

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Referência: Processo nº 202300013001764

Interessado(a): SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL

Assunto: Consulta.

DESPACHO Nº 1523/2023/GAB

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CESSÃO. NATUREZA PRECÁRIA E TEMPORÁRIA. DIREITO INTERTEMPORAL. LEI ESTADUAL Nº 22.079, DE 28 DE JUNHO DE 2023, QUE ALTEROU A LEI Nº 20.756, DE 28 DE JANEIRO DE 2020. INCLUSÃO DO ART. 73-A. CESSÕES PARA O ESTADO DE GOIÁS, COM ÔNUS PARA O CESSIONÁRIO. MODO DE RESSARCIMENTO. APLICABILIDADE IMEDIATA. CESSÕES JÁ REALIZADAS E PENDENTES DE FORMALIZAÇÃO. NORMA DE TRANSIÇÃO. ART. 3º DA LEI ESTADUAL Nº 22.079, DE 28 DE JUNHO DE 2023. 120 (CENTO E VINTE) DIAS. PROCEDIMENTO. AUSÊNCIA DE REGULAMENTO. POSSIBILIDADE DE COMUNICAÇÃO FORMAL AO CEDENTE. CARTILHA SEAD. OBSERVÂNCIA CONDICIONADA. DESPACHO REFERENCIAL. PORTARIA Nº 170-GAB/2020-PGE. MATÉRIA ORIENTADA.

1. Versam os autos sobre o Despacho nº 2869/2023/GAB (SEI nº [49925266](#)), procedente da Secretaria de Estado da Casa Civil, no qual se solicita orientação quanto à aplicação do art. 73-A, incluído na Lei estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, pela Lei estadual nº 22.079, de 28 de junho de 2023.

2. Eis o teor da recente alteração legislativa:

Art. 73-A. O pagamento dos servidores de órgãos integrantes dos Poderes da União, de outros estados, do Distrito Federal ou dos municípios, de órgãos autônomos, dos consórcios públicos

dos quais o Estado de Goiás faça parte, de empresas públicas, de sociedades de economia mista ou ainda de entidades e organizações sociais quando forem cedidos aos órgãos da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Goiás, com ônus para o cessionário, só ocorrerá mediante ressarcimento, acrescido dos encargos sociais e trabalhistas, bem como de qualquer outro benefício ou vantagem pecuniária a que tiver direito.

3. Diante desse quadro, na forma do mencionado Despacho nº 2869/2023/GAB (SEI nº [49925266](#)), o Secretário de Estado da Casa Civil formulou os seguintes questionamentos:

- a) as cessões para o Estado de Goiás com ônus para o cessionário ainda não formalizadas pelos órgãos cedentes, porém solicitadas anteriormente à vigência da nova lei (sem a indicação de que se dariam na modalidade do ressarcimento) e, portanto, em processamento, serão alcançadas pela nova regra? Em caso positivo, qual deve ser a conduta do Estado de Goiás para conduzi-las à legalidade?
- b) as cessões de servidores de outros entes e poderes, com ônus para o Estado de Goiás, em cujos atos não consta a modalidade de ressarcimento, permanecem válidas até o fim do prazo fixado nesses respectivos atos concessórios?
- c) as vindouras prorrogações (renovações) das cessões dos servidores já cedidos ao Estado de Goiás com ônus para este ente, porém sem ressarcimento, devem se dar nas condições estabelecidas na nova lei, quando do término do período inicialmente pactuado entre os órgãos?

4. Instada a se manifestar, a Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Casa Civil, na forma do **Parecer nº 88/2023 CASACIVIL/PROCSET** (SEI nº [50045500](#)), concluiu, sinteticamente, que:

- a) as alterações legais afetas ao regramento do instituto da cessão deverão ser aplicadas imediatamente às novas cessões, ainda que a solicitação tenha sido feita anteriormente;
- b) em razão de sua natureza precária, a alteração legal em exame se aplica inclusive às cessões já formalizadas, devendo-se efetuar as adequações no prazo de 120 (cento e vinte) dias estabelecido pelo regime de transição previsto no art. 3º da Lei estadual nº 22.079/23;
- c) tanto na hipótese de cessão apenas solicitada quanto já formalizada, a adequação (do pedido ou do próprio ato) deverá ser feita mediante comunicação oficial do órgão cessionário/solicitante ao órgão cedente, devendo-se, no que for cabível, seguir a Cartilha das Alterações no Estatuto do Servidor e Decreto do 13º Salário (50226082), elaborada pela SEAD.

