



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



Ofício Nº 15/2025 - GAB

Pitanga, 14 de janeiro de 2025.

Excelentíssimo Senhor
Amadeus Penga
Presidente da Câmara de Vereadores
Pitanga-PR

Senhor Presidente:

Encaminho para análise, o Projeto de Lei de nº 02/2025, que Altera o artigo 179 da Lei nº 784, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a cessão de servidores municipais e a autorização para o recebimento de servidores cedidos de outros entes, em conformidade com as orientações do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Assim solicito a Vossa Excelência a convocação, em face a interesse público manifesto, em dia e horário a ser designado, nos termos do Art. 35 da Lei Orgânica do Município de nº 06/2009.

Atenciosamente.

Dirceu Moraes
Prefeito

Câmara Municipal de Pitanga	
Departamento de Administração	
Protocolo Nº	0026 / 2025
Data	14 / 01 / 2025
às	16 horas 39 minutos.
	
Servidor	

Altera a Lei nº 784, de 20 de dezembro de 1996 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pitanga), para dispor sobre a cessão de servidores.

Art. 1º O art. 179 da Lei nº 784, de 20 de dezembro de 1996 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pitanga), passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 179. A cessão de servidores municipais, para exercer cargo ou função em órgãos ou entidades da Administração Pública, direta ou indireta, de outro ente federativo, ou para entidades privadas sem fins lucrativos, somente será permitida mediante:

I - comprovação de interesse público e a ausência de prejuízo ao atendimento dos serviços do órgão de origem por ato formal motivado da autoridade competente;
II - formalização por meio de convênio ou instrumento equivalente, que especifique as atribuições a serem exercidas, os ônus decorrentes e o prazo da cessão;

III - prazo determinado, de até 02 (dois) anos, admitida prorrogação desde que justificada e formalizada;

IV - respeito à legislação local quanto às disposições adicionais aplicáveis.

§ 1º A cessão de servidor para ocupar cargo em comissão ou função de confiança em outro ente federativo ou entidade sem fins lucrativos observará os requisitos dispostos nos incisos deste artigo.

§ 2º A cessão de servidor efetivo para entidades privadas sem fins lucrativos somente será permitida para o exercício de atividades inerentes ao seu cargo efetivo, desde que:

I - seja comprovado o inequívoco interesse público e a ausência de prejuízo ao órgão de origem;

II - seja formalizada mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regule o ato de cooperação;

III - tenha caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração;

IV - observem-se as disposições da legislação local.

§ 3º Durante o período de cessão, o ônus pelo pagamento do servidor cedido permanecerá sob responsabilidade do Município cedente, salvo disposição diversa prevista no convênio ou instrumento equivalente.

§ 4º Durante o período de cessão, o servidor permanecerá vinculado ao órgão ou entidade de origem para todos os fins de registro funcional e previdenciário.

§ 5º A cessão poderá ser interrompida a qualquer tempo, por iniciativa do ente cedente ou cessionário, mediante justificativa formal.

Art. 2º A Lei nº 784, de 20 de dezembro de 1996 (Estatuto dos Servidores Públicos do Município de Pitanga), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 179-A:

Art. 179-A. Fica o Município de Pitanga, por meio de sua Administração Direta e Indireta, autorizado a receber servidores cedidos por outros entes federativos para o exercício de atividades de interesse público, observando-se as seguintes condições:

I - a formalização do ato de cooperação ou convênio, que especifique as atribuições



a serem exercidas, os ônus decorrentes e o prazo da cessão;

II - prazo determinado, de até 02 (dois) anos, admitida prorrogação desde que justificada e formalizada;

III - comprovação de interesse público pela Administração Municipal.

IV - parecer favorável de impacto financeiro e orçamentário para a despesa, caso a responsabilidade pelo pagamento do servidor cedido recaia sobre o Município de Pitanga.

§ 1º Durante o período de cessão, os servidores cedidos permanecerão vinculados ao ente de origem para todos os efeitos de registro funcional e previdenciário.

