

SERVIDOR PÚBLICO CESSÃO – REQUISITOS

PROCESSO N° : 276250/21
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO : ABILIO ARTHUR ALVES
RELATOR : CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO N° 1582/22 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: 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.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada pelo presidente da Câmara Municipal de SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, senhor ABILIO ARTHUR ALVES, que requer esclarecimentos sobre a cessão de servidores públicos efetivos diante da previsão do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, Lei n° 525/2004, em que apresenta os seguintes questionamentos:

- i. 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?
- ii. É possível que servidor público efetivo da Câmara de Vereadores seja cedido para exercer cargo ou função em Câmara de Vereadores de outro Município?
- iii. É possível que a Câmara de Vereadores requeira que servidor público efetivo de outro Município seja cedido para exercer cargo ou função na Câmara?
- iv. É possível que servidor público efetivo da Câmara de Vereadores seja cedido para exercer cargo ou função na Administração de outro Município?

A consulta foi acompanhada de Parecer Jurídico (peça n° 04), cujo opinativo foi pela possibilidade de cessão de servidor público efetivo do Município de São José dos Pinhais para exercer o cargo ou função em outro ente federativo distinto mediante convênio municipal de cooperação, desde que comprovado interesse público. Sustentou também a possibilidade de requisição de servidor público efetivo de outro ente federativo distinto para exercer cargo ou função no Município de São José dos Pinhais mediante convênio municipal de cooperação, com a devida comprovação do interesse público. Por fim, destacou a impossibilidade jurídica de cessão de servidor público efetivo para outro Município em caso de ausência de convênio municipal de cooperação.

Admitida a consulta (peça nº 11), a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca informa que os acórdãos nº 2483/2016, 2316/2016, 2427/2015, 1854/11, 1070/07, 163/06, 3540/18, 219/10, 1070/07, 272/06, do Tribunal Pleno, proferidos em sede de Consulta, tratam sobre o tema.

A Coordenadoria de Gestão Municipal, mediante a Instrução nº 3906/21 (peça nº 17), preliminarmente, manifesta-se pelo não conhecimento da presente consulta por se tratar de caso concreto, aplicando-se exclusivamente ao município da consulente, em afronta ao art. 311, V, do Regimento Interno.

No entanto, caso seja conhecida em tese, esclarece que somente é permitida a cessão de servidor para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança com previsão expressa em lei específica (o Estatuto dos Servidores Públicos Municipais no caso em consulta), bem como a necessidade dos pressupostos básicos: a motivação (interesse público); a cooperação entre os entes federativos; a formalização jurídica, e a delimitação do prazo (1 ano sujeito a prorrogações).

A Unidade Técnica também responde separadamente cada um dos quesitos:

i. 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?

Não há previsão legal específica no Estatuto para o caso de atuação em consórcio intermunicipal de servidor efetivo municipal, no entanto, pelo que se observou, a atuação nestes casos não necessita obrigatoriamente de cessão de servidor pois os trabalhos são realizados pelos próprios entes e suas estruturas já instaladas.

As atividades adstritas e permitidas mediante termo de cooperação ou convênio entre Municípios, podem ser efetivadas e cumpridas sem a necessidade de cessão de servidor público, desde que limitadas a seus termos.

Assim, há possibilidade de cessão de servidor público efetivo municipal, excepcionalmente, que fica restrita à atuação em consórcio intermunicipal, observando o respectivo regulamento e convênio, no interesse da Administração Pública, conforme previsto no 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”.

ii. É possível que servidor público efetivo da Câmara de Vereadores seja cedido para exercer cargo ou função em Câmara de Vereadores de outro Município?

Opina-se pela possibilidade de cessão de servidor público efetivo do Poder Legislativo municipal para exercer cargo ou função em Câmara de Vereadores de outro Município, desde que observado o regulamento e no interesse da

Administração Pública, conforme previsto no 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”.

iii. É possível que a Câmara de Vereadores requeira que servidor público efetivo de outro Município seja cedido para exercer cargo ou função na Câmara?

Opina-se pela impossibilidade de requisição pois trata-se de instituto reservado apenas em casos especiais, não se enquadrando o Poder Legislativo Municipal devido ao caráter irrecusável do ato que implica em alteração do exercício do servidor ou empregado público, sem alteração da lotação no órgão de origem.

No entanto, é possível a cessão de servidor de outro Município para exercer cargo no Poder Legislativo, desde que observada a legislação de ambos os municípios e as regras anteriores citadas.

iv. É possível que servidor público efetivo da Câmara de Vereadores seja cedido para exercer cargo ou função na Administração de outro Município?

Opina-se pela possibilidade da cessão de servidor público efetivo do Poder Legislativo Municipal para exercer cargo em outro Município, se observada a legislação de ambos os municípios e as regras anteriormente citadas.

