

## **RECOMENDAÇÃO N.º 21/2025**

**Inquérito Civil n.º 04.16.0344.0052193.2023-32**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS**, através do Promotor de Justiça curador do Patrimônio Público, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, especificamente as previstas nos artigos 127 e 129, inciso II, da Constituição República e na forma do artigo 6º, XX, da Lei Complementar n.º 75/1993, artigo 27, parágrafo único, inciso IV, da Lei n.º 8.625/1993, artigo 67, inciso XV, da Lei Complementar Estadual n.º 34/1994;

**CONSIDERANDO** que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, e que dentre suas funções institucionais insere-se a promoção do inquérito civil para a proteção do patrimônio público e de interesses difusos e coletivos;

**CONSIDERANDO** que é função institucional do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias à sua garantia, conforme dispõe o artigo 129, inciso II, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que esta função, atribuída ao Ministério Público após aprofundados debates constituintes em razão das peculiaridades da nova configuração institucional, se assemelha ao que no direito comparado se denomina função *ombudsman* ou de defensor do povo e conta com a recomendação, historicamente, como um de seus principais instrumentos;



**CONSIDERANDO** que a Lei Complementar n.º 75/93 estabeleceu, em seu art. 6º, XX, caber ao Ministério Público da União expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis, disposição que é extensível ao Ministério Público dos Estados por força do art. 80 da Lei n.º 8.625/93;

**CONSIDERANDO** que no exercício de suas funções e em prol da concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, pode o Ministério Público fazer recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e dos serviços de relevância pública (Lei Federal n.º 8.625/1993, artigo 27, parágrafo único, inciso IV; Lei Complementar Estadual n.º 34/1994, artigo 67, inciso XV);

**CONSIDERANDO** a acentuada utilidade da recomendação para a autocomposição dos conflitos e controvérsias envolvendo os direitos de cuja defesa é incumbido o Ministério Público, sendo importante instrumento de redução da litigiosidade, e de ampliação do acesso à justiça em sua visão contemporânea;

**CONSIDERANDO** que a recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a **praticar** ou **deixar de praticar determinados atos** em **benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição**, atuando, assim, como **instrumento de** prevenção de responsabilidades ou **correção de condutas**;



**CONSIDERANDO** que a recomendação é um instrumento eminentemente promocional, que pretende uma mudança para o futuro, no sentido de melhora da atividade pública;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público pode expedir recomendação objetivando o respeito e a efetividade dos direitos e interesses que lhe incumba defender e, sendo o caso, a edição ou alteração de normas (Resolução CNMP n.º 164/2017, art. 3º);

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 23, inciso I, da Constituição da República, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

**CONSIDERANDO** que, nos termos do artigo 37, *caput*, da Constituição da República, a Administração Pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência;

**CONSIDERANDO** que a atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e sustentabilidade, como prescreve o artigo 13, *caput*, da Constituição do Estado de Minas Gerais;

**CONSIDERANDO** que a cessão de servidor público é o ato temporário através do qual um determinado órgão cede servidor de seu quadro para prestar serviço em outra esfera de governo ou órgão, no intuito de colaboração entre as administrações, sendo que, ainda que o ajuste da cessão decorra de poder discricionário do gestor, deve obedecer aos princípios administrativos;

**CONSIDERANDO** que a alteração de lotação de servidores constitui ato discricionário do Poder Executivo do Município de União de Minas e diz respeito à organização, estrutura funcional e forma de

prestação de serviço do Município, sendo que “**o ato de transferência e remoção do servidor se insere no poder discricionário da Administração Pública**, desde que observados os critérios da conveniência e oportunidade, **estando o controle judicial restrito ao exame da sua legalidade**”<sup>1</sup>;

**CONSIDERANDO** que a servidora **Marlei Augusta Silva Freitas**, ocupante do cargo efetivo de assistente administrativo, encontra-se cedida ao **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** através do **Convênio n.º CV.003/2022**, celebrado em 20/01/2022 com vigência até 31/12/2024, para prestação de serviços no Fórum da Comarca de Iturama/MG, o qual se tem notícia de renovação;

**CONSIDERANDO** que a servidora **Maria Oliveira de Carvalho**, ocupante do cargo efetivo de auxiliar de serviços gerais, encontra-se cedida ao **Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de União de Minas (SEUM)** através de Termo de Convênio, com início em 01/04/2021 e término em 31/12/2024, para prestação de serviços junto à entidade sindical, o qual se tem notícia de renovação;