§ 2º O pagamento das despesas decorrentes da cessão será definido no ato de cooperação ou convênio firmado entre os entes.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Câmara Municipal de Pitanga
Departamento de Administração
Protocolo Nº 0026/2025
Data 14 / 01 / 2025
às 16 horas 39 minutos.


Servidor



MUNICÍPIO DE PITANGA

CNPJ 76.172.907/0001-08

CENTRO ADMINISTRATIVO 28 DE JANEIRO, 171 - FONE (42) 3646-1122 - FAX 3646-1172
CAIXA POSTAL 11 - CEP 85.200-000 - P I T A N G A - PARANÁ



JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI N.º 02/2025

Senhora Presidente,
Senhoras e Senhores Vereadores:

A presente proposta visa adequar a legislação municipal às orientações do Acórdão nº 1582/2022 e do Acórdão nº 499/2024 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, garantindo maior segurança jurídica na cessão e no recebimento de servidores municipais, respeitando os princípios da administração pública, como legalidade, moralidade e eficiência.

Colocamo-nos à disposição para esclarecimentos e informações que se fizerem necessário.

É a justificativa.

Dirceu Moraes
Prefeito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



PROCESSO Nº: 276250/21
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS
INTERESSADO: ABILIO ARTHUR ALVES
ADVOGADO
PROCURADOR LUIZ FERNANDO OBLADEN PUJOL
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1582/22 - Tribunal Pleno

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.

I – 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.º 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?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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.º 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 n.º 11), a **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** informa que os acórdãos n.º 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 n.º 3906/21 (peça n.º 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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 n.º 76/22 (peça n.º 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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.

II – 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 n.º 525, de 25 de março de 2.004).

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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.

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 Nº 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 1º e 2º da Lei Municipal n.º 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.º 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 Desprovisionamento do Recurso de Revisão, mantendo-se integralmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



a decisão consubstanciada no Acórdão n.º 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.º 8.112/908 e 158, III da Lei Estadual n.º 6174/709), **o Estatuto dos Servidores do Paraná admite apenas a cessão de servidor público efetivo**, ao contrário da Lei n.º 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.º 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.º 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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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 regule 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



III – 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 regule 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.

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:

a) Quanto aos itens “i”, “ii” e “iv”, a cessão de servidor público municipal pode ocorrer no superior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



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 regule o ato de cooperação; 3) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) observância à legislação local; e

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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



PROCESSO Nº: 716483/22
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE JAPURÁ
INTERESSADO: ADRIANA CRISTINA POLIZER
RELATOR: CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA

ACÓRDÃO Nº 499/24 - Tribunal Pleno

Consulta. MUNICÍPIO DE JAPURÁ. Cessão de servidor público da área da saúde, para que exerça as funções inerentes ao seu cargo efetivo perante entidade privada sem fins lucrativos. Possibilidade. Participação complementar da iniciativa privada na saúde. Incidência do art. 199, § 1º, da Constituição Federal. Aplicação do art. 43 da Constituição Estadual. Competência do poder executivo municipal para legislar sobre regime jurídico dos servidores públicos. Medida excepcional que somente se justifica quando comprovado o inequívoco interesse público envolvido e a ausência de prejuízo. Necessidade de que a cessão seja formalizada por convênio ou outro instrumento equivalente. Exigência de prazo de vigência previamente estipulado.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo **MUNICÍPIO DE JAPURÁ**, por meio da qual questiona a legalidade do projeto de lei que autoriza o poder público municipal a ceder, com ônus para o município, servidor público municipal da área da saúde para exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo junto a Associação Hospitalar e Maternidade Santa Terezinha, na intenção de reforçar as equipes de tratamento e atendimento aos pacientes da cidade.

A petição inicial foi instruída com parecer jurídico (peça 04) elaborado pelo advogado do município que conclui pela legalidade do projeto de lei.