Por sua vez, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 76/22 (peça nº 18), exarado pelo Procurador MICHAEL RICHARD REINER, manifesta-se pelo conhecimento da consulta e, no mérito:

Quanto às questões “i”, “ii” e “iv”, 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; 2) formalização por ato escrito que regulamente o ato de cooperação; 3) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) observância à legislação local quanto aos prazos, possibilidade de prorrogação e outras questões inerentes à matéria; Quanto à questão “iii”, 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.

É o relatório.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, verifica-se a presença dos pressupostos de admissibilidade da Consulta em exame: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas e (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema. Embora a consulta tenha sido formulada para resolver caso concreto, a presença de

relevante interesse público motiva a oferta de resposta em tese, consoante o art. 311, § 1.º do Regimento Interno¹.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de cessão de servidores públicos efetivos municipais e o adequado instrumento para sua formalização ante o Estatuto dos Servidores Municipais (Lei nº 525, de 25 de março de 2004).

Como bem ponderado pela Coordenadoria de Gestão Municipal, a cessão de servidor público é modalidade de afastamento temporário para exercer atividades em outro ente ou órgão, do mesmo ente ou ente diverso da federação, para ocupar cargo em comissão, função de confiança, ou para atender situações estabelecidas em lei, com a finalidade de cooperação entre as Administrações.

Para a efetivação das cessões há necessidade de atendimento de pressupostos básicos, quais sejam: prévia autorização legal; motivação (interesse público); cooperação entre os entes federativos; formalização jurídica e a delimitação de um prazo.

No caso em análise, o Estatuto dos Servidores permite a cessão de servidor público municipal para outros Municípios e para a administração direta, limitando o prazo de 1 ano, sujeito a prorrogações, entretanto, não determinou o instrumento pelo qual a cessão deve ser autorizada, conforme se depreende:

LEI Nº 525, DE 25 DE MARÇO DE 2004 (Vide Resoluções nº 96/2017 e nº 104/2018)
DISPÕE SOBRE O ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.

(...)

SEÇÃO VIII DO AFASTAMENTO À DISPOSIÇÃO DE OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE (REDAÇÃO ACRESCIDA PELA LEI Nº 610/2004)

Art. 114 A - No superior interesse da Administração Pública direta e indireta, fica facultado ao Poder Executivo e Legislativo, **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.**

§ 1º Nos casos previstos no caput, **as despesas, vencimentos e encargos previdenciários devem ficar ao encargo do órgão solicitante**, mediante ressarcimento ao órgão de origem, com o **procedimento estabelecido através de regulamento.**

§ 2º O ressarcimento pelo Município fica limitado ao valor do subsídio do Prefeito. (Redação dada pela Lei nº 1395/2009) (Grifo nosso)

Em regra, a formalização jurídica deve ser realizada por meio de convênio que deverá conter expressamente a motivação e a necessidade de cooperação sob pena de configurar desvio de função e, no caso em análise, deve também ser observado o regulamento citado no art. 114, § 1.º.

¹ Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

(...)

§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

Frisa-se que o Estatuto dos Servidores do Paraná admite apenas a cessão de servidor público efetivo e, por possuir o caráter temporário, e configurar exceção à regra constitucional do concurso público, não são admitidas renovações sucessivas sem justificativa aceitável.

Cita-se algumas decisões desta Corte de Contas em casos semelhantes:

ACÓRDÃO N° 2879/16 - Primeira Câmara. Relatório de Inspeção. Município de Campina Grande do Sul. Cargo em comissão. Provimento de servidores de carreira. Percentual. Artigo 37, V, da CF. Função de confiança. Número de vagas. Necessária previsão. Gratificações de desempenho. Ausência de previsão critérios para o cálculo. Princípios da Moralidade, Razoabilidade e da Impessoalidade. Jornada diferenciada. Dobra da carga horária. Ausência de situação de fato provisória. Horas extras. Função de Direção. Inadmissibilidade. Dedicção integral. Cessão de servidores. Ausência de prévia autorização legal. Imperiosa celebração de convênio. Contratação temporária de pessoal. Inexistência do caráter de urgência. Inobservância das hipóteses dos artigos 1° e 2° da Lei Municipal n° 93/2006. Terceirização. Serviços da área da saúde. Estágio. Ausência de norma regulamentadora. Vencimentos dos servidores. Publicidade. Portal da transparência. Órgão previdenciário. Quadro de pessoal. Ausência de servidores próprios. Ressalvas. Determinações. Multas. Recomendações Relatório parcialmente procedente.

ACÓRDÃO N° 6287/15 - Tribunal Pleno.

Recurso de Revisão. Cessão ilegal de cargo comissionado municipal para laborar como motorista na entidade tomadora. Matéria em desconformidade com o entendimento desta Corte. Voto acompanhando as manifestações Uniformes da Diretoria de Análise de Transferências e Ministério Público de Contas pelo Desprovemento do Recurso de Revisão, mantendo-se integralmente a decisão consubstanciada no Acórdão n° 3.367/15-Tribunal Pleno. (...)