**CONSIDERANDO** que a servidora **Keila de Fátima Guimarães**, ocupante do cargo efetivo de auxiliar de serviços gerais, encontra-se cedida à **Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG)** através do **Convênio n.º 0856.3.10.9656**, com prazo de vigência no período de 01/01/2019 a 31/12/2023, para prestar serviços no escritório local, o qual se tem notícia de sua renovação;

**CONSIDERANDO** que durante a tramitação do Inquérito Civil n.º 04.16.0344.0052193.2023-32 foram constatadas **irregularidades** nas

<sup>1</sup> TJMG, Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.22.233479-9/001, Relator (a): Des.(a) Carlos Levenhagen, 5ª Câmara Cível, Data de Julgamento: 01.12.2022, Data de Publicação: 01/12/2022.

cessões das servidoras supracitadas, violando dispositivos da Lei Orgânica Municipal e da Lei Municipal n.º 822/2016;

**CONSIDERANDO** que o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais consolidou o entendimento de que "é possível a realização de cessão de servidor público a outro órgão ou entidade da Administração, a título colaborativo e por prazo determinado, **a fim de atender ao interesse público**, conforme juízo de oportunidade e conveniência, **desde que seja formalizada**, em regra, por meio de convênio que preveja o ônus correspondente e **esteja devidamente amparada em lei autorizativa**"<sup>2</sup>.

**CONSIDERANDO** que os **requisitos cumulativos** para a legalidade das cessões decorrem da finalidade colaborativa, prazo determinado, atendimento ao interesse público, formalização adequada, previsão de ônus no instrumento e **amparo legal específico**, elementos que devem estar **simultaneamente presentes** para validar o ato de cessão;

**CONSIDERANDO** que, conforme orientação técnica do Centro de Apoio Operacional de Proteção ao Patrimônio Público (CAOPP/MPMG), expedida no PAAF n.º 0024.22.014385-3, "impõe-se, sempre, em qualquer cessão de servidor público, a análise quanto à **satisfação do interesse público**, devendo o ato ser **devidamente justificado**";

**CONSIDERANDO** que parte das cessões apresentam vícios sanáveis nos elementos constitutivos do ato administrativo, conforme ensina a doutrina administrativista<sup>3</sup>, sendo que o ato administrativo deve observar seus elementos essenciais – **sujeito, objeto, forma, motivo e**

<sup>2</sup> TCE-MG, Representação n.º 980587, Rel. Cons. Mauri Torres, Colegiado, Primeira Câmara, Julgamento em 14.08.2018, Disponibilizada em 28.08.2018.

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 216-217.

**finalidade** – em conformidade com o entendimento do Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>;

**CONSIDERANDO** que o art. 262 da Lei Orgânica Municipal estabelece o elemento **forma** da cessão sem reciprocidade em que “**é vedada, sem reciprocidade**, a cessão de servidores ou empregados públicos da administração direta ou indireta do Município, a entidades públicas ou privadas, empresas públicas ou privadas, **salvo a órgãos do mesmo poder, comprovada a necessidade**, ou para o exercício de função de confiança nos termos da lei, **com aprovação de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara**”;

**CONSIDERANDO** que a Lei Municipal n.º 822/2016 regulamenta especificamente as cessões de servidores públicos municipais, estabelecendo mais elementos da **forma** em seu art. 1º que “O Poder Executivo poderá, observados os critérios de **conveniência, oportunidade, disponibilidade e reciprocidade**, proceder a cessão de servidores públicos municipais”, e que conforme art. 10 da referida lei, consideram-se **entidades de fins ideais** apenas “as instituições sem fins lucrativos, devidamente constituídas e que tenham como finalidade a prestação de serviços de **assistência técnica, médica, social, educacional e cultural**”;

**CONSIDERANDO** que o art. 2º da Lei Municipal n.º 822/2016 estabelece as **hipóteses específicas** para cessão, quais sejam: para **cumprimento de convênio**; nos **casos previstos em lei específica**; para ocupar cargo de provimento em comissão ou para o exercício de função gratificada”;

**CONSIDERANDO** que a **legislação municipal estabeleceu a necessidade de reciprocidade** como requisito de forma para cessões (arts. 262 da Lei Orgânica Municipal e 1º da Lei Municipal n.º 822/2016),