Os autos foram encaminhados a **Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM)** que apresentou a Instrução n. 3104/23, acostada à peça 15, dispondo, em síntese, que esta Corte já possui entendimento consolidado quanto a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



possibilidade de cessão de servidores municipais para entes da administração direta e indireta quando presentes os seguintes requisitos: i) existência de lei autorizativa; ii) interesse público na realização da cessão; iii) regulamentação por meio de ato administrativo e iv) caráter temporário, com prazo certo e determinado.

Sustenta que a Constituição Federal no §1º, do art. 199, preceitua a possibilidade de as instituições privadas atuarem de forma complementar no sistema único de saúde (SUS).

Dispõe que no âmbito federal a cessão de servidores é regulamentada pela Lei n. 8.112/1990 e pelo art. 158, inciso III, da Lei n. 6174/70, bem como que a Constituição Estadual, em seu art. 43, expressa sobre a vedação da cessão de servidores públicos da administração direta ou indireta do Estado à empresas ou entidades privadas, salvo quando a cessionária for entidade sem fins lucrativos. Diante disso, conclui pela possibilidade de cessão de servidores municipais, desde que presentes os requisitos, razão pela qual opina que a consulta seja respondida nos seguintes termos:

“É possível a cessão com ônus para o município de servidor público municipal da área da saúde para exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo junto à Entidade Privada sem fins desde que 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 regule o ato de cooperação; 3) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; 4) observância à legislação local;”

Ato contínuo, o **Ministério Público de Contas** acostou o Parecer n. 276/23 (peça 16), elaborado pela Procuradora-Geral Valéria Borba, afirmando que a título excepcional, quando houver lei específica, é possível a cessão com ônus para o município de servidor público municipal da área da saúde, com a finalidade de exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo junto à entidade privada sem fins



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



lucrativos, desde que presentes os requisitos elencados no Acórdão n. 1582/22 - TP, quais sejam: "i) motivação expressa que demonstre o interesse público e a ausência de prejuízo; ii) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; iii) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; iv) observância à legislação local".

Diante disso, propôs que a consulta seja respondida da seguinte forma:

É possível, em caráter excepcional, a cessão com ônus para o município de servidor público municipal da área da saúde para exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo junto à entidade privada sem fins lucrativos, desde que observados os requisitos dispostos no Acórdão nº 1582/22-STP.

Vieram os autos conclusos para análise.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando os autos, verifica-se que a controvérsia reside na legalidade de projeto de lei que autoriza a cessão de servidor público municipal da área da saúde para associação privada sem fins lucrativos.

Como se sabe, a cessão de servidor é ato temporário em que um determinado órgão cede a outra esfera de governo ou órgão servidor vinculado ao seu quadro para prestar serviço, visando a colaboração entre as administrações e o interesse da coletividade.¹

¹ OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Servidor Público: Remoção, Cessão, Enquadramento e redistribuição. Belo Horizonte, Fórum, 2003, p. 87-90. Apud PARECER REFERENCIAL n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66920/4/Parecer_Referencial_001_2021_CONJUR_CGU_CGU_AGU.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Em regra, o servidor deve prestar serviço ao órgão a que está vinculado, caracterizando a cessão de servidores como medida absolutamente excepcional, que deve estar fundada na consecução do interesse público.

Sobre o tema, no Acórdão n. 1582/22 este Tribunal de Contas consolidou o entendimento 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 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.”

Com relação a cessão de servidor público municipal para associação privada sem fins lucrativos, cabe mencionar que parte da doutrina considera tal permissão incompatível com os princípios constitucionais. Neste sentido, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Acresce que a possibilidade aberta pela lei de que servidores públicos sejam, como é claro a todas as luzes, cedidos a organizações sociais a expensas do Poder Público aberra dos mais mezinhos princípios de Direito. Tais servidores jamais poderiam ser obrigados a trabalhar em organizações particulares. Os concursos que prestaram foram para entidades estatais, e não entidades particulares. Destarte, pretender impor-lhes que prestem seus serviços a outrem violaria flagrantemente seus direitos aos vínculos de trabalho que entretêm. Mesmo descartada tal compulsoriedade, também não se admite que o Estado seja provedor de pessoal de entidades particulares.²

