



Referência: Processo nº 202400036008062

Interessado(a): @nome_interessado@

Assunto: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR

DESPACHO Nº 1605/2024/GAB

EMENTA: DIREITO
ADMINISTRATIVO.
PROCESSO
ADMINISTRATIVO
DISCIPLINAR.
CESSÃO DE
SERVIDOR FEDERAL
PARA EXERCÍCIO DE
CARGO DE
PROVIMENTO EM
COMISSÃO NA
ADMINISTRAÇÃO
ESTADUAL.
EXISTÊNCIA DE
LIAME
FUNCIONAL/ESTATUTÁRIO
QUE SUBMETE O
OCUPANTE DO
CARGO AO REGIME
DISCIPLINAR
ESTADUAL.
VIABILIDADE DE
PERSECUÇÃO
DISCIPLINAR PELA
ADMINISTRAÇÃO
ESTADUAL.
PRECEDENTES
ADMINISTRATIVOS
DA PGE. DISTINÇÃO.
SITUAÇÃO EM QUE O
CEDIDO, VINCULADO

A OUTRA UNIDADE FEDERATIVA, NÃO VEM A OCUPAR CARGO DE PROVIMENTO EM COMISSÃO. MANUTENÇÃO DO VÍNCULO FUNCIONAL E REGIME JURÍDICO DO CARGO DE ORIGEM. SUBSISTÊNCIA DA LEGITIMIDADE DO CEDENTE PARA EXERCER OS DESDOBRAMENTOS DO PODER DISCIPLINAR. COMPETÊNCIA PARA INSTAURAÇÃO, PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DE PROCESSO DISCIPLINAR E APLICAÇÃO DE EVENTUAL PENALIDADE PERMANECE COM O ÓRGÃO OU A ENTIDADE DETENTORA DO VÍNCULO ORIGINÁRIO, SEM PREJUÍZO DA RECOLHA OU PRODUÇÃO DE PROVAS PELO CESSIONÁRIO, EM COOPERAÇÃO AO ENTE CEDENTE. REVISÃO PARCIAL DA ORIENTAÇÃO VEICULADA NO DESPACHO Nº 535/2023/GAB. MATÉRIA ORIENTADA EM CARÁTER REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE.

1. A Comissão Permanente de Processo Administrativo Disciplinar da GOINFRA formulou *consulta jurídica* (SEI nº 61614204) à Procuradoria Setorial da Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes, com o objetivo de “evitar futuros embaraços processuais inerentes ao conflito de competências quando do Julgamento do PAD SEI nº 202400036004607, por haver ex-servidores estaduais e um servidor federal abordados nos mesmos autos.”

2. O Processo Administrativo Disciplinar em questão foi inaugurado pela Portaria nº 88/2024 - GOINFRA, de 9 de abril de 2024 (SEI nº 61739681). O feito restou instaurado em face de servidor federal cedido à autarquia estadual à época dos fatos apurados, bem como em face de dois outros ex-servidores que, ao tempo dos acontecimentos, ocupavam cargos de provimento em comissão.

2.1. Ressalta-se que o servidor federal em comento pertence ao quadro de pessoal do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos/Secretaria Executiva, tendo sido cedido, em 25 de maio de 2023, à Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA, para o exercício do cargo em comissão de Diretor de Gestão Integrada, o que ocorreu até 9 de abril de 2024, quando foi exonerado de ofício.

3. Diante desse quadro fático e instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da GOINFRA, na forma do **Parecer Jurídico nº 116/2024 - GOINFRA/PR-PROSET-CAS** (SEI nº 62153603), opinou – com lastro na orientação referencial plasmada no **Despacho nº 535/2023/GAB** – pela i) “extinção sumária do processo com relação ao servidor público da União, e o respectivo encaminhamento dos autos à União, para que o cedente delibere sobre a instauração de processo administrativo disciplinar”; bem como pela ii) “ausência de óbice jurídico ao prosseguimento do processo administrativo disciplinar com relação aos demais acusados”.

3.1. Em complemento ao parecer jurídico, a Procuradoria Setorial exarou o **Despacho nº 141/2024/GOINFRA/PR-PROSET-CAS** (SEI nº 65195301), no

qual pontuou que “(...) a extinção do PAD não acarreta o término de qualquer atividade investigativa e instrutória da GOINFRA, restringindo somente a sua atividade punitiva. Consequentemente, há viabilidade jurídica do prosseguimento das investigações, com a submissão dos elementos probatórios colhidos à União, que será responsável pela condução do processo disciplinar.”

