

PROTOCOLO Nº: 276250/21
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ABILIO ARTHUR ALVES
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 76/22

Consulta. Câmara Municipal de São José dos Pinhais. Cessão de servidor público. Possibilidade. Necessidade de motivação expressa, ato formal e prazo certo, além de outras exigências previstas na legislação local. Parecer ministerial pelo conhecimento e oferecimento de resposta.

Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de São José dos Pinhais, por meio de seu Presidente, Abílio Arthur Alves, por meio da qual indaga (peça 3):

1. A cessão de servidor público efetivo municipal está restrita à atuação em consórcio intermunicipal ou também é permitida mediante termo de cooperação ou convênio entre Municípios?
2. É possível que servidor público efetivo da Câmara de Vereadores seja cedido para exercer cargo ou função em Câmara de Vereadores de outro Município?
3. É possível que a Câmara de Vereadores requeira que servidor público efetivo de outro Município seja cedido para exercer cargo ou função na Câmara?
4. É possível que servidor público efetivo da Câmara de Vereadores seja cedido para exercer cargo ou função na Administração de outro Município?

O parecer jurídico do consultante foi colacionado na peça 4.

O Relator, Conselheiro Artagão de Mattos Leão, ao conhecer a Consulta, determinou a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para verificação da existência de precedente nesta Corte a respeito do objeto da consulta (Despacho nº 568/21, peça 11).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 51/21 (peça 13), em que mencionou a existência de decisões sobre a matéria – as quais, no entendimento do Relator, não abordam de maneira direta os questionamentos da consulta, motivo pelo qual determinou o regular prosseguimento do feito (Despacho nº 716/21, peça 14).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, ao analisar a matéria constante dos autos, aduziu que “não há impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias” (Despacho nº 691/21, peça 16).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, por meio da Instrução nº 3906/21 (peça 17), opinou preliminarmente pelo não conhecimento da consulta, e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas:

- 1- (...) pela possibilidade da cessão de servidor público efetivo municipal, excepcionalmente, que fica restrita à atuação em consórcio intermunicipal, observando o respectivo regulamento e convênio no entanto no caso no superior interesse da Administração Pública, consoante previsão do Art. 114 A, que permite aos poderes municipais autorizar e solicitar a cessão de seus servidores entre si como também às unidades do próprio Município, municipais, estaduais ou federais, da Administração direta ou indireta, pelo prazo de 01 (um) ano, prorrogável ou não.
- 2- (...) pela possibilidade da cessão de servidor de servidor público efetivo do Poder Legislativo municipal para exercer cargo ou função em Câmara de Vereadores de outro Município, observando o respectivo regulamento e no entanto no caso no superior interesse da Administração Pública, conforme previsão do Art. 114 A, que permite aos poderes municipais autorizar e solicitar a cessão de seus servidores entre si como também às unidades do próprio Município, municipais, estaduais ou federais, da Administração direta ou indireta, pelo prazo de 01 (um) ano, prorrogável ou não.
- 3- (...) pela impossibilidade de requisição, podendo, no entanto, ocorrer a cessão de servidor de outro Município para exercer cargo no Poder Legislativo se observado a legislação de ambos os municípios e as regras anteriores citadas. Ressalva-se que o instituto da Requisição, é reservado apenas em casos especiais não se enquadrando o Poder Legislativo Municipal a exemplo do Poder Judiciário, pois é um ato irrecusável que implica a alteração do exercício do servidor ou empregado público, sem alteração da lotação no órgão de origem.
- 4- (...) pela possibilidade da cessão de servidor público efetivo do Poder Legislativo Municipal para exercer cargo em outro Município se observado a legislação de ambos os municípios e as regras anteriores citadas.

É o breve relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consulente é autoridade legítima; (ii) a dúvida foi formulada mediante quesito objetivo e em tese; (iii) o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do consulente.

A cessão funcional de servidores públicos constitui matéria inerente à organização política e administrativa de cada ente federativo, tendo em vista inexistir disciplina constitucional específica a seu respeito. Trata-se, de modo geral, de mecanismo por meio do qual determinado servidor ou empregado público, mantendo seu vínculo funcional originário, passa a ter exercício em entidade ou órgão público diverso. Deve haver, portanto, a satisfação das exigências legais previstas no respectivo estatuto funcional, bem como ato formal que discipline a relação de cooperação entre cedente e cessionário (convênio, termo de cooperação ou outro similar).

Pode-se concluir, nessa linha, que a cessão constitui forma de afastamento temporário do servidor, que por prazo certo e determinado desempenhará atribuições especiais junto a outro órgão ou ente. Em razão do aspecto precário e temporalmente delimitado, é coerente supor que a previsão de prazo certo constitui requisito indispensável à formalização do ato de cessão. Da mesma forma, em homenagem à *supremacia e indisponibilidade do interesse público*, o cedente deverá motivar de maneira expressa que seu afastamento temporário não acarretará prejuízo ao serviço público.