² Bandeira de Mello, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 32. ed. ver. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 246. Apud. Gofman, Bruno e Garcia da Costa, Ilton. A Constitucionalidade da cessão de servidores públicos às organizações sociais. Disponível em: [file:///profiles/users/profiles\\$/TC524751/Downloads/1207-1-4356-1-10-20170127.pdf](file:///profiles/users/profiles$/TC524751/Downloads/1207-1-4356-1-10-20170127.pdf).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Diante disso, a autorização legal de cessão de servidores às organizações sociais, entidades privadas sem fins lucrativos, foi um dos objetos da ADI N. 1923/DF, proposta pelo Partido dos Trabalhadores contra dispositivos das Leis n. 9.637/98 e n. 9.648/98. Porém, a ação foi julgada parcialmente procedente pelo Supremo Tribunal Federal apenas para conferir aos dispositivos impugnados interpretação conforme, autorizando a cessão de bens, serviços e pessoal da Administração Pública para o setor privado prestador de serviço público, consoante se observa:

AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL.
ADMINISTRATIVO. TERCEIRO SETOR. MARCO LEGAL DAS
ORGANIZAÇÕES SOCIAIS. LEI Nº 9.637/98 E NOVA
REDAÇÃO, CONFERIDA PELA LEI Nº 9.648/98, AO ART. 24,
XXIV, DA LEI Nº 8.666/93. MOLDURA CONSTITUCIONAL DA
INTERVENÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO E
SOCIAL. SERVIÇOS PÚBLICOS SOCIAIS. SAÚDE (ART. 199,
CAPUT), EDUCAÇÃO (ART. 209, CAPUT), CULTURA (ART.
215), DESPORTO E LAZER (ART. 217), CIÊNCIA E
TECNOLOGIA (ART. 218) E MEIO AMBIENTE (ART. 225).
ATIVIDADES CUJA TITULARIDADE É COMPARTILHADA
ENTRE O PODER PÚBLICO E A SOCIEDADE. DISCIPLINA
DE INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA.
INTERVENÇÃO INDIRETA. ATIVIDADE DE FOMENTO
PÚBLICO. INEXISTÊNCIA DE RENÚNCIA AOS DEVERES
ESTATAIS DE AGIR. MARGEM DE CONFORMAÇÃO
CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDA AOS AGENTES
POLÍTICOS DEMOCRATICAMENTE ELEITOS. PRINCÍPIOS
DA CONSENSUALIDADE E DA PARTICIPAÇÃO.
INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ART. 175, CAPUT, DA
CONSTITUIÇÃO. EXTINÇÃO PONTUAL DE ENTIDADES
PÚBLICAS QUE APENAS CONCRETIZA O NOVO MODELO.
INDIFERENÇA DO FATOR TEMPORAL. INEXISTÊNCIA DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