4. Noticia-se (SEI nº 65702624) que, no bojo do PAD nº 202400036004607, foi proferido o Despacho Decisório nº 97/2024/PR (SEI nº 63678395), por meio do qual o processo administrativo disciplinar foi extinto em relação ao servidor público federal. Além disso, encaminhou-se, mediante o Ofício nº 166/2024/CASA CIVIL, os autos ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, para decisão quanto à instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) em face do aludido servidor público federal.

5. Em sequência, a Corregedoria do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, na forma do Ofício SEI nº 127037/2024/MGI, remeteu a Nota Técnica nº 36053/2024/MGI (SEI nº 65028506), com a conclusão de que “... servidor público federal cedido à outra esfera da Administração pode ter o PAD apurado pelo órgão estatal onde os fatos ocorreram, independentemente de apuração que venha a ocorrer na esfera da Administração Federal.” Pugnou, ainda, que a GOINFRA “... reveja a decisão tomada e considere instaurar PAD em face do servidor T. C. B., independentemente de possível investigação que possa ocorrer no âmbito federal.”

6. Considerando o teor da manifestação do órgão de correição federal, bem como a relevância do caso, a Chefia de Gabinete da Presidência da GOINFRA, no Despacho nº 7/2024/GOINFRA/PR-CONTROLE (SEI nº 65426069), externou discordância quanto à extinção sumária do PAD e remeteu o feito à Controladoria Geral do Estado - CGE, para análise e manifestação.

7. Instada, a CGE, por meio do Despacho nº 130/2024/CGE/GERAP (SEI nº 65702624) - lavrado conjuntamente pela Gerência de Responsabilização de Agentes Públicos e pela Superintendência da Controladoria Especializada em Consultoria da Atividade Correcional e Contas, contando,

ainda, com a anuênciā do titular da Subcontroladoria do Sistema de Correição e Contas -, ressaltou que o “*entendimento desta Controladoria-Geral alinha-se à manifestação da Corregedoria do Ministério, no que se refere a competência para persecução no âmbito estadual.*”

7.1. Para tanto, destacou a inaplicabilidade da orientação referencial constante no **Despacho nº 535/2023/GAB/PGE**, considerando especialmente que o servidor restou nomeado para cargo de provimento em comissão, submetendo-se ao regime jurídico funcional estadual. Assim, a prática de ato infracional durante o exercício do ofício comissionado submeteria o servidor à persecução disciplinar estadual. Em semelhante sentido, ressaltou o teor do **Despacho nº 39/2023 - GAB/PGE**.

7.2. Ainda na referida manifestação, a CGE, em arremate, recomendou que a aparente divergência do ato opinativo da Procuradoria Setorial da GOINFRA com o **Despacho nº 39/2023 - GAB** fosse dirimida por esta Procuradoria-Geral, bem como sugeriu o aditamento da Portaria nº 88/2024-GOINFRA (SEI nº 61739681), para incluir o mencionado servidor federal como acusado.

8. Tendo em vista a situação de divergência de entendimento da Controladoria-Geral do Estado em relação às manifestações jurídicas expedidas pela Procuradoria Setorial da GOINFRA, a Presidência da Agência, por meio do Despacho nº 15/2024/GOINFRA/PR-CONTROLE (SEI nº 65710132), encaminhou os autos a esta Procuradoria-Geral.

9. Brevemente relatado, segue à fundamentação.

10. O caso em apreço configura oportunidade de reanálise conjunta de orientações consolidadas, fomentando a busca por *estabilidade e coerência*, atributos inerentes aos precedentes administrativos.

11. Dito isso, verifica-se que no **Despacho nº 39/2023-GAB** (SEI nº 000036780835), editado como orientação referencial, firmou-se o seguinte entendimento:

8. Registro que a situação funcional de presidente de autarquia, mesmo nas situações de cessão, não tem a aptidão de afastar o exercício do poder disciplinar do Estado de Goiás. Ora, quando a cessão se dá para a titularidade de cargo de provimento em comissão, o cedido, enquanto titularizar o posto, é considerado afastado de seu cargo efetivo ou emprego público de origem (**Despacho nº 1.241/2020/GAB**^[6]) - e sujeita-se ao poder disciplinar do cessionário. Assim, nessas circunstâncias o ente estatal que se beneficia da cessão pode promover a apuração e responsabilização das condutas perpetradas pelo agente durante o exercício do ofício comissionado.

(...)

11. A natureza estatutária do cargo de presidente de autarquia autoriza a invocação da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, como fonte normativa de regência do processo administrativo disciplinar que eventualmente venha a ser instaurado, em razão do âmbito de incidência desse diploma delimitado pela interpretação conjugada de seus arts. 1º, 2º e 3º^[9], que circunscreve sua aplicação a todos os servidores públicos civis submetidos ao regime estatutário (efetivos e comissionados) da Administração direta, autárquica e fundacional do Estado de Goiás.

11.1. No mencionado **Despacho nº 1.241/2020/GAB** (SEI nº 000014399005), evidenciou-se a distinção - em termos de vinculação funcional - da cessão que se dá para titulação de cargo em comissão, comparativamente às demais hipóteses de cessão (nas quais não há investidura em cargo comissionado):

(...) 5. A cessão é ato de movimentação precária e temporária de servidor, justificado por interesse público. Caracteriza-se como ato efêmero, e motivado por uma necessidade de colaboração entre as entidades envolvidas, e só se legitima em razão do interesse público. O servidor cedido tem apenas seu desempenho funcional deslocado temporariamente para outra unidade, onde deve exercer as funções do seu cargo original, sem modificações na sua situação funcional de procedência; por conseguinte, jamais pode ser investido em outro cargo efetivo dos quadros da unidade cessionária, circunstância que indicaria vulneração ao princípio constitucional da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal), ou exercer função diferente das inerentes ao seu cargo, sob pena de desvio de função vedado pela ordem jurídica.

6. Observo que a Lei estadual nº 20.756/2020 (novo regime jurídico dos servidores civis), com início de vigência em 28/7/2020, disciplina a movimentação de servidor público civil

deste Estado, explicitando que “não implica qualquer modificação da relação jurídica funcional do servidor”, e, ainda, que a alteração do local de exercício não deve servir para desvio de função (arts 64, § 1º, e 65). E ao definir as hipóteses motivadoras da cessão de servidor deste Estado, a aludida legislação limita tal movimentação às situações: *i*) de exercício de cargo de provimento em comissão; *ii*) em que haja previsão em lei específica, ou em ajustes públicos; e, *iii*) cujo desempenho se dê na Assembleia Legislativa estadual (art. 71, I a III). O novo estatuto civil aperfeiçoa o conjunto jurídico estadual anterior relativo à cessão, transparecendo que o instituto tem sua legitimidade condicionada a um fim, objetivo, desígnio, específico.

7. A legislação acima acompanha a doutrina, a qual reconhece que a cessão deve estar atrelada a finalidade pública determinada, e ainda condicionada a prazo certo e temporário; vale destacar que a permanência, nessa circunstância, determinaria inserção em nova carreira, ou seja, provimento derivado tolhido pela Constituição Federal.

8. Em situações nas quais a movimentação funcional se dá para a titularidade de cargo de provimento em comissão, tal propósito específico supõe-se evidenciado, realizando-se a cessão para o desempenho de atribuições de chefia, direção ou assessoramento, relativas a cargo comissionado criado por lei, e cujo provimento decorre da conveniência administrativa, prescindindo de prévia aprovação em concurso público. **Nessa hipótese, o servidor, enquanto detentor do ofício comissionado, é considerado afastado de seu cargo efetivo de origem.**

9. Por outro lado, **se o servidor é cedido para servir a outro órgão ou ente no qual não será investido em qualquer ocupação comissionada**, só poderá agir nos lindes das funções de que tem poder para exercer, ou seja, no limite da alcada legal do seu cargo de origem, no qual regularmente investido. Não há como se cogitar de panorama diferente, ao risco de configuração de provimento derivado vedado ou desvio de função. **Com a cessão, o cargo original do agente não se desloca para a estrutura do ente cessionário, mas o servidor, enquanto cedido, deve exercer as mesmas funções de seu cargo de origem, e mantém-se jungido ao regramento jurídico desse vínculo original (como carga horária e direitos estatutários de índole remuneratória), ao qual deve sujeição; o vínculo com o cedente não é rompido ou suspenso, mantendo-se incólume.**

11.2. Revela-se adequada, nesse aspecto, a orientação plasmada no **Despacho nº 39/2023-GAB** (SEI nº 000036780835), visto que, ao ocupar cargo estatutário de provimento em comissão integrante da estrutura administrativa

estadual, o cedido – o qual se considera afastado do seu cargo de origem – passa a ostentar liame funcional (estatutário) com o ente cessionário, devendo observância aos deveres funcionais e submetendo-se ao respectivo regime disciplinar. É dizer: nessa hipótese de cessão (para provimento de cargo em comissão), há viabilidade de que o ente cessionário (que se beneficia da cessão) promova a apuração e a eventual responsabilização em razão das condutas perpetradas pelo agente cedido durante o exercício do ofício comissionado.

