

Procuradoria
Geral do
Estado



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 202100013000083

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL

ASSUNTO: CONSULTA CESSÃO.

DESPACHO Nº 263/2021 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. CESSÃO. ART. 293, LEI Nº 20.756/2020. REORIENTAÇÃO. MANUTENÇÃO DAS CESSÕES SEM ÔNUS ATÉ 31/12/2022. CESSÕES COM ÔNUS. ATO PRECÁRIO IMUNE AOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO ADQUIRIDO. CADUCIDADE. DECAIMENTO. INVALIDADE SUPERVENIENTE. EXTINÇÃO IMEDIATA DO ATO ADMINISTRATIVO. LINDB. ART. 21. REGULARIZAÇÃO DO ATO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO QUALIFICADA.

1. Autos iniciados pelo **Despacho nº 202/2021-GAB** (000017833596), no qual a Superintendência de Legislação, Atos Oficiais e Assuntos Técnicos, da Secretaria de Estado da Casa Civil (Casa Civil), tomando por parâmetro a orientação desta Procuradoria-Geral no **Despacho nº 2317/2020-GAB** (000017836979), consulta e apresenta questionamentos sobre o tratamento jurídico relativo às cessões de servidores públicos, com enfoque na interpretação do art. 293 da Lei nº 20.756/2020, e em normas mais recentes da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro-LINDB (Decreto-Lei nº 4.657/1942) que, dentre outras hipóteses, facultam ao administrador a adoção de regimes de transição.

2. A Procuradoria Setorial da Secretaria de Estado da Casa Civil, antes de emitir sua manifestação conclusiva, solicitou, pelo **Despacho nº 41/2021-PROCSET** (000017867117), informações acerca do quantitativo de servidores estaduais que atualmente se encontram cedidos para órgão ou entidade não integrante do Executivo estadual. Em resposta, o Departamento de Comunicação da Secretaria de Estado da Casa Civil, pelo **Despacho nº 281/2021-GAB** (000017934069), informou o total de 298 (duzentos e noventa e oito) servidores cedidos, sendo que “55 (cinquenta e cinco) tiveram suas cessões mantidas, sem ônus para o Estado, nos termos dos respectivos atos concessivos, independentemente de investidura em cargo de provimento em comissão em órgão ou entidade que não integre o Poder Executivo Estadual, sem prejuízo do disposto no inciso II do art. 73 da Lei nº 20.756/2020”.

3. A referida Procuradoria Setorial enfrentou a questão jurídica pelo **Parecer PROCSET n° 10/2021** (000018006730), no qual expôs razões para revisão das diretrizes constantes do Despacho n° 2317/2020-GAB, com argumentação direcionada a demonstrar que a *ratio* do art. 293 do novo Estatuto é no sentido de conferir tempo para adequação, pela Administração, aos novos requisitos legais da cessão, de modo que a data expressa nesse art. 293 deve ser tida como baliza máxima para a existência de atos de cessão *sem ônus*, ainda que não atendidos os novos pressupostos legais. Além disso, ressaltou que a leitura desse art. 293 não deve levar à compreensão de que a lei revogou imediatamente todas as cessões *com ônus* para o Estado, à vista da ausência de previsão normativa expressa, bem como pela proteção ao ato jurídico perfeito (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal – CF), preservando-se, portanto, sua validade nos seus exatos termos, durante a sua vigência. Objetivamente, sobre os quesitos formulados pelo consulente, orientou:

“a) é possível aplicar-se a questão das cessões os preceitos de transição para regularidade, trazidos nos artigos 20 a 27, do Decreto-Lei 4.657, de 4 de setembro de 1942?”

Esta Setorial entende, conforme acima defendido, que as cessões formuladas sob a égide da legislação anterior são válidas, de modo que não haveria que se falar em regra de transição para a regularidade. A diferença é que aquela *sem ônus* poderia prosseguir - ainda que prorrogada - até 31 de dezembro de 2021, mesmo que sem cargo em comissão, ao passo que aquela *com ônus*, uma vez expirada, não poderá ser mais formalizada, ressalvada eventual legislação específica e a possibilidade de revogação em ambos os casos;

b) neste cenário de aplicação dos dispositivos e considerando a eventual existência de cessões com ônus para o Estado de Goiás, há algum modelo de transição que poderia ser orientado para cumprimento pela administração pública, levando em conta primordialmente o fato de que muitas daquelas cessões são atos do Chefe do Executivo e estão em vigor?

Como dito, as cessões em vigor, embora *com ônus* ao Estado de Goiás, se foram formalizadas sob a legislação anterior que a permitia (em especial o artigo 2º, parágrafo único, do Decreto n.º 7.204, de 2011) são válidas e eficazes de acordo com sua vigência, com a possibilidade de revogação do ato. Entretanto, uma vez vencidas, não poderão ser formalizadas sem a observância dos novos requisitos da Lei Estadual n.º 20.756/2020, ainda que por ato do Chefe do Executivo.

c) no que pertine às cessões sem ônus para o ente político, porventura renovadas sem atenção aos requisitos do novo estatuto do servidor, sob a ótica de que o art. 293 daria guarida até aquela data limite, porém sem observância dos novos requisitos, é possível estabelecer-se um regime de transição que permite adequação, com uso dos multimencionados dispositivos legais?

Entende-se que a regra de transição quis justamente estabelecer a possibilidade de a cessão *sem ônus* permanecer até a data limite prevista no artigo 293, sem o exercício em cargo em comissão. Isto é, o artigo 293 daria guarida à eventual prorrogação (ou manutenção) da cessão *sem ônus*, ainda que sem a observância do novo requisito relativo à ocupação de cargo em comissão no órgão cessionário.

d) poderia a orientação ser integrada, para contemplar a propositura um regime de transição, considerando as décadas de práticas de atos administrativos de cessão sem regramento legal mais incisivo, bem como o fato de que haverá impactos nas atividades funcionais de diversas pessoas políticas, poderes e órgãos autônomos?

Considerando que a interpretação desta Setorial destoa do entendimento que consta do despacho referencial, entende dispensável novo regime de transição para além do que já delineado neste Parecer.”

4. Relatados, sigo com fundamentação jurídica.

5. Superveniente ao **Parecer PROCSET n° 10/2021**, o tema das cessões, sob a ótica da nova sistemática da Lei n° 20.756/2020, foi reavivado nos autos n° 202100005001870, o que ensejou a parcial revisão dos termos do Despacho n° 2317/2020-GAB¹, conforme nova orientação assentada pelo **Despacho n° 148/2021-GAB²**. Resumidamente, neste último, foi evidenciado posicionamento de que o art. 293 da Lei n° 20.756/2020 prorroga as cessões *sem ônus* até 31/12/2022, mantida a possibilidade de, a qualquer tempo, serem revogadas a critério do cedente. Na ocasião, o art. 20 da LINDB, sobretudo, serviu para aferir a exata finalidade do art. 293 do novo Estatuto.

6. Assim, **acaba superada a maioria dos questionamentos da consulta** objeto dos presentes autos, bem como a **manifestação correspondente** externada pela **Procuradoria Setorial** da Secretaria da Casa Civil (**itens 2.11 a 2.15**), com exceção do tópico concernente às cessões *com ônus* ao Estado de Goiás.

7. E sobre tais movimentações funcionais *com ônus* ao Estado, rememoro que, pelo **Despacho n° 2317/2020-GAB**, foram excluídas da incidência do art. 293 da Lei estadual n° 20.756/2020, tendo sido assumida uma interpretação literal do dispositivo.

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 n° 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.

10. Não olvido, porém, do breve relato da Casa Civil no **Despacho n° 202/2021-GAB** (000017833596), em que externa a repercussão negativa de eventual desconstituição, abrupta e geral, de cessões na realidade de gestão e funcionamento da Administração Pública (item 4, “d”). Somo, ainda, o teor do **Despacho n° 281/2021-GAB** (000017934069), que, contanto pouco claro a respeito das cessões *com ônus*, denota, implicitamente, que a maior parte dos atos de cessão mantidos pelo Estado de Goiás são *com ônus*⁶.

11. As condições do item acima são sugestivas da possibilidade de invocação dos arts. 20 a 22 da LINDB, especialmente o art. 21, parágrafo único⁷. Para isso, há elementos que se assemelham aos prezados por ocasião do **Despacho n° 148/2021-GAB** (itens 5 e 7, com as devidas adaptações a este caso), direcionados à adoção de uma postura interpretativa focada nas consequências jurídicas e administrativas de determinada decisão.

12. Mas, tal qual já alertado pelo aludido **Despacho n° 148/2021-GAB**, a aplicação do *consequencialismo* jurídico requer indicação, clara e expressa, pela autoridade administrativa de fatos e elementos da realidade administrativa, no seu aspecto econômico, político-administrativo, e/ou social etc., que resultariam de certa decisão. Quanto maior for a abrangência da explicação, mais adequadamente se mostrará atendida tal exigência de demonstração das possíveis consequências do ato decisório, de modo que o diálogo com entes, agentes ou grupos externos (como os cessionários) pode também ocorrer nesse sentido. Assinalo que, em se tratando de cessões *com ônus*, a moderação da decisão administrativa não deve se descurar das despesas com pessoal que tais atos implicam, consequência que também deve ser sopesada pelo decisor.