5. Em seguida, diante do ineditismo da matéria, conforme previsto no art. 2º, §1º, da Portaria nº 170-GAB/2020 – PGE, o feito foi remetido a esta Procuradoria-Geral, para apreciação conclusiva.

6. Brevemente relatado, passa-se à fundamentação.

7. Trata-se de consulta envolvendo análise de direito intertemporal; questionam-se, em essência, os efeitos decorrentes da sucessão de normas no tempo nas relações jurídicas de cessão de agentes públicos. Diante desse quadro, antes de adentrar especificamente nas respostas aos questionamentos, cumpre traçar as balizas interpretativas que regem a questão.

8. A primeira delas consiste na regra da produção de efeitos imediata, tratando-se de consectário lógico da aplicação das normas em vigor. Desse modo, em regra, os efeitos da lei são gerais, imediatos e integrais, conforme preleciona o art. 6º da LINDB ^[1]. Contudo, tal máxima não é absoluta; excepciona-se, por se tratar de garantia fundamental prevista no art. 5º, XXXVI ^[2], da Constituição Federal, o ato jurídico perfeito, a coisa julgada e o direito adquirido. Ademais, nada impede que o legislador, mesmo diante de situação que não se enquadre em nenhum dos institutos listados acima, objetivando conferir segurança jurídica à alteração normativa, por exemplo, module a produção de efeitos da norma, estabelecendo regras de transição, *vacatio legis* ^[3] ou condições especiais para conformação dos destinatários com o novo regime.

9. A segunda premissa interpretativa consiste na análise dos contornos jurídicos do instituto da cessão e na aferição do enquadramento em alguma das hipóteses que excepcionam a produção de efeitos imediatos da norma inaugurada pelo art. 73-A da Lei estadual nº 20.756, de 2020.

10. A cessão dos servidores públicos está disciplinada nos artigos 71 a 73-A da Lei estadual nº 20.756, de 2020. De acordo com o texto legal a cessão é a *transferência temporária* de exercício do servidor para órgão ou entidade que não integre o Poder Executivo estadual. A propósito, esta Procuradoria-Geral, em mais de uma oportunidade, se manifestou sobre os contornos jurídicos do instituto da cessão. Destaca-se o teor do **Despacho nº 1065/2023** (SEI nº [49098543](#)):

8. A cessão/disposição de pessoal caracteriza-se como ato de movimentação **precária e temporária** de agente público (servidor público ou militar), justificado por interesse público 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. Isto é, o servidor cedido permanece vinculado ao estatuto do órgão ou da entidade de que é originário.

11. Denota-se, pois, que a cessão ostenta natureza precária e temporária, operando meramente o deslocamento no desempenho das atribuições, sem implicar modificações no vínculo jurídico. Trata-se de instituto que tem como mote a colaboração institucional, sendo passível, inclusive, a revogação a qualquer tempo pela autoridade cedente (art. 73, II, da Lei estadual nº 20.756, de 2020).

12. Pela dinâmica temporária e volitiva, bem como pela natureza precária do vínculo, não há que se falar em aquisição de direito, nem na conformação de ato jurídico perfeito. A cessão permanece sujeita às condicionantes dos regimes jurídicos tanto do cedente, quanto do cessionário, e submete-se, naturalmente, às modificações porventura existentes no curso da relação. Nesse ponto, torna-se válido rememorar entendimento consolidado no âmbito do Supremo Tribunal Federal quanto à inexistência de direito adquirido à regime jurídico^[4].