12. Todavia, nas demais hipóteses de cessão, conforme apregoado no **Despacho nº 1.241/2020/GAB** (SEI nº 000014399005), o liame funcional originário (com o cedente) se mantém inalterado, de modo que o cedido permanece submetido ao regramento jurídico do vínculo original, inclusive sob o viés disciplinar.

13. Diante da premissa destacada no parágrafo acima, esta Casa elaborou **Despacho nº 535/2023/GAB** (SEI nº 46401309) e orientou, em caráter conclusivo, que a *“competência para instaurar, processar e julgar processo administrativo disciplinar e aplicar eventual penalidade em relação às condutas praticadas durante a vigência de cessão de servidor da União, de outros estados, do Distrito Federal e dos municípios à órgão ou entidade da Administração Pública do Estado de Goiás é do cedente”*. Para tanto, o referencial valeu-se da seguinte fundamentação:

7. Na cessão o vínculo funcional originário do servidor e o seu regime jurídico permanecem intactos e ocorre alteração da lotação com a transferência temporária da força de trabalho e, eventualmente, do encargo financeiro da remuneração. Logo, nessa espécie de movimentação de servidores entre órgãos ou entidades vinculados a pessoas jurídicas de direito público interno distintas os desdobramentos do poder disciplinar que compreendem a apuração da falta funcional (mediante processo administrativo disciplinar) e a aplicação de penalidades permanecem com o cedente e devem ser por ele exercidos segundo as regras da legislação que rege o liame do servidor.

(...)

9. O local da ocorrência das condutas é aquele que melhor reúne condições de determinar a produção de provas, no entanto, o art. 218, § 3º, da Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020^[2] que estabelece a instauração e o processamento do PAD no local onde foi praticado o fato tem aplicação limitada às

conjunturas de movimentações de servidores operadas entre órgãos, entidades e empresas integrantes da Administração Pública do Estado de Goiás. Nada impede que o cessionário colha, à título de auxílio, determinados elementos de materialidade preliminares, sobretudo se houver risco de desaparecimento do objeto (a exemplo das provas urgentes que não podem ser repetidas em sede de PAD), todavia, deve promover na sequência a imediata científicação do cedente acerca da conduta irregular e encaminhar o resultado dessa apuração à autoridade competente do órgão ou entidade de origem para adoção das providências a seu cargo.

14. Apesar de escorreita em relação às demais hipóteses de cessão, a orientação do **Despacho nº 535/2023/GAB** (SEI nº 46401309) – considerando sobretudo as referidas manifestações pretéritas desta Procuradoria-Geral – é digna de parcial revisão no que tange às cessões para provimento de cargo em comissão.

14.1. É válido esclarecer, desde já, que a revisão parcial de entendimento **não** tem como fundamento a aplicação do art. 218, § 3º, da Lei estadual nº 20.756, de 2020, o qual prescreve que “*o processo administrativo disciplinar será instaurado no órgão ou na entidade onde foi praticado o fato, resguardada a competência para o julgamento*”. Trata-se de regra de divisão de competência que busca aproximar a instrução da prática infracional, mas que tem aplicação limitada às situações em que a Administração estadual detém condições para o exercício do poder disciplinar, o que não ocorre nas hipóteses de cessão que não sejam destinadas ao exercício de cargo em comissão. Assim, nesses casos, remanesce a impossibilidade de instauração e processamento do feito em âmbito estadual com posterior remessa ao ente cedente (de outra unidade federativa) para julgamento, sem prejuízo, porém, de o ente cessionário promover a recolha de provas e o seu envio ao cedente, para as providências disciplinares que lhe competem.

14.2. Corroborando esse entendimento, no sentido de conferir distinção – com efeitos quanto à competência para persecução disciplinar – entre as cessões destinadas ao provimento de cargos em comissão e as demais hipóteses de cessão, destaca-se a lição do professor *Antônio Carlos de Alencar Carvalho*, em obra de referência sobre processo administrativo disciplinar^[11]:

Já no que tange a servidor de uma entidade federada cedido para outra (por exemplo, servidor estadual cedido para a União), cabem algumas achegas:

- a) **se a cessão foi para ocupar cargo em comissão federal, pode a União instaurar sindicância/processo administrativo disciplinar contra o servidor estadual cedido infrator e julgá-lo no que se relaciona ao vínculo mantido com o órgão federal**, com vistas a impor eventual pena de destituição de cargo em comissão, ou simplesmente decidir exonerar (ato administrativo não punitivo, de discricionariedade administrativa, se não configurada a falta, porém não mais convier a nomeação de confiança) o funcionário comissionado do posto da estrutura da Administração Pública da União;
- b) **se a cessão não compreendeu a nomeação em cargo comissionado federal, não cabe o exercício do poder disciplinar pela União contra o servidor efetivo estadual;**
- c) ao Estado cuja estrutura administrativa se vincula o servidor compete exercer o poder disciplinar contra o transgressor quanto ao cargo efetivo, aplicando a penalidade de demissão, suspensão ou advertência ao infrator, ainda que por fato cometido em repartição federal, enquanto estava cedido à Administração Pública da União;
- d) não cabe à União demitir servidor efetivo de um estado ou município ou do Distrito Federal;
- e) o servidor estadual NÃO pode ser demitido ou punido pelo Estado a cuja estrutura de pessoal pertence nos próprios autos do processo administrativo sancionar instaurado pela União, embora o feito federal possa ser aproveitado como prova emprestada para o específico caderno processual disciplinar deflagrado, processado e julgado pela autoridade administrativa competente para exercer o poder disciplinar punitivo contra o infrator.

15. Dito isso, revelam-se pertinentes, à luz da situação concreta analisada, as sugestões formalizadas no *item 16* do Despacho nº 130/2024/CGE/GERAP (SEI nº 65702624), quais sejam: i) o aditamento da Portaria nº 88/2024-GOINFRA (SEI nº 61739681), para incluir o mencionado servidor federal como acusado; e ii) a citação do servidor e a intimação dos patronos dos demais acusados, a fim de que tomem ciência do aditamento, restabelecendo-se o contraditório e a ampla defesa e que tenham seus prazos processuais devidamente restituídos.

16. Na confluência do exposto, **deixa-se** de acolher as conclusões lançadas no **Parecer Jurídico nº**

116/2024 - GOINFRA/PR-PROSET-CAS (SEI nº 62153603), oportunidade em que se lavra a presente orientação, com revisão parcial do posicionamento consignado no **Despacho nº 535/2023/GAB** (SEI nº 46401309), a qual pode ser sintetizada da seguinte forma:

i) Ocorrendo a cessão de servidor vinculado a outra unidade federativa para provimento de cargo em comissão integrante da estrutura administrativa (direta e indireta) do Estado de Goiás, há viabilidade para exercício da persecução disciplinar – o que inclui a instauração, instrução, o julgamento e a aplicação de pena – pela Administração estadual, em razão das condutas perpetradas pelo agente cedido durante o exercício do ofício comissionado;

i.a) Nesse contexto, o exercício da pretensão punitiva (disciplinar) estatal ocorrerá com fulcro na Lei estadual nº 20.756, de 2020, e não afetará o vínculo funcional que o servidor cedido detém com o ente cedente;

ii) Tratando-se de hipótese de cessão que não se destine ao provimento de cargo em comissão, a competência para instaurar, processar e julgar processo administrativo disciplinar e aplicar eventual penalidade em relação às condutas praticadas durante a vigência de cessão de servidor da União, de outros estados, do Distrito Federal e dos municípios a órgão ou entidade da Administração Pública do Estado de Goiás é do cedente;

ii.a) Nessa situação, há viabilidade que o ente cessionário colha, à título de auxílio, determinados elementos de materialidade preliminares, sobretudo se houver risco de desaparecimento do objeto (a exemplo das provas urgentes que não podem ser repetidas em sede de PAD); devendo, em sequência, promover a imediata cientificação do cedente acerca da conduta irregular e encaminhar o resultado dessa apuração à autoridade competente do órgão ou da entidade de origem, para adoção das providências a seu cargo.

17. Com tais considerações, restituam-se os autos à **Agência Goiana de Infraestrutura e Transportes - GOINFRA**, diretamente à Presidência da autarquia, para ciência. Antes, porém, dê-se conhecimento deste **despacho referencial** aos Procuradores do Estado lotados nas unidades com atuação contenciosa e ao CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB).

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

[\[1\]](#) CARVALHO, Antonio Carlos Alencar. Manual de Processo Administrativo Disciplinar e Sindicância: À Luz da Jurisprudência dos Tribunais e da Casuística da Administração Pública. 7. ed., Belo Horizonte: Fórum, 2021. p.779.

GABINETE DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA, Procurador (a) Geral do Estado**, em 17/10/2024, às 08:26, 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 **65938612** e o código CRC **EC92AB72**.



Referência:
Processo nº 202400036008062



SEI 65938612