13. Sendo assim, um possível estabelecimento de condições para a regularização dos atos de cessão *com ônus* - que, a princípio, estão caducos com a vigência do novo Estatuto -, exige justificção convincente, exposição clara das razões e dos critérios para o saneamento do ato, motivação qualificada e empírica, evidenciando que sua preservação por determinado período atende aos interesses gerais, e traz resultados mais vantajosos do que seu desfazimento. A propósito do que aqui se fala, e conforme

recentemente assentado por membro desta carreira em articulado doutrinário, a reputação institucional a que alude a Lei federal nº 13.655/2018 passa, necessariamente, pelo aperfeiçoamento da fundamentação do ato administrativo, Conforme Rafael Arruda, *"sobremodo recomendável é que os administradores públicos promovam a edição de atos administrativos consistentemente fundamentados, dando conta das razões pelas quais adotam determinada providência, tudo acompanhado da correlata documentação. Não pode ser deslembado que a fundamentação constitui a pedra-de-toque do Direito Administrativo contemporâneo. Na lúcida sentença de Juarez Freitas (Direito fundamental à boa Administração Pública, 3 ed. Malheiros: São Paulo, 2014), é por meio da motivação que se conforma o espaço demasiado fluido das vontades meramente particulares, inconciliáveis com a índole democrática do Estado constitucional. É com a justificação que se pode, quase sempre, desvendar a ocorrência de desvio de poder: os vícios acontecem usualmente quando a fundamentação se eclipsa"* (disponível em <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/Rafael-Arruda-Oliveira/o-coronavirus-a-emergencia-sanitaria-e-a-responsabilidade-dos-administradores-publicos>).

14. Oriente, então, o gestor público, nesse caso, a, corroborando para a exigência de *transparência valorativa*⁸, atestar todas as consequências jurídicas e administrativas que, além das já destacadas no item 10 acima, e na parte final do item 12, sejam relevantes para a escolha do conteúdo decisório, fazendo o contrapeso entre as vantagens e desvantagens da regularização dos atos de cessão que já decaíram, seguindo o modelo do art. 21 da LINDB, combinado com seus arts. 20 e 22. Cabe à Procuradoria Setorial correspondente auxiliar o decisor nessa construção da deliberação. Aliás, em subsídio ao teor da decisão, saliento orientação precedente desta Procuradoria-Geral relacionada ao tema, conforme **Despacho nº 1767/2020-GAB** (000015929826; processo nº 202000011019523).

15. Assim, **acolho parcialmente o Parecer PROCSET nº 10/2021, deixando de aprovar seus itens 2.16 a 2.19 e as conclusões correspondentes nos itens 3.1 e 3.2.**

16. Orientada a matéria, **encaminhem-se os presentes autos à Secretaria de Estado da Casa Civil, via Procuradoria Setorial**. Antes, porém, cientifiquem-se do teor desta orientação referencial as Chefias da Procuradoria Judicial, das Procuradorias Regionais, das Procuradorias Setoriais da Administração direta e indireta e do CEJUR (este último, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB). Doravante, os Procuradores-Chefes de Procuradorias Setoriais deverão, diretamente, orientar administrativamente a matéria em feitos semelhantes, perfilhando as diretrizes deste **despacho referencial**, conforme art. 2º da Portaria nº 170-GAB/2020-PGE⁹.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹*Processo administrativo nº 202000005030358.*

²*Processo administrativo nº 202100005001870.*

³*"[d]ecaimento é o ato administrativo que extingue um ato administrativo anterior pela ocorrência de inovação do ordenamento jurídico, por uma nova legislação, restringindo ou proibindo, total ou parcialmente, o que outrora era permitido" (MEDEIROS, Fábio Mauro de. Extinção do ato administrativo em razão da mudança de lei - decaimento, Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2009, p. 177).*

4 Paschoa, A. P. (2020). *Extinção da relação jurídica criada por ato administrativo válido e concreto sob a ótica do direito dos administrados*. *Revista Digital De Direito Administrativo*, 7(2), 292-309. <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i2p292-309> Disponível em <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/166268>.

5 Em um estudo denso sobre a caducidade ou decaimento, são apontadas três hipóteses em que o princípio da segurança jurídica não afasta o decaimento, salvo previsão legal em contrário. Assim, há “o decaimento quando a lei revogada, que dava fundamento jurídico ao ato a extinguir: 1) **regulava o direito originário como sujeito ao regime de precariedade**; 2) quando há a extinção de instituto jurídico, antigamente referido como instituto jurídico perpétuo (quando se extingue a escravidão, não há de se falar em direito adquirido a escravos); ou 3) sobrevenha lei penal que tipifique comportamento outrora permitido na lei administrativa.” (grifei, MEDEIROS, *Op.cit.*, p. 133)

6 Dos 298 (duzentos e noventa e oito) servidores cedidos, 55 (cinquenta e cinco) estão sujeitos a atos de movimentação sem ônus, de modo que, cabe inferir, os demais se deram com ônus.

7 “Art. 21. A decisão que, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deste artigo deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.”

8 JUSTEN FILHO, Marçal. *Art. 20 da LINDB – Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas*. RDA, ed.esp., 2018. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648>>.

9 Art. 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.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE, Procurador (a) Geral do Estado**, em 25/02/2021, às 17:46, 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 000018627342 e o código CRC 5FF9F49C.

ASSESSORIA DE GABINETE

RUA 2 293 Qd.D-02 Lt.20 - Bairro SETOR OESTE - CEP 74110-130 - GOIANIA - GO - ESQ. COM
A AVENIDA REPÚBLICA DO LÍBANO, ED. REPUBLICA TOWER (62)3252-8523



Referência: Processo nº 202100013000083



SEI 000018627342