



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
COORDENAÇÃO-GERAL DE MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E ADMINISTRATIVA

PARECER REFERENCIAL n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00723.000200/2021-40

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

ASSUNTOS: CESSÃO DE SERVIDORES

ADMINISTRATIVO. CESSÃO DE SERVIDORES. BASE JURÍDICA: ART. 93, INCISO I, DA LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990. DECRETO Nº 9.144, DE 22 DE AGOSTO DE 2017.

1. Matéria frequentemente submetida à análise jurídica pelos órgãos assessorados. Entendimentos da Consultoria Jurídica já firmados. Possibilidade de simples conferência do cumprimento de requisitos já enfrentados recorrentemente pela CONJUR. Processos repetitivos. Incidência da orientação normativa AGU nº 55/2014, a autorizar a adoção de manifestação jurídica referencial.

2. Dispensa de análise individualizada de processos, nas hipóteses e termos delimitados na presente manifestação e desde que haja certificação expressa nos autos, pela autoridade administrativa responsável, de que a situação concreta se amolda perfeitamente aos termos deste parecer referencial, e de que foram atendidas as orientações/recomendações nele emanadas.

3. Condições, requisitos e formalidades para a cessão de servidores da Carreira de Finanças e Controle da CGU versadas neste parecer.

4. Necessidade de prévio encaminhamento ao órgão de consultoria, em caso de dúvida de caráter jurídico externada pelo gestor.

I - RELATÓRIO

1. Cuida-se de iniciativa da Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (Conjur/CGU), por meio da Coordenação-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa, em razão de manifestações jurídicas decorrentes de solicitação de cessão de servidores no âmbito deste órgão.

2. Detectou-se que os processos relativos às cessões de servidores guardam forte semelhança. Ademais, os entendimentos jurídicos manifestados nos recorrentes pareceres encontram-se já bem delineados, de forma que as análises, via de regra, restringir-se-iam a mera checagem da observância dos requisitos já bem desenvolvidos historicamente nas análises jurídicas pretéritas desta Conjur.

3. Importa registrar que o presente Parecer constitui manifestação jurídica referencial, nos termos da Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014, editada pelo Advogado-Geral da União, publicada no Diário Oficial da União de 26/05/2014. Dessa forma, a análise jurídica desenvolvida neste Parecer, assim como suas recomendações, deverá ser adotada nos processos relativos à cessão de servidores no âmbito da Controladoria-Geral da União, ato autorizativo, de caráter discricionário, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender a situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem.

4. Sublinhe-se, desde logo, que caberá ao gestor atestar que o presente parecer amolda-se à situação concreta, conforme mais bem exposta a seguir. Ressalva-se, contudo, que sempre que houver dúvida jurídica não suprida pelos parâmetros estabelecidos na manifestação referencial, deverá o gestor submeter o processo à consulta específica desta Consultoria Jurídica, delimitando claramente os limites do questionamento suscitado.

5. É o relatório. Passa-se aos fundamentos.

II - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II.1 - MANIFESTAÇÃO JURÍDICA REFERENCIAL

6. De início, importante destacar que, acerca da situação específica em exame, à luz da **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, o art. 93 estabelece as devidas hipóteses que o servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios. No mesmo sentido, o **Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017**, dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta, seja parte.

7. Desse modo, devem ser pontuados e fundamentados quais seriam os casos específicos para provimento da cessão de servidores, ato administrativo, que permite o afastamento temporário de servidor público, compreendido este como o titular de cargo ou emprego público, e possibilita o exercício de atividades por este em órgão ou entidade distinta da origem.

8. Com efeito, o Advogado-Geral da União editou a **Orientação Normativa nº 55, de 23 de maio de 2014**, autorizando a elaboração de manifestação jurídica referencial, definida esta como “aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes”, conforme segue:

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 56377.000011/2009-12, resolve expedir a