VIOLAÇÃO AO DEVER CONSTITUCIONAL DE LICITAÇÃO (CF, ART. 37, XXI). PROCEDIMENTO DE QUALIFICAÇÃO QUE CONFIGURA HIPÓTESE DE CREDENCIAMENTO. COMPETÊNCIA DISCRICIONÁRIA QUE DEVE SER SUBMETIDA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PUBLICIDADE, MORALIDADE, EFICIÊNCIA E IMPESSOALIDADE, À LUZ DE CRITÉRIOS OBJETIVOS (CF, ART. 37, CAPUT). INEXISTÊNCIA DE PERMISSIVO À ARBITRARIEDADE. CONTRATO DE GESTÃO. NATUREZA DE CONVÊNIO. CELEBRAÇÃO NECESSARIAMENTE SUBMETIDA A PROCEDIMENTO OBJETIVO E IMPESSOAL. CONSTITUCIONALIDADE DA DISPENSA DE LICITAÇÃO INSTITUÍDA PELA NOVA REDAÇÃO DO ART. 24, XXIV, DA LEI DE LICITAÇÕES E PELO ART. 12, §3º, DA LEI Nº 9.637/98. FUNÇÃO REGULATÓRIA DA LICITAÇÃO. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE, DA PUBLICIDADE, DA EFICIÊNCIA E DA MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE EXIGÊNCIA DE LICITAÇÃO PARA OS CONTRATOS CELEBRADOS PELAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS COM TERCEIROS. OBSERVÂNCIA DO NÚCLEO ESSENCIAL DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (CF, ART. 37, CAPUT). REGULAMENTO PRÓPRIO PARA CONTRATAÇÕES. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPREGADOS. INCIDÊNCIA DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA IMPESSOALIDADE, ATRAVÉS DE PROCEDIMENTO OBJETIVO. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS DOS SERVIDORES PÚBLICOS CEDIDOS. PRESERVAÇÃO DO REGIME REMUNERATÓRIO DA ORIGEM. AUSÊNCIA DE SUBMISSÃO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE PARA O PAGAMENTO DE VERBAS, POR ENTIDADE PRIVADA, A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



SERVIDORES. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 37, X, E 169, §1º, DA CONSTITUIÇÃO. CONTROLES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E PELO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRESERVAÇÃO DO ÂMBITO CONSTITUCIONALMENTE DEFINIDO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO (CF, ARTS. 70, 71, 74 E 127 E SEQUENTES). INTERFERÊNCIA ESTATAL EM ASSOCIAÇÕES E FUNDAÇÕES PRIVADAS (CF, ART. 5º, XVII E XVIII). CONDICIONAMENTO À ADESÃO VOLUNTÁRIA DA ENTIDADE PRIVADA. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À CONSTITUIÇÃO. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA CONFERIR INTERPRETAÇÃO CONFORME AOS DIPLOMAS IMPUGNADOS. (...) 5. O marco legal das Organizações Sociais inclina-se para a atividade de fomento público no domínio dos serviços sociais, entendida tal atividade como a disciplina não coercitiva da conduta dos particulares, cujo desempenho em atividades de interesse público é estimulado por sanções premiais, em observância aos princípios da consensualidade e da participação na Administração Pública. 6. **A finalidade de fomento, in casu, é posta em prática pela cessão de recursos, bens e pessoal da Administração Pública para as entidades privadas, após a celebração de contrato de gestão, o que viabilizará o direcionamento, pelo Poder Público, da atuação do particular em consonância com o interesse público, através da inserção de metas e de resultados a serem alcançados, sem que isso configure qualquer forma de renúncia aos deveres constitucionais de atuação. (...)** (ADI 1.923, Relator: AYRES BRITTO, Redator do acórdão LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe 17.12.2015)

(g.n)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



No âmbito do Estado do Paraná, o legislador estadual preceituou no art. 43 da Constituição Estadual que: “Art. 43. É vedada a cessão de servidores públicos da administração direta ou indireta do Estado a empresas ou entidades privadas, **salvo, na forma da lei, quando a cessionária for entidade privada sem fins lucrativos**”.

Consigne-se que a Constituição Federal consagrou a saúde como serviço público social, tendo em vista que, ao mesmo tempo que menciona, em seu art. 196, que a sua prestação é dever do Estado, autoriza expressamente, em seu art. 199, que a sua execução seja livre à iniciativa privada, sem necessidade de delegação pelo Poder Público, ressaltando que tais serviços preferencialmente seriam prestados por entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. Destaco:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

(...)

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Ocorre que a mera autorização de que a saúde também seja prestada por particular não desonera o Estado do seu dever de prestá-la diretamente, pois consoante leciona Celso Antônio Bandeira de Mello³: “a Constituição prescreve que a saúde é ‘dever do Estado’ e nos arts. 205, 206 e 208 configura a educação e o ensino como deveres do Estado, circunstâncias que o impedem de se despedir dos correspondentes encargos de prestação” (MELLO, 2015, p. 242).