<sup>4</sup> STF, ADPF: 966 DF, Relator.: Rosa Weber, Data de Julgamento: 10/05/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 17.08.2023

sendo que tal reciprocidade **não foi demonstrada** nas cessões em análise, onde não há **contraprestação** ou **recebimento de pessoal** por parte do ente municipal, por mais que exista interesse público (genérico) nas cessões ao **Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais** e a **Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG)**;

**CONSIDERANDO** que, por outro lado, a orientação técnica do CAOPP/MPMG concluiu que quanto ao elemento **finalidade** na cessão ao Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de União de Minas (SEUM) “**não se mostra sequer razoável que os sindicatos sejam, de alguma forma, subvencionados pelo Poder Público**, muito menos em se tratando de sindicatos de servidores públicos, em virtude do **flagrante conflito de interesses**”, concluindo que “**não há interesse público na cessão de servidor público a entidade sindical**, ressalvada, evidentemente, o exercício de mandato ou função diretiva”;

**CONSIDERANDO** que, conforme a Súmula n.º 473 do Supremo Tribunal Federal, “**a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais**, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”;

**RECOMENDA** ao Município de União de Minas/MG, por meio do Prefeito Municipal, Geová Tomaz de Almeida, a adoção de medidas concretas para regularização das cessões de servidores públicos, em atendimento às normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes, notadamente os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e razoabilidade, que, **no prazo máximo de 90 (noventa) dias**:

- 1. Anulação da cessão** da servidora Maria Oliveira de Carvalho ao **Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de União de Minas (SEUM)**, determinando o **retorno da servidora** às suas funções originárias, tendo em vista os **vícios insanáveis** identificados nos elementos **forma** e **finalidade** do ato de cessão, especialmente a **ausência de reciprocidade** e **interesse público justificado**;
- 2. Adequação das cessões** das servidoras Marlei Augusta Silva Freitas ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e de Keila de Fátima Guimarães à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais, mediante **reciprocidade**, ou, **alternativamente**, a **revogação das cessões**, determinando o **retorno das servidoras** às suas funções originárias caso não seja possível o saneamento dos vícios de forma identificados;
- 3. Abstenha-se de efetuar futuras cessões** de servidores públicos sem a observância rigorosa dos requisitos legais estabelecidos no art. 262 da Lei Orgânica Municipal e na Lei Municipal n.º 822/2016, especialmente.

Requisita-lhe, no prazo de **10 (dez) dias**, contados a partir do recebimento, resposta por escrito sobre o atendimento ou não da recomendação, de maneira **fundamentada**.

Requisita-lhe, ainda, a **adequada e imediata divulgação** desta Recomendação, incluindo, mas não se limitando, a **sua afixação em local de fácil acesso ao público**, com fundamento no art. 27, parágrafo único, IV, da Lei n.º 8.625/1993.

Visando evitar a judicialização e fornecer a Vossa Senhoria todas as informações úteis quanto ao atendimento da recomendação, **considera-se**, a partir do recebimento da presente, a **ciência** da situação ora exposta, **passível de responsabilização pessoal** por quaisquer eventos futuros decorrentes da omissão nas providências recomendadas, com o ajuizamento de **ação civil pública** por parte desta Promotoria de Justiça da Comarca de Iturama/MG, tendo por escopo declarar a anulação das cessões judicialmente.

Destaca-se, ainda, que a inobservância da presente Recomendação acarretará, também, como forma de **evitar a alegação de ignorância quanto ao fato em ação futura**, adequando-se ao **dolo normativo** para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa (Lei n.º 8.429/1992).

Iturama, 27 de agosto de 2025.

**GABRIEL RUFINO GALINDO CAMPOS CAMARGO BANDEIRA**

Promotor de Justiça

**MANIFESTO DE  
ASSINATURA**



**ASSINADO ELETRONICAMENTE POR:**

GABRIEL RUFINO GALINDO CAMPOS CAMARGO BANDEIRA,  
Promotor de Justiça, em 29/08/2025, às 16:38

**CÓDIGO DE VALIDAÇÃO:**

**70C43-05DF5-D3A55-8D4C6**

Para verificar as assinaturas leia o QR code abaixo ou  
acesse

<https://mpe.mpmg.mp.br/validar>

