



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201900010004595

INTERESSADO: MARINALVA QUEIROZ SANTANA

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO N° 802/2019 - GAB

EMENTA: CESSÃO DE SERVIDORA PÚBLICA EFETIVA À ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS - APAE. ENTIDADE PRIVADA SEM FINALIDADE LUCRATIVA QUE PRESTA ASSISTÊNCIA À SAÚDE. ART. 199, § 1º, CF. POSSIBILIDADE DE FOMENTO PELO ESTADO MEDIANTE CESSÃO FUNCIONAL. FORMALIZAÇÃO POR CONVÊNIO. LEI N° 13.019/2014. PARALELA RECOMENDAÇÃO PARA EDIÇÃO DE LEI SOBRE O TEMA. ATO LEGAL COM PREVISÃO DE PROCEDIMENTO PÚBLICO E OBJETIVO.

1. Autos iniciados com solicitação da **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais - APAE**, para manutenção da cessão em seu favor da interessada acima identificada, titular de cargo público efetivo na Secretaria de Estado da Saúde.

2. A questão foi analisada, inicialmente, pela Procuradoria Administrativa, via **Parecer PA n° 807/2019** (6089872), **aprovado** pela Chefia da unidade, através do **Despacho n° 364/2019 PA** (6102575). Na ocasião, reinvocando orientações desta Procuradoria-Geral, a conclusão foi pela impossibilidade da disposição funcional, em razão, essencialmente, da natureza privada da pretensa entidade cessionária. Deu-se destaque à necessidade de prévio ato legal disciplinando a hipótese dessa movimentação funcional à associação civil particular filantrópica, à semelhança de legislações que disciplinam a cessão de pessoal da Administração Pública às Organizações Sociais.

3. Dado regular seguimento ao feito, a Chefia da Advocacia Setorial, no **Parecer ADSET n° 288/2019** (6710129), pede reavaliação do tema e, a isso, propõe, em suma: *i*) interpretação sistemática do artigo 34 da Lei Estadual n° 10.460/88, a determinar a compreensão do termo *órgão*, ali inscrito, não excludente de cessão funcional para entidades privadas sem fins lucrativos; e, *ii*) que essa

movimentação de pessoal se dê mediante a celebração de Convênio entre o Poder Público e o parceiro privado, conforme artigo 199, § 1º, da Constituição Federal, e a Lei nacional nº 13.019/2014.

4. Com o relatório acima, prossigo com fundamentação.

5. Correta se mostra o posicionamento da Chefia da Advocacia Setorial ao enfrentar a temática com mira na qualidade do serviço de assistência à saúde que a APAE atende, em ação totalmente respaldada pela ordem constitucional, a qual é clara em não restringir a prestação desta atividade ao Poder Público, conferindo também à sociedade civil a prerrogativa de aí atuar em complementariedade ao serviço público (artigos 198 e 199).

6. E como destacado no artigo 199, § 1º, da Constituição Federal, o Convênio, ou Contrato de direito público, é o instrumento jurídico adequado a respaldar dita parceria privada no âmbito do Sistema Único de Saúde- SUS. Nomeadamente por meio de ajuste de natureza convencional, é possível o Poder Público promover a cessão de pessoal a entidades privadas sem fins econômicos, desde que, por evidente, devotadas à realização de atividades de rematado interesse público, como é, na espécie, o fomento às ações da APAE, que presta atividades nas áreas de saúde e de assistência social.

7. Observo que a organização privada que oferece assistência à saúde, nos moldes do artigo 199 da Constituição Federal, pode ter caráter filantrópico e sem visar ao lucro ou, ao reverso, atuar com finalidade lucrativa (atuação empresarial). O caso em tela envolve a atividade assistencial sem intuito de lucro, hipótese em que o Convênio, para além de instrumentalizar a parceria voluntária pelo agente privado, ampara a atividade administrativa de fomento público. Interessa ao Estado, reconhecendo a atividade assistencial da entidade privada como de elevada relevância social, apoiá-la e incentivá-la, estimulando-a a alcançar seus objetivos, os quais são comuns ao interesse público.