13. Destarte, pertinentes as remissões feitas pela Procuradoria Setorial (SEI nº [50045500](#)) quanto à posição referencial externada por esta Casa no **Despacho nº 263/2021/GAB** (SEI nº [000018627342](#)), em que abordados os efeitos da edição da Lei estadual nº 20.756, de 2020, nas cessões com ônus para Estado formalizadas sob a égide do antigo Estatuto. Destaca-se:

8. Contanto a técnica interpretativa apoiada apenas na literalidade possa revelar simplismo na busca do sentido normativo, há outros elementos que, no caso, ratificam a inferência orientada relativamente às cessões *com ônus*. É que atos de cessão são, por sua natureza jurídica, precários, o que, certamente, abala a aplicação do princípio da segurança jurídica e seus derivados. Nesse ideário, a inovação legislativa, com a qual o ato administrativo anterior não se compatibiliza, ocasiona a extinção (decaimento ou caducidade³) desse ato (invalidade superveniente⁴), salvo disposição legal em sentido contrário⁵.

9. E, no caso, o novo Estatuto só ressalvou expressamente da referida extinção as cessões *sem ônus* (art. 293), sem qualquer referência análoga acerca das *cessões com ônus* já constituídas ao tempo da vigência da nova legislação. Por conseguinte, essas últimas, não estando amoldadas à nova sistemática legal, manifestam-se extintas, de pronto, desde a vigência da Lei nº 20.756/2020. Essa diretriz, certamente, não deve prejudicar eventuais efeitos desses atos, já produzidos até esta orientação, a não ser na hipótese de má-fé.

14. A referida construção argumentativa, por imperativo de coerência e estabilidade, é perfeitamente aplicável ao caso em apreço, de modo que as cessões operadas com lastro no regime jurídico anterior a edição do art. 73-A, incluído pela Lei estadual nº 22.079, de 28 de junho de 2023, devem se adequar a nova sistemática de pagamento. Com mais razão, as situações envolvendo cessões ainda não perfectibilizadas necessitam observar a sistemática de pagamento inaugurada pelo art. 73-A da Lei estadual nº 20.756, de 2020.

15. Todavia, antevedo a necessidade de prazo para implementação da nova sistemática, o legislador no art. 3º da Lei estadual nº 22.079, de 28 de junho de 2023, expressamente pontuou:

Art. 3º A modalidade de pagamento mediante ressarcimento de que tratam o § 3º do art. 69 e o art. 73-A da [Lei nº 20.756](#), de 2020, será implementada no prazo de 120 (cento e vinte) dias da publicação desta Lei, nos termos do regulamento.

16. Trata-se de comando normativo tendente a conferir segurança jurídica e lapso razoável para operacionalização da mudança. Indiretamente, a norma é reveladora da mencionada incidência imediata, englobando as cessões realizadas anteriormente à vigência da norma.

17. Nesse contexto, registra-se que, até o presente momento, não foi editado o regulamento a que alude o dispositivo. Essa lacuna normativa, contudo, não deve obstar a adoção de medidas tendentes ao cumprimento do preceito legal, sobretudo quando já existam parâmetros de atuação razoavelmente consolidados e o legislador houver condicionado o prazo para implementação a partir da publicação da lei, e não do regulamento.

18. Fixados os parâmetros interpretativos, passa-se à orientação objetiva das indagações.

19. Quanto à primeira indagação, relacionada às cessões para o Estado de Goiás com ônus para o cessionário, solicitadas antes da nova lei sem referência ao ressarcimento e ainda não formalizadas, acolhe-se a conclusão a que chegou a Procuradoria Setorial, no sentido de que a formalização da cessão deverá observar a nova regra, eis que sua edição terá por fundamento as normas então vigentes, independentemente daquelas que vigoraram no tempo da solicitação. No que tange à conduta a ser adotada pela Administração, recomenda-se *“o envio de comunicação oficial ao órgão cessionário, solicitando-se a adaptação à nova disposição legal. Caso haja interesse em manter a cessão, as devidas alterações devem ser realizadas conforme o estabelecido na legislação em vigor. Essa abordagem visa garantir a conformidade legal e a regularização das cessões de acordo com os princípios e normas aplicáveis.”*

