



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
Diretoria Jurídica



Processo Legislativo n.: 248/2020

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

Assunto: Projeto de Lei nº 6.010/2020

DIREITO CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO - PROJETO DE LEI -
PERMUTA E CEDÊNCIA DE SERVIDORES -
INICIATIVA ART. 30, INCISO I DA CF E ART.
68, III, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO -
CONSTITUCIONALIDADE - PARECER
PARCIALMENTE FAVORÁVEL.

PARECER JURÍDICO n. 104/2020

I - RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo solicitação de parecer jurídico acerca da regularidade do Projeto de Lei n. **6.010/2020**, de autoria do Poder Executivo, que autoriza o Município a permutar, ceder e receber em cedência servidores exercentes de cargos de provimento efetivo e dá outras providências.

A minuta do projeto (fls. 07/09) veio acompanhada da respectiva mensagem (fl. 03). Após, os autos foram distribuídos a este subscritor para análise e parecer (fl. 22).

É o resumido relatório. Passo a opinar.

II – INTRODUÇÃO

Preliminarmente, saliento que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam até a presente data nos autos do Projeto de Lei em epígrafe, pois incumbe a esta Diretoria prestar assessoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, nem analisar aspectos de natureza eminentemente **técnica** ou administrativa. Assim, no desempenho da função de consultoria deste órgão jurídico, cumpre-nos alertar à autoridade pública sobre a importância da devida motivação de seus atos.

Feitas essas breves considerações, passo a analisar o objeto da matéria e, na sequência, os aspectos quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição.

III – DO OBJETO

A proposição em tela visa disciplinar o instituto da permuta, cedência e recebimento de servidores cedidos entre órgãos ou entes da Administração Pública direta e indireta, readequando a Lei nº 2.533/08 e compilando as demais alterações legislativas em um único diploma.

O conceito de *cedência* vem disposto no art. 44, da Lei Complementar Municipal n. 007/96 (Estatuto dos Servidores do Município de Vilhena):

Art. 44. Cedência é o ato através do qual o servidor é cedido para outro Município, Poder, Órgão ou Entidade.

§ 1º - A cedência referida no “caput” deste artigo, será sempre sem ônus para o órgão cedente, por ato do Chefe do Executivo.

§ 2º - Ao servidor cedido para ocupar cargo em comissão, é assegurada sua vaga na lotação do órgão de origem.

A doutrina pátria também agrega a esse conceito a seguinte definição:

Cessão de servidores é o fato funcional por meio do qual determinada pessoa administrativa ou órgão público cede, sempre em caráter temporário, servidor integrante de seu quadro para atuar em outra pessoa ou órgão, com o objetivo de cooperação entre as administrações e de exercício funcional integrado das atividades administrativas. Trata-se, na verdade, de empréstimo temporário de servidor, numa forma de parceria entre as esferas governamentais. Avulta notar, porém, que tal ajuste decorre do poder discricionário de ambos os

órgãos e do interesse que tenham na cessão; sendo assim, não há falar em direito subjetivo do servidor à cessão (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Direito Administrativo*. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 211).

Proc. 248/20
25
S.M.F.

Permuta é a cessão recíproca de servidores públicos entre os Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário, da União, dos Estados e dos Municípios.

IV – DA CONSTITUCIONALIDADE

A constitucionalidade do projeto de lei em questão pressupõe sua adequação formal e material em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, não apresenta vícios de competência legislativa, do devido processo legislativo e dos pressupostos objetivos do ato normativo. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Carta Magna, sem confrontá-la.

A Constituição da República de 1998, em seu artigo 1º¹, erigiu os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, em seu artigo 18², a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de *autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação*.

A capacidade de *autolegislação* dos Municípios está consagrada nos **incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República**, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local³ (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, complementar leis federais e estaduais.

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e **Municípios** e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ Discorre José Cretella Júnior: “Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do ‘peculiar interesse’ vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que ‘peculiar interesse’ é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela ‘peculiaridade’, ‘singularidade’, ‘prevalência’ ou ‘primazia’ da matéria regulada” (CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito Municipal*. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.)

Cumprir que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, em seu **artigo 122**, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República, senão vejamos:

Art. 122 – Os municípios legislarão sobre assuntos de interesse local, observando o disposto no art. 30, incisos I a IX da Constituição Federal.

Feitas essas digressões, sob o aspecto **formal, subjetivo e orgânico**⁴, não vislumbro qualquer violação às normas constitucionais, tendo em vista que, tratando-se de lei que dispõe sobre permuta e cedência de servidores públicos no Município de Vilhena – porquanto, abarcado como assunto (eminentemente) de interesse local, em consonância com o disposto no **art. 30, inciso I, da Constituição Federal** e do **art. 122 da Constituição do Estado de Rondônia** – compete “*organicamente*” a este ente federativo *editar* normas acerca do regime jurídico dos servidores públicos de seus quadros.

Ademais, respeitando o modelo simétrico traçado pelo Constituinte Federal, nos termos do **art. 61, §1, inciso II, “c”, da Lex Fundamental**⁵, norma de reprodução obrigatória também engendrada na **Constituição do Estado de Rondônia**, conforme se extrai do **art. 39, § 1º, inciso II, “b”**⁶, a deflagração do presente processo legislativo (aspecto subjetivo) deverá ser desencadeada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos do **Art. 68, inciso III, da Lei Orgânica do Município**, que assim dispõe:

⁴ Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como nomodinâmica, verifica-se quando a lei ou ato normativo infraconstitucional contiver algum vício em sua “forma”, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente” (Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 260).

⁵ **Art. 61.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria

⁶ **Art. 39.** A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;

Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: (Emenda nº 057/2020)



III – regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

Ainda no tocante ao aspecto formal, também não evidencio nenhuma ofensa ao devido processo legislativo, pelo menos não até a presente fase processual. Quanto aos pressupostos objetivos do ato normativo, entendo que tal requisito não se aplica ao caso concreto, razão pela qual deixo de analisá-lo.

Adentrando na análise do **aspecto material**⁷, se faz necessário observar alguns pontos:

O projeto de lei apresentado permitiu que os institutos da permuta e cessão fossem concedidos por prazo indeterminado, o que a meu ver possui flagrante vício de inconstitucionalidade. É que tais institutos, essencialmente de **natureza temporária, excepcional e precária**, não podem criar situações funcionais *ad aeternum*, uma vez que o exercício de atribuições por servidores públicos cedidos e recebidos entre órgãos cedentes e cessionários, a longo prazo ou por período indeterminado, além de macular a regra do concurso público, prevista no Art. 37, II, da CRFB/88⁸, também permitiria possíveis desvios de atribuições originárias dos cargos envolvidos. A própria exigência de comprovado interesse público na realização da cooperação entre os órgãos cedentes e cessionários, que deve inclusive ser demonstrado novamente nas sucessivas prorrogações da cessão ou permuta, é incompatível com a indeterminação de prazo.

⁷ Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" ((Lenza, Pedro. Direito constitucional esquematizado® – 22. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2018, p. 263).

⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

Ressalta-se que a existência de concurso público vigente e cessão ou permuta de servidores deva ocorrer, regra geral, para o exercício de cargos de confiança (direção, chefia e assessoramento) no órgão de destino não afasta a inconstitucionalidade aqui apontada, haja vista que em casos excepcionais será permitida a ocupação de cargos efetivos pela eventual impossibilidade de provimento destes por servidor concursado.

Corroborando as razões aqui expostas, vejamos o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁹:

[...] mister se faz esclarecer que as cessões decorrem de autorização legal, para um fim determinado e por prazo certo.

É da tradição do nosso Direito que o ato administrativo deve alicerçar-se em ato legislativo formal e material, e basta recordar o que dispõe o art. 72 da Lei 869/52, verbis:

'Art. 72 — Nenhum funcionário poderá ter exercício em serviço ou repartição diferente daquele em que estiver lotado, salvo os casos previstos neste Estatuto ou prévia autorização do Governador do Estado.

Parágrafo único — Nesta última hipótese, o afastamento do funcionário só será permitido para fim determinado e por prazo certo.'

Ora, se dentro da própria organização, no caso, o Estado de Minas Gerais, não se pode alterar a lotação do cargo para outra repartição, salvo nos casos previstos no próprio Estatuto ou mediante prévia autorização do Governador do Estado, é evidente que somente através do Chefe do Poder a que estiver subordinado poderá ser cedido servidor para prestar serviço a outra pessoa de direito público interno.

Entendo, ainda, que se o cargo integra o Quadro Permanente é porque enfeixa certas e precisas atribuições das quais não pode prescindir a entidade ou Poder, daí porque, em respeito

⁹ 7 MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Consulta n. 443.514. Relator: cons. Eduardo Carone Costa. Sessão de 14 de mar. 2001.

ao interesse público e mesmo ao princípio da moralidade, não ser aceitável que a disposição seja feita sem prazo definido (o parágrafo único do Estatuto Estadual, Lei 859/52, desde aquele recuado ano, o de 1952, já se ajustava a tal entendimento).

Proc. 248/20
29
SMJ

Entendo que a matéria se insere no âmbito da autonomia municipal, mas sua operacionalidade pelo gestor pressupõe a indispensável previsão legal. Os convênios de cooperação entre entidades públicas, mesmo na área de pessoal, podem e devem ser celebrados, desde que se harmonizem com as disposições legais, notadamente aquelas do caput do art. 37 da Constituição Federal.

Também nesse sentido:

RECURSO INOMINADO. TERCEIRA TURMA RECURSAL DA FAZENDA PÚBLICA. MUNICIPIO DE PORTO ALEGRE. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL CEDIDO PARA O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. DECRETOS ESTADUAIS Nº 36.603/96 E Nº 39.453/99. IMPOSSIBILIDADE DE CEDÊNCIA POR PRAZO INDETERMINADO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA MANTIDA, POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME. (Recurso Cível, Nº 71008938219, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: Alan Tadeu Soares Delabary Junior, Julgado em: 18-02-2020)

(TJ-RS - "Recurso Cível": 71008938219 RS, Relator: Alan Tadeu Soares Delabary Junior, Data de Julgamento: 18/02/2020, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Data de Publicação: 26/02/2020)

Destarte, se faz necessário que o respectivo prazo da permuta ou cessão atenda ao princípio da razoabilidade e observe o caráter sempre efêmero que deve ser conferido à medida. Dito isso, a fim de adequar o presente Projeto de Lei aos princípios e preceitos da Constituição Federal, sugiro as seguintes alterações em seu Art. 2º:

Art. 2º - A cessão ou permuta far-se-á pelo prazo de até 01 (um) ano, sendo facultada sua prorrogação, mediante juízo de conveniência e oportunidade a cargo da Administração Direta, Autárquica e Fundacional dos entes conveniados.

§ 1º - A permuta e a cessão poderão ser desfeitas prematuramente por interesse dos órgãos acordantes, por

qualquer dos servidores envolvidos ou ainda por quaisquer outras formas previstas em decreto ou portaria.



§ 2º - É condição para a prorrogação da cessão ou permuta a formulação de requerimento específico com esta finalidade por parte do órgão cessionário ou permissionário.

§ 3º - O requerimento de que trata o parágrafo anterior deverá ocorrer anualmente, antes do término do prazo de encerramento do período de cessão ou permuta.

§ 4º - A ausência do requerimento e sua apresentação dentro do prazo estabelecido no parágrafo anterior acarretará o cancelamento da cessão ou permuta.

Feitas essas ressalvas, não evidencio qualquer outro impedimento de ordem material na proposição ora analisada.

VI – CONCLUSÃO

Ante o exposto, por ser **FORMAL e MATERIALMENTE CONSTITUCIONAL**, com estrita observância ao princípio da **LEGALIDADE**, exara-se parecer **PARCIALMENTE FAVORÁVEL** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei nº 6.010/2020**, para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.

Ressalta-se, para todos os efeitos, que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o parecer. SMJ.

Vilhena/RO, 14 de dezembro de 2020.

EBENÉZER DONADON GARDINI
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10530