8. E no contexto destes autos, o fomento estatal atinge sua finalidade com a cessão de servidor efetivo da Administração Pública à instituição privada, com o que confere ao ente privado o gozo de uma determinada posição de vantagem. Poderia esse desiderato ser alcançado mediante transferência de recursos ou empréstimo de bens públicos, a depender do que consensualmente ajustado com o parceiro privado filantrópico. É o Convênio, então, o instrumento negocial que deve delimitar a atuação particular em linha coerente ao interesse público, impondo deveres ao parceiro privado, na forma do que estabelece o art. 3º, IV c/c art. 84, parágrafo único, II, ambos da Lei nacional nº 13.019/2014.

9. Convém que a matéria seja tratada em lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (artigo 20, § 1º, II, “b”, da Constituição Estadual e, por simetria, artigo 61, § 1º, II, “a” e “c”, da Constituição Federal), de maneira a estipular diretrizes abstratas e uniformes ao tratamento da questão. Nesse aspecto, destaco que como se trata de um regime de prerrogativas e de vantagem a que mais de um ente privado pode aspirar, e sendo limitado o número de agentes públicos que, eventualmente, podem ser colocados à disposição de entidades filantrópicas, imprescindível é que o ato legal estabeleça *algum* procedimento público, objetivo, impessoal e isonômico, com definição clara dos critérios por meio dos quais serão escolhidas as entidades a serem contempladas com a cessão de servidores, na contraface daquelas que não o serão. Importante assinalar a necessidade de critérios **rigorosos** que hão de orientar a Administração em tal proceder, a fim de evitar situações de desvios de finalidade. **A cessão de servidores a entidades filantrópicas deve constituir providência singular e exigente**, cabendo, enfim, ao ato legal disciplinar as hipóteses, conjunturas e circunstâncias em que tal fomento público será devido.

10. Sem embargo das considerações acima, e ainda antes que editado instrumento legal nos moldes aqui recomendados, fitando o caso concreto destes autos reputo possível o atendimento do pedido de manutenção da cessão de Marinalva Queiroz Santana à APAE, com formalização via Convênio, como já exposto, desde que justificada essa medida pelo Chefe do Executivo que, aliás, ao fundamentar o ato decisório favorável à cessão, deverá motivar a despesa que daí resulta em fatores afins aos do artigo 5º, § 2º, II, do Decreto Estadual nº 9.376/2019¹². No mais, a futura formalização do Convênio deverá observar a Lei Estadual n. 17.928/2012, em especial o seu art. 60, § 3º.

11. Ante o exposto, fica **superado** o **Despacho nº 364/2019 PA** (6102575), que **aprovou o Parecer PA nº 807/2019** (6089872), bem como os demais Despachos “AG” especificados no item 5 da referida peça opinativa.

12. Matéria orientada, encaminhem-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Superintendência de Legislação, Atos Oficiais e Assuntos Técnicos**, para os fins de mister. Antes, porém, dê-se ciência do teor desta orientação aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Administrativa, à Chefia da Advocacia Setorial da Secretaria da Saúde**, e ao **representante do Centro de Estudos Jurídicos**, este último para o fim declinado no artigo 6º, §2º, da Portaria nº 127/2018 GAB, desta Procuradoria-Geral. Por fim, antes da remessa dos autos determino ao setor competente desta instituição (DDL) o registro da mudança de entendimento aqui exposta, observado o item 10 acima.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

1 Dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo.

2 “Art. 5º. (...)

(...)

§ 2º. (...)

(...)

II - deliberar sobre as situações excepcionais, de relevante interesse público, mediante solicitação dos dirigentes de órgãos e entidades, com a respectiva exposição de motivos.”

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a)-Geral do Estado, em 05/06/2019, às 11:27, 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 **7504382** e o código CRC **F5AE81EF**.

ASSESSORIA DE GABINETE
PRAÇA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIÂNIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201900010004595



SEI 7504382