III - DO VOTO

Da análise do feito, tem-se que embora a cessão de servidores seja permitida no ordenamento jurídico brasileiro (art. 93 da Lei Federal n° 8.112/908 e 158, III da Lei Estadual n° 6174/709), o Estatuto dos Servidores do Paraná admite apenas a cessão de servidor público efetivo, ao contrário da Lei n° 8.112/90, que não especifica que tipo de servidor pode ser cedido. No tocante ao Município de Foz do Iguaçu, embora a Lei Orgânica do Município e a Lei Municipal n° 2.062/97 não tratem expressamente da limitação na utilização dos cargos em comissão, estes somente podem ser empregados em consonância com o que dispõe o art. 37, V, da Carta da República, que prevê a sua destinação exclusiva às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

ACÓRDÃO N° 2316/16 - Tribunal Pleno

Consulta. Cessão de servidores entre entes federativos diversos com ônus para o cessionário mediante reembolso. Índice com despesas de pessoal. Sistema SIM-AM. Declaração e recolhimento de obrigações trabalhistas, fiscais e acessórias. Registros contábeis. Conhecimento e resposta nos seguintes termos:

- a) os dispêndios com servidores cedidos somente devem integrar os cálculos do índice de despesa com pessoal do órgão ou ente sobre o qual recai o ônus pelo pagamento;
- b) caso adotados os procedimentos contábeis descritos na fundamentação da resposta ao item “a”, os valores reembolsados pelo órgão ou ente cessionário não impactarão as despesas de pessoal e não serão incluídos nos cálculos do limite de gastos com pessoal do cedente, mesmo em relação ao Sistema de Informação Mensal – Atos de Pessoal deste Tribunal de Contas;
- c) o vínculo estatutário ou trabalhista do servidor cedido com o órgão ou ente

cedente permanece inalterado, de modo que as obrigações trabalhistas, fiscais e acessórias devem ser recolhidas e declaradas em nome do cedente, e não do cessionário;

d) caso adotados os procedimentos contábeis descritos nas fundamentações das respostas aos itens “a” e “d”, os valores dos reembolsos não transitarão por contas de receitas, pois servirão para anular as despesas e os empenhos das despesas dos servidores cedidos, ou serão tratados como consignação. (...)

As obrigações trabalhistas devem ser recolhidas e declaradas no CNPJ do ente cedente, pois é com o ente cedente que os servidores cedidos mantêm vínculo estatutário ou trabalhista. Apesar dos servidores estarem prestando serviços para outros entes ou órgãos, os vínculos jurídicos existentes entre estes e o ente cedente não se alteram, pois a cessão de servidores ocorre de modo temporário, e não definitivo.

Ante o exposto, diante da similaridade das questões “i”, “ii” e “iv”, convém respondê-las em conjunto, no sentido de que: a cessão de servidor público municipal pode ocorrer no superior interesse da Administração Pública direta e indireta, entre as unidades do próprio Município e outros entes municipais, estaduais ou federais, da Administração direta ou indireta e será lícita, se preenchidas as seguintes exigências: 1) motivação expressa que demonstre o interesse público e ausência de prejuízo; 2) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; 3) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) observância à legislação local.

Finalmente, no que tange à questão “iii”, a Câmara Municipal poderá solicitar a cessão de servidor vinculado a outro órgão ou ente público, mediante motivação escrita do interesse público que justificou o pedido.

2.1 CONCLUSÃO

Diante do exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

a) Quanto aos itens “i”, “ii” e “iv”, a cessão de servidor público municipal pode ocorrer no superior interesse da Administração Pública direta e indireta, entre as unidades do próprio Município e outros entes municipais, estaduais ou federais, da Administração direta ou indireta e será lícita, se preenchidas as seguintes exigências: 1) motivação expressa que demonstre o interesse público e a ausência de prejuízo; 2) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; 3) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) observância à legislação local.

b) Quanto ao item “iii”, a Câmara Municipal poderá solicitar a cessão de servidor vinculado a outro órgão ou ente público, mediante motivação escrita do interesse público que justificou o pedido.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA dos questionamentos, no sentido de que:

I - Quanto aos itens “i”, “ii” e “iv”, a cessão de servidor público municipal pode ocorrer no superior interesse da Administração Pública direta e indireta, entre as unidades do próprio Município e outros entes municipais, estaduais ou federais, da Administração direta ou indireta e será lícita, se preenchidas as seguintes exigências: 1) motivação expressa que demonstre o interesse público e a ausência de prejuízo; 2) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; 3) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) observância à legislação local; e

II - Quanto ao item “iii”, a Câmara Municipal poderá solicitar a cessão de servidor vinculado a outro órgão ou ente público, mediante motivação escrita do interesse público que justificou o pedido.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Plenário Virtual, 18 de agosto de 2022 – Sessão Ordinária Virtual nº 10.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator
FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente