

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202000011019523

INTERESSADO: FUNDO ESPECIAL DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZACAO
DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE GOIÁS

ASSUNTO: RECOMENDAÇÃO Nº 06/2020/CESSÃO/DISPOSIÇÃO.

DESPACHO Nº 1767/2020 - GAB

EMENTA: MILITAR. CESSÃO. REQUISIÇÃO. RECOMENDAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATIVIDADE-FIM. MAJOR PM PSICÓLOGA. CESSÃO DO ESTADO DO TOCANTINS PARA O ESTADO DE GOIÁS. EXERCÍCIO NA PM/GO POR MAIS DE 4 ANOS. ILEGITIMIDADE. INTERESSE PÚBLICO. REQUISITOS LEGAIS. DEVER DE MOTIVAÇÃO DO ATO. LINDB. RENOVAÇÃO DA CESSÃO NO CBM/GO. CARÊNCIA DE PESSOAL COM O PERFIL PROFISSIONAL DA INTERESSADA. ESTIPULAÇÃO DE PRAZO RAZOÁVEL PARA A VIGÊNCIA DA CEDÊNCIA. DIRETRIZES GERAIS PARA CESSÃO/REQUISIÇÃO. DESPACHO REFERENCIAL

1. Autos encaminhados a esta Procuradoria-Geral pela Secretaria de Estado da Casa Civil, para análise da situação funcional da Major PM Psicóloga Letícia de Sousa Moreira, cedida pelo Estado do Tocantis a este ente federado, sem ônus para a origem; o assessoramento jurídico solicitado é decorrente da Recomendação nº 06/2020, da 78ª Promotoria de Justiça desta Capital - Ministério Público estadual (MP/GO) ([000013785769](#)), resultado de apurações no *Inquérito Civil Público nº 22/2019*.

2. O órgão ministerial, no aludido documento, relatou que, a partir de denúncia anônima, identificou irregularidades na referida cessão da militar, pois: i) sua atuação neste Estado de Goiás, na condição de cedida, perdura desde 2014, quando passou a prestar

seus serviços na Polícia Militar goiana (PM/GO); *ii*) a interessada foi mantida em tal corporação, com amparo em sucessivos atos de renovação da cessão, até 2018; *iii*) a PM/GO, embora advertida da impropriedade do panorama, não adotou medidas para o retorno da militar à origem; *iv*) atos de movimentação de pessoal, tal qual o da espécie jurídica em comento, devem ser excepcionais e temporários, além de motivados em hipótese prevista em lei, ao risco de corrupção ao ditame constitucional do concurso público; *v*) as mencionadas impropriedades persistem atualmente, já que a militar está exercendo as suas funções no Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Goiás (CBM/GO); *vi*) o cenário evidencia que a função desenvolvida pela interessada representa necessidade permanente das unidades militares goianas, de modo que essa carência funcional deve ser suprida com a investidura de candidato aprovado em concurso público para atuação correspondente. Ao fim, o MP/GO recomendou a devolução da militar ao Estado do Tocantins, sob pena de caracterização de improbidade administrativa.

3. A Consultoria Jurídica em Matéria de Servidor Público da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SSP) manifestou-se pelo Despacho nº 318/2020-CONSER ([000013887273](#)), registrando que não há profissional de psicologia previsto no quadro efetivo do CBM/GO, e que a atuação da interessada no órgão tem se mostrado relevante, salientando, assim, o interesse público com a continuidade da cessão. Essa informação foi ratificada pelo Comandante-Geral da corporação militar nos Despachos nº 4074/2020-SG ([000014367176](#)) e nº 4245/2020-SG ([000014510874](#)), com destaques para a formação acadêmica da interessada, e para sua contribuição no equilíbrio da saúde mental dos bombeiros militares, bem como em curso de Doutorado em Direitos Humanos oferecido aos servidores da SSP em convênio com a Universidade Federal de Goiás.