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed., rev. e atual. até a Emenda constitucional 84, de 2.12.2014. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



Sendo assim, sempre que possível os serviços de saúde devem ser prestados pelo Estado de forma direta.

Todavia, não se desconhece as dificuldades vivenciadas pelos administradores públicos municipais, em especial os que comandam municípios de pequeno porte, para ofertar de forma adequada assistência à saúde em seu território. Visto que a falta de interesse dos profissionais da saúde na realização de concursos públicos e processos seletivos, bem como a ausência de recursos para a realização de obras e aquisição de materiais e bens permanentes necessários para a prestação dos serviços, são alguns dos obstáculos usualmente enfrentados.⁴

Tal conjuntura propiciou um incremento dos contratos de parceria celebrados entre o poder público e a iniciativa privada, com a finalidade de promover a assistência à saúde. Porém, esta situação não deve ser utilizada pelo administrador público como desculpa para transferir integralmente a prestação dos serviços públicos de saúde a iniciativa privada, ainda que a entidade não possua finalidade lucrativa.

Aliás, é preciso destacar que as parcerias celebradas com a iniciativa privada para a prestação da atividade fim da administração pública devem ocorrer em caráter excepcional e exclusivamente complementar.

Neste contexto, bem como considerando que compete ao Poder Executivo legislar sobre o regime jurídico dos seus servidores, não constato óbice na elaboração de lei municipal para regulamentar a cessão de servidor público municipal da área da saúde para prestar serviços perante entidade privada sem fins lucrativos.

Contudo, a legislação deve especificar que a cessão de servidor público para entidade privada possui caráter excepcionalíssimo e deve estar fundada inequivocamente no interesse público.

Ademais, nos termos do consignado pela CGM na Instrução n. 3104/23 e pela Procuradora-Geral no Parecer n. 276/23, é imprescindível que restem preenchidas as seguintes exigências: i) motivação expressa que demonstre o

⁴ Coutinho Ferreira Giroto, Maira. Noções Gerais sobre a Participação da Iniciativa Privada no SUS. Caderno da Escola Paulista de Contas Públicas. 2 sem 202. fl 05. Disponível em: file:///profiles/users/profiles\$/TC524751/Downloads/126-13-353-1-10-20201202.pdf.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



interesse público e a ausência de prejuízo; ii) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; iii) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; iv) observância à legislação local.

Por todo o exposto, nos termos do consignado pela CGM e pelo Ministério Público, concluo pela possibilidade de cessão de servidores públicos da área da saúde as entidades privadas sem fins lucrativos, para exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo, em caráter excepcional, desde que reste comprovada a presença dos seguintes requisitos: i) motivação expressa que demonstre o interesse público e a ausência de prejuízo; ii) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; iii) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; iv) observância à legislação local.

3. VOTO

Nos termos da fundamentação, **VOTO** no sentido de responder à consulta nos seguintes termos:

É possível, em caráter excepcional, a cessão de servidor público municipal da área da saúde, com ônus para o município, para exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo junto à entidade privada sem fins lucrativos, desde que presentes os seguintes requisitos: i) motivação expressa que demonstre o interesse público e a ausência de prejuízo; ii) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; iii) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; iv) observância à legislação local.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ



ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA, por unanimidade, em:

Responder à consulta nos seguintes termos:

É possível, em caráter excepcional, a cessão de servidor público municipal da área da saúde, com ônus para o município, para exercer funções inerentes ao seu cargo efetivo junto à entidade privada sem fins lucrativos, desde que presentes os seguintes requisitos: i) motivação expressa que demonstre o interesse público e a ausência de prejuízo; ii) formalização mediante celebração de convênio ou outro instrumento equivalente, que regulamente o ato de cooperação; iii) caráter temporário, com prazo certo e definido, previsto no respectivo instrumento de colaboração; iv) observância à legislação local.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, IVENS ZSCHOERPER LINHARES, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

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

Plenário Virtual, 29 de fevereiro de 2024 – Sessão Ordinária Virtual nº 3.

MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Presidente