A despeito da ausência de disciplina constitucional específica sobre a matéria, esta Corte, em julgados anteriores, assentou linha interpretativa capaz de orientar a formulação das respostas aos questionamentos apresentados. Especialmente, é importante frisar as seguintes teses, já consolidadas em processos de consulta: 1) a cessão de servidores é admitida para o exercício de cargo em comissão; 2) apenas poderão ser cedidos servidores ocupantes de cargo público efetivo ou emprego público, vedada a cessão de ocupantes de cargo comissionado e outros agentes detentores de vínculos precários, como estagiários.

A primeira tese foi fixada no Acórdão nº 1854/11 - Tribunal Pleno (proferido na Consulta nº 259747/10, com força normativa), relatado pelo Conselheiro Hermas Brandão, e cujo dispositivo cristalizou o seguinte enunciado:

Inexistente lei especial municipal que disponha sobre a cessão funcional, admite-se apenas a cessão para o exercício de cargo em comissão, cabendo o ônus da remuneração do servidor cedido ao órgão ou à entidade requisitante, sendo inaplicável o art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Forçoso admitir, no entanto, que não se vislumbra óbice à cessão de servidores em outras situações especiais, desde que expressamente previstas pela legislação local.

Por outro lado, o Acórdão nº 163/06 - Tribunal Pleno (prolatado na Consulta nº 328414/04, com força normativa), relatado pelo Conselheiro Nestor Baptista, consignou a seguinte vedação expressa:

Responder a presente Consulta, pela impossibilidade jurídica de cessão de pessoal exercente de CARGOS EM COMISSÃO para atividades que não sejam de chefia, direção e assessoramento, pois tal cessão contraria a lógica jurídica da criação desses cargos nos respectivos órgãos.

Contraria também a lógica do controle das atividades que deve ser exercido pela autoridade responsável pela sua nomeação. Qualquer outra forma de cessão de pessoal exercente de CARGOS EM COMISSÃO a disposição de outros cargos é burla a obrigação constitucional do provimento de cargos por concurso público.

Reforçando tal entendimento, o Prejulgado nº 25 desta Corte estabeleceu em seu Enunciado VII, item “b”, ser vedada a “cessão do servidor ocupante de cargo comissionado a outro órgão caso configurada desvinculação hierárquica da autoridade nomeante”.

Cite-se ainda, a título ilustrativo, que esta Corte prolatou o Acórdão nº 2316/16 – Tribunal Pleno, na Consulta nº 771628/15, com força normativa, que disciplinou a forma de declaração e contabilização das obrigações trabalhistas e fiscais relacionadas à cessão de servidores entre entes federativos diversos.

Delineado esse contexto geral, nota-se, em relação à primeira questão formulada, que inexistente vedação constitucional à cessão de servidor público efetivo municipal a outros Municípios. Existindo interesse público devidamente motivado, observadas as exigências previstas na legislação local, e devidamente formalizado o ato de cooperação entre os entes, a cessão poderá ser devidamente operacionalizada.

Esse mesmo raciocínio se aplica às questões 2 e 4, ou seja, desde que cedente e cessionário sejam, sob uma perspectiva ampla, integrantes da administração pública direta e indireta da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, bem como do Poder Legislativo ou do Poder Judiciário, a cessão poderá ser realizada. Ainda, para que o ato seja lícito, deverão ser satisfeitas as condições previstas na legislação do cedente, bem como aquelas exigências de caráter geral assinaladas neste parecer (ato formal e escrito, prazo certo e motivação).

Quanto à questão 3, da mesma forma, a Câmara Municipal poderá solicitar a cessão de servidor vinculado a outro órgão ou ente público, tendo em vista a legalidade do instituto e a inexistência de vedação constitucional. E, em havendo deferimento do pedido, deverão ser atendidas as exigências gerais acima

delineadas. Demais disso, a motivação do pedido de cessão também deverá ser devidamente apresentada por escrito, de modo a justificar o interesse público da medida.

Registre-se, por fim, que a Lei Municipal nº 525/2004, do Município de São José dos Pinhais, que foi reportada pelo consulente, encontra-se em consonância com a análise ora realizada. Destaque-se que, em seu art. 114-A, que disciplina o instituto, há previsão expressa de prazo de um ano para o afastamento do servidor (que poderá ser prorrogado), bem como que os encargos financeiros da cessão correrão por conta do solicitante.

Isso posto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pelo oferecimento das seguintes respostas:

Questões 1, 2 e 4: a cessão de servidor público efetivo a outro órgão ou ente público será lícita se observadas as seguintes exigências: 1) motivação expressa que demonstre a ausência de prejuízo ao serviço público em caso de cessão; 2) a cessão deverá ser formalizada por ato escrito que regulamente o ato de cooperação; 3) a cessão deverá ter caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) deverá ser observada a legislação local quanto aos prazos, possibilidade de prorrogação e outras questões inerentes à matéria.

Questão 3: a Câmara Municipal poderá solicitar a cessão de servidor vinculado a outro órgão ou ente público, devendo o gestor motivar de maneira escrita o interesse público que justifica o pedido.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

MICHAEL RICHARD REINER
Procurador-Geral em exercício do Ministério Público de Contas