4. A Procuradoria Setorial da Secretaria da Casa Civil pronunciou-se pelo Parecer PROCSET nº 85/2020 ([000015150996](#)). No articulado, mencionou *i*) que a militar não está cedida para ocupar um cargo em comissão, e está exercendo atividade-fim da corporação castrense; *ii*) evidenciou convicção tendente a vedar a cessão quando destinada à atividade-fim do órgão cessionário, admitindo-a somente para desempenho de cargo em comissão ou função comissionada; *iii*) apontou dois precedentes desta Procuradoria-Geral em circunstâncias análogas¹, mas com conclusões diferentes; *iv*) fez referências aos preceitos que disciplinam a cessão na Lei estadual nº 20.756/2020; e, *v*) encerrou inferindo pela necessidade de demarcação de parâmetros jurídicos para justificar esses gêneros de movimentação de pessoal, encaminhando, assim, o feito para análise superior.

Com o relato, sigo na fundamentação.

5. A cessão é ato de movimentação precária e temporária de agente público (servidor público ou militar), justificado por interesse público. Caracteriza-se como ato efêmero, e motivado por uma necessidade de colaboração entre as entidades envolvidas. O cedido tem apenas seu desempenho deslocado temporariamente para outra unidade, onde deve, sem modificações na sua situação funcional de procedência, exercer as funções do seu cargo/posto/graduação original, ou desempenhar cargo em comissão ou função comissionada em que

tenha sido investido ou designado. A imperfeição nesses elementos do ato administrativo pode traduzir ilegitimidades, como desvios de função e vulneração ao princípio constitucional da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, da Constituição Federal-CF).

6. Observo que a Lei estadual nº 20.756/2020 instituiu o novo regime jurídico dos servidores civis apenas, e não atinge os militares estaduais que, nos termos dos arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, X, da CF, regem-se por legislação própria – neste âmbito federado, pelas Leis estaduais nº 8.033/1975 (*Estatuto dos Policiais-Militares do Estado*) e nº 11.416/1991 (*Estatuto dos Bombeiros Militares do Estado*). Todavia, nenhum desses diplomas, nem mesmo a Lei nº 20.756/2020, cuida de requisição de agente público pelo Estado de Goiás a outro ente federado. As citadas legislações militares sequer disciplinam a cessão, apenas prevendo hipóteses de agregação em situações assemelhadas, mas não equiparáveis, à conjuntura destes autos (art. 75 da Lei nº 8.033/1975 e art. 78 da Lei nº 11.416/1991). O Decreto estadual nº 6.642/2007 contém alguns dispositivos sobre o tema²; contudo, não afigura abarcar os militares estaduais.

7. Malgrado a lacuna normativa, como a sistemática da cessão/requisição é de duplo sentido (há cessão de agente público seja o Estado de Goiás requisitante/cessionário ou cedente/requisitado), cabe pinçar, da disciplina normativa goiana sobre cessão de seus servidores, fatores que auxiliam a *regrar* a requisição na espécie.

8. E a Lei nº 20.756/2020, com preceitos alinhados às premissas do item 5 acima, disciplina que a movimentação de servidor público civil deste Estado “*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 civil deste Estado, o aludido diploma limita tal movimentação às situações: *i*) de exercício de cargo 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 relativamente à cessão, transparecendo que o instituto tem sua legitimidade condicionada a um fim, objetivo, desígnio específico, isto é, deve estar atrelado a uma finalidade pública determinada, devendo ainda estar condicionado a prazo certo e temporário.

9. 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 sua ocupação efetiva.

10. Por outro lado, se o agente 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 alçada legal do seu ofício de origem, no qual regularmente investido. Não há como cogitar de panorama diferente, ao risco de configuração de provimento derivado vedado ou desvio de função.

11. E nesse último caso, quando a cessão se materializa para o cedido atuar em funções da sua ocupação de origem (item 10), o propósito do ato só pode ser o de cooperação entre entes públicos. O oposto é indicativo de satisfação de interesse pessoal. E é nesse ponto, naquilo que distingue o interesse público do privado, que cabe averiguar a legitimidade desses atos de cedência de pessoal. É adequado considerar que requisito essencial para evidenciar a supremacia do interesse público deve ser a certeza de que a cessão traduz comprovada vantagem aos entes públicos sujeitos da referida cooperação; o ato de cedência deve ser vantajoso para ambos os envolvidos, e não deve redundar prejuízo para qualquer dos entes cedente e cessionário. Nesse raciocínio, não é isoladamente relevante a natureza das funções realizadas pelo agente cedido, se correspondentes ou não à atividade-fim do órgão de exercício (cessionário)³; indispensável deve ser a convicção quanto à preponderância do interesse público como propulsor do ato. De se notar, por exemplo, que não há irregularidade, por si só, em cessão de médico do Estado de Goiás para município, para atuação em unidade hospitalar do ente municipal, no intuito de suprir forte carência de pessoal na localidade, cuja demanda por atendimento de saúde seja bem elevada em razão de surto bacteriano local; num outro ângulo, o mesmo ato para atender a anseio de servidor em morar mais próximo da família, e/ou que reforce deficiência de pessoal do setor de saúde do ente cedente, em nada atende ao interesse público.

12. Sendo o interesse público o balizador da juridicidade de atos administrativos de cessão de pessoal, os instrumentos apropriados para caracterizá-lo só podem ser a lei - ao prever hipótese autorizativa de cessão -, e convênios ou outros instrumentos de parceria - meios jurídicos formais para a materialização de propósitos diversos de cooperação entre entes públicos⁴.

13. Seja como for, a autoridade administrativa, ao decidir, tem o dever de expor fundamentada, clara e pormenorizadamente as razões fáticas e os valores que determinam seu ato, evidenciando o interesse público como motor principal e exclusivo da cessão. Aliás, o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB já exige a transparência valorativa na formação de decisões administrativas⁵. A motivação, portanto, é elemento essencial e inarredável, sobretudo em razão da rudimentar e parca disciplina jurídica do instituto da cessão, e do conceito abstrato relativo à expressão “*interesse público*”. Como a cessão foge do padrão derivado do princípio do concurso público, só alcança legitimidade excepcionalmente, na certeza de que atende a interesse público (cooperação entre entes públicos), e que se realiza provisoriamente. Assinalo que o caráter temporário da cessão, a despeito de inquestionável, também não tem marcações legais precisas; por isso, a razoabilidade e a proporcionalidade é que deverão ditar a extensão da vigência do ato.

14. Convergindo ao caso concreto em análise, não há hesitações acerca das funções realizadas pela interessada, que desempenha atividades próprias da sua ocupação militar de origem. Logo, desvio de função não há.

15. Atualmente, a Major PM Psicóloga Letícia de Sousa Moreira tem exercício no CBM/GO, cujo quadro efetivo não é composto por profissional de psicologia. Esse dado é significativo e, certamente, favorece a demonstração do interesse público na cessão em análise, somadas, ainda, as demais razões narradas pelo Comandante-Geral do CBM/GO no Despacho nº 4245/2020-SG. Inequívoco que essa atuação da interessada, implicando custos ao Estado de Goiás (cessão com ônus ao cessionário), ainda deve ser avaliada sob outros aspectos, como possibilidades de outros servidores ou militares de quadros do Estado de Goiás, em cargos ou postos com atribuições de psicólogo, atuarem à disposição do CBM/GO. De toda maneira, a limitação do tempo de vigência da cessão é fundamental, devendo persistir apenas enquanto necessária para suprir a carência funcional detectada. A permanência determinaria inserção em nova carreira, ou seja, provimento derivado tolhido pela Constituição Federal. Se permanente for a necessidade de atribuições como as da interessada, deve o Estado fazer planejamento adequado para criar a ocupação efetiva e provê-la por concurso público, sem embargo das atuais restrições de ordem fiscal a tanto.

16. De todas as considerações até aqui apresentadas, considero admissível que, por convênio, ou instrumento de cooperação similar, entre os Estados de Goiás e do Tocantins, seja formalizada a cessão da interessada ao CBM/GO, observadas todas as condições do item anterior, valendo exaltar o dever de motivação já explanado; na fundamentação do ato, a autoridade deve se apoiar nas razões deste articulado, prezando as normas estaduais correlacionadas - como a Lei nº 20.756/2020 e o art. 7º do Decreto nº 6.642/2007. Também dou ênfase à necessidade de provisoriedade do ato, devendo o Estado de Goiás se comprometer a atrelar o prazo da cessão a tempo razoável para eliminar a carência funcional apontada no CBM/GO.

17. Chego à ilação acima sem recusar que, no pretérito, conforme a instrução dos autos, o contexto foi de injuridicidade, pois a militar esteve cedida para a PM goiana por prazo evidentemente extenso, sem qualquer indicação de interesse público razoável, e com questionável atuação em atividade-fim do órgão - o qual dispõe em seu quadro efetivo militar de profissional da saúde Psicólogo. A cessão, assim, revelou-se espúria, por elidir princípios constitucionais, como o do concurso público, da moralidade e impessoalidade. Esse passado de ilegitimidade (já encerrado, e, portanto, inapto para saneamento), obviamente, enfraquece o intento atual do Estado de Goiás de manter a militar cedida com exercício no CBM/GO, apesar de, como já demonstrado nos itens acima, nessa nova conjuntura haver circunstâncias favoráveis a um ato de cessão legítimo. A solução mais adequada e sensata deve ser a formação de uma decisão articulada com o MP/GO⁶, obedecidas as diretivas anteriores, devendo os Procuradores do Estado em atuação direta na SSP e na Secretaria de Estado da Casa Civil auxiliarem os respectivos titulares dos órgãos nessa incumbência.

18. Assim, com os acréscimos expostos, **aprovo o Parecer PROCSET nº 85/2020, da Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Casa Civil**, ficando ressalvado naquilo que dissentir deste pronunciamento. Registro que os esclarecimentos desta manifestação justificam as distintas conclusões em orientações desta instituição apontadas na peça opinativa.

19. Matéria orientada, os autos devem retornar à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Procuradoria Setorial**. Comunique-se ao CBM/GO. Ainda, cientifique-se o representante do Centro de Estudos Jurídicos, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-GAB, desta Procuradoria-Geral, bem como as Chefias das Procuradorias Regionais e das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta, as quais, doravante, deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁷.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹Nos processos nº 201918037004151 e nº 20180000070829.

²“Art. 7º Os pedidos de cessão de pessoal, envolvendo servidor efetivo ou titular de emprego permanente da União, do Distrito Federal, de outros Estados e Poderes e do Município de Goiânia, incluída a sua administração indireta, só terão o seu encaminhamento autorizado pelo Governador do Estado desde que atendidos os seguintes critérios: I – só poderão ser recepcionados pedidos de cessão de servidor com formação escolar de nível superior, médio ou profissional compatível com as atividades finalísticas do órgão interessado e para exercer, salvo expressa disposição em contrário do Governador do Estado, cargo em comissão integrante da estrutura básica;” - [Redação dada pelo Decreto nº 6.712, de 18-01-2008](#). II – não serão objeto de consideração os pedidos de cessão de servidor que implique ônus para o órgão solicitante em valor superior ao do subsídio atribuído ao cargo de Secretário de Estado, incluídos os encargos sociais; III – nenhuma cessão poderá ter duração excedente a um ano, **permitida a prorrogação no interesse do órgão solicitante, observada a disponibilidade orçamentária;**” (grifei)

³“É pacífico o entendimento desta corte de contas, a exemplo das consultas nºs 442095, 441986 e 4440884, de que as contratações visando ao desempenho de funções inerentes à atividade-fim do ente público, as quais devem ser precipuamente exercidas por servidores efetivos, se celebradas sem a devida motivação e fundamentação legal, constituem grave infração à norma constitucional.” (sublinhei, TCE/MG, Inspeção Ordinária de Atos de Admissão 862273).

⁴Destaco que, nos termos do artigo 116 da Lei nacional nº 8.666/93, a celebração de convênio requer a prévia aprovação de plano de trabalho, com previsão de início e fim (o que robustece a provisoriedade da cessão).

⁵ FILHO, Marçal Justen. Art. 20 da LINDB. Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. Rev. Direito Adm., Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro-LINDB (Lei nº 13.655/2018), p. 13-41, 2018.

⁶Além da Recomendação Administrativa, o Termo de Ajustamento de Conduta (ambos a cargo do Ministério Público), também pode ser instrumento válido para a conformação da atuação administrativa.

⁷Art. 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.

Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.