelece prazo para apresentação de atestado médico de modo a permitir uma gestão mais adequada dos recursos humanos da Administração;

g) cumpre destacar, todavia, que o princípio da razoabilidade, que, inclusive, impede que se possa exigir a prática de atos impossíveis ou desproporcionais, deve ser observado, de modo que se ficar demonstrado, por exemplo, que, numa situação específica, o prazo fixado em ato infralegal não pode ser cumprido por uma impossibilidade física (como a eventual gravidade da enfermidade do servidor ou o fato de que ela inviabiliza imediatamente o labor em período menor que fixado na regulamentação), a ultrapassagem do lapso



previsto em decreto, portaria ou instrução normativa não poderá contaminar o exercício do direito previsto em lei;

h) cabe, assim, um controle em concreto da eventual impossibilidade de incidência do prazo estabelecido em ato infralegal por força da aplicação do princípio da razoabilidade, mas não o genérico afastamento daquele lapso, que pode ser estabelecido por tal via normativa.

É o Parecer, s. m. j.

À consideração superior.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

ROMMEL BARROSO

DA

FROTA:70168296349

Assinado de forma digital por

ROMMEL BARROSO DA

FROTA:70168296349

Dados: 2025.11.14 09:38:45 -03'00'

**Rommel Barroso da Frota**  
**Procurador do Estado**

**FOLHA DE INFORMAÇÃO E DESPACHO****Data: 14/11/2025**

Interessado: SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS E  
SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIARIO DO ESTADO DO  
CEARA

De: PGE/COGER

Assunto: Controle Externo - Orientação / Recomendação

Para: PGE/COGER

Arquivo em PDF assinado eletronicamente anexado.

**SUITE**

Documento assinado eletronicamente por: **ROMMEL BARROSO DA FROTA**,  
em 14/11/2025, às 09:40 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto  
no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<https://suite.ce.gov.br/validar-documento>,  
informando o código  
**B359-9690-BCFD-E3B2**.

**TERMO DE ENCAMINHAMENTO**

14/11/2025

**Interessado:** SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS E SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIARIO DO ESTADO DO CEARA

**De:** PGE/COGER

**Assunto:** Controle Externo - Orientação / Recomendação

**Para:** PGE/PG

O presente processo foi encaminhado a esta unidade para análise e providências cabíveis.

**Usuário:** VANESSA DE FREITAS LIMA

**Lotação:** Consultoria-Geral - PGE/COGER

Documento assinado eletronicamente em **14/11/2025** às **14:37** (horário local do Estado do Ceará), com assinatura simples, conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.

**PGE - PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO**

Avenida Dr. José Martins Rodrigues, 150 - Edson Queiroz, Fortaleza - Ceará, 60811-520

**FOLHA DE INFORMAÇÃO E DESPACHO****Data: 24/11/2025**

Interessado: SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS E  
SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIARIO DO ESTADO  
DO CEARA

De: PGE/PG

Assunto: Controle Externo - Orientação / Recomendação

Para: PGE/COGER

**DESPACHO**

De acordo com a manifestação jurídica, por seus fundamentos.

Rafael Machado Moraes  
Procurador-Geral do Estado

**SUITE**

Documento assinado eletronicamente por: **RAFAEL MACHADO MORAES**,  
em 24/11/2025, às 19:23 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto  
no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site  
<https://suite.ce.gov.br/validar-documento>,  
informando o código  
**AF1C-8530-7BC3-455E**.



**CEARÁ**  
GOVERNO DO ESTADO  
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

**FOLHA DE INFORMAÇÃO E DESPACHO**

Data: 25/11/2025

Interessado: SINDICATO DOS POLICIAIS PENAIS E  
SERVIDORES DO SISTEMA PENITENCIARIO DO ESTADO DO  
CEARA

De: PGE/COGER

Assunto: Controle Externo - Orientação / Recomendação

Para: SAP/SEC

De acordo com o Parecer do d. Procurador consultor de fls. 43-56, que se encontra registrado nessa Consultoria sob o nº 2.218/2025 e com o de acordo do Procurador - Geral (fl. 59), remete-se os autos à SAP para ciência e providências.

**SUITE**

Documento assinado eletronicamente por: **ANA MIRA CAVALCANTE DINIZ DANTAS**, em 25/11/2025, às 08:13 (horário local do Estado do Ceará), conforme disposto no Decreto Estadual nº 34.097, de 8 de junho de 2021.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://suite.ce.gov.br/validar-documento>, informando o código 8597-6B3C-D929-805F.