20. No que tange ao segundo questionamento, referente à validade das cessões de servidores de outros entes e poderes para o Estado de Goiás, com ônus e sem modalidade de ressarcimento especificada nos atos, não se vislumbra óbice de validade, desde que haja adequação à nova legislação dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias especificado no art. 3º da Lei estadual 22.079, de 2023, haja vista que a norma goza de plena aplicabilidade às cessões realizadas anteriormente.

21. Sob o prisma do procedimento a ser adotado, orienta-se pela comunicação formal do cedente, com o fito de estipular, com antecedência e mediante acordo, o início da aplicação do novo sistema de ressarcimento. Esse procedimento consta, com maior grau de detalhamento, na *Cartilha das Alterações no Estatuto do Servidor e Decreto do 13º Salário (SEI nº [50226082](#) – Processo nº [202300013001833](#))*, na qual a Secretaria de Estado da Administração fixou os procedimentos necessários à conformação dos órgãos e das entidades da Administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Goiás às novas normas, destaca-se:

Como a mudança desse procedimento impacta significativamente na dinâmica atual, o art. 3º da Lei nº 22.079/2023, **estabeleceu que a modalidade de pagamento mediante ressarcimento de que tratam o § 3º do art. 69 e o art. 73-A da Lei nº 20.756/2020, deverá ser implementada no prazo de 120 (cento e vinte) dias da publicação desta Lei**, nos termos do regulamento:

Art. 3º A modalidade de pagamento mediante ressarcimento de que tratam o § 3º do art. 69 e o art. 73-A da Lei nº 20.756, de 2020, será implementada no prazo de 120 (cento e vinte) dias da publicação desta Lei, nos termos do regulamento.

Contudo, orientamos que nos casos das cessões de que trata o art. 73-A, o órgão ou entidade que tenha em sua folha servidores cedidos, já deverão oficial imediatamente o ente/empresa cedente informando a data (mês) em que o servidor cedido será excluído de sua folha, momento este em que o pagamento deverá passar a ser por ressarcimento. É importante ressaltar que este controle ficará a cargo do órgão cedente, que deverá seguir as regras e prazos estabelecidos no art. 72 da Lei 20.756/2020, bem como observar as orientações contidas no item 2 do Ofício Circular nº 97/2020 – SEAD*

Assim, **para os casos de servidores cedidos que não ocupam cargo em comissão** no Poder Executivo deverão ser realizados os seguintes procedimentos:

Se por exemplo, ficar acordado entre o cessionário e o cedente que a mudança na forma de pagamento para ressarcimento for ocorrer a partir da folha de setembro de 2023, **já no mês de agosto**, a GGDP ou equivalente deverá realizar o acerto considerando apenas o 13º salário proporcional. Se o servidor for beneficiário de FC ou GRG, o acerto desta verba específica deve considerar, além do 13º salário, as férias proporcionais devidas e não gozadas.

Já no dia 1º de setembro, a GGDP ou equivalente deverá efetuar a exclusão do vínculo do servidor cedido (**com data de 31/08/2023**), bem como lançar a data fim na FC/GRG, caso o servidor seja beneficiário. No mesmo momento, o servidor deverá ser reincluído no RHNet com data a partir de 01/09/2023, contudo utilizando a ocorrência 434 - Requisição de Servidor de Órgão Externo sem Ônus para o Estado e Recebendo Proventos. Lembrando que caso o servidor seja beneficiário da FC/GRG, esta deverá ser lançada novamente, com vigência a partir de 1º/09/2023, sem a necessidade de editar nova portaria ou solicitar as certidões da ficha limpa.

(...)

Assim, ressaltamos que em ambos os casos de ressarcimento (disposição de empresas ou cessão), **após realizado o procedimento acima**, se o empregado ocupar cargo em comissão ou for beneficiário de FC ou GRG aqui no Executivo, **passará receber na folha de pagamento desse órgão ou entidade apenas o subsídio do cargo comissionado ou a FC/GRG, sendo a remuneração do vínculo de origem paga na folha do cedente e ressarcido pelo cessionário**. Já no processo inverso, caso um servidor do Executivo seja colocado à disposição de empresa ou cedido a outro Ente, a remuneração do vínculo efetivo será realizada pelo Estado, na folha do órgão de origem (e ressarcido pelo cessionário). Vale lembrar que a relação da empresa ou

Ente com o servidor cedido ou à disposição são de acordo com as regras próprias de cada entidade, inclusive todos os procedimentos relativos a folha (e encargos), caso haja algum tipo de pagamento de gratificações ou encargo por parte da empresa.

22. Ressalta-se que a cartilha orientativa elaborada pelo órgão técnico não tem o condão de, normativamente, substituir o ato regulamentar previsto pelo legislador. Entretanto, conforme aduzido acima, serve de diretriz orientativa de atuação tendente à conformação com o imperativo legal, direcionando o agir administrativo à implementação tempestiva das alterações. Assim, nos limites do assessoramento jurídico típico desta Procuradoria-Geral, orienta-se que a observância do iter procedimental sugerido na *Cartilha das Alterações no Estatuto do Servidor e Decreto do 13º Salário (SEI nº [50226082](#) – Processo nº [202300013001833](#))* deve estar limitada e condicionada pela ulterior edição do ato regulamentar propriamente dito, com a consequente adoção posterior de medidas de retificação, em caso de divergência com o comando regulamentar a ser publicado.

23. Por fim, relativamente à terceira indagação, orientou-se alhures pela adequação imediata, leia-se – dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias estabelecido pelo legislador – à nova sistemática de pagamento das cessões realizadas anteriormente à edição da norma. Assim, a implementação não resta condicionada ao momento de renovação/prorrogação das cessões já realizadas ao Estado de Goiás com ônus para este ente, porém sem ressarcimento.

24. Ante o exposto – e em síntese conclusiva –, aprova-se o **Parecer nº 88/2023 CASACIVIL/PROCSET** (SEI nº [50045500](#)), dando solução à consulta formulada nos autos, da seguinte forma:

a) as alterações legais afetas ao regramento do instituto da cessão deverão ser aplicadas imediatamente às novas cessões, ainda que a solicitação tenha sido feita anteriormente;

b) em razão de sua natureza precária, a alteração legal em exame se aplica inclusive às cessões já formalizadas, devendo-se efetuar as adequações no prazo de 120 (cento e vinte) dias estabelecido pelo regime de transição previsto no art. 3º da Lei estadual n.º 22.079/23; e,

c) tanto na hipótese de cessão apenas solicitada quanto na já formalizada, a adequação (do pedido ou do próprio ato) deverá ser feita mediante comunicação oficial do órgão cessionário/solicitante ao órgão cedente, devendo-se, no que for cabível, e enquanto não editado o regulamento previsto no art. 3º da Lei estadual n.º 22.079/23, seguir a Cartilha das Alterações no Estatuto do Servidor e Decreto do 13º Salário (SEI nº [50226082](#)), elaborada pela SEAD.

25. Orientada a matéria, retornem-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Procuradoria Setorial**, para ciência. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta **orientação referencial** os **Procuradores do Estado lotados nas Procuradorias Judicial,**

Trabalhista, Regionais, Setoriais da Administração direta e indireta, bem como o representante do **CEJUR** (para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 – GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão orientar diretamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste despacho referencial, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE.

RAFAEL ARRUDA OLIVEIRA

Procurador-Geral do Estado

[1] Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada. [2] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada; [3] Expressão latina que significa vacância da lei, correspondendo ao período entre a data da publicação de uma lei e o início de sua vigência. [4] STF - RE: 563965 RN, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 11/02/2009, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 20/03/2009.
Este é um documento de consulta e não substitui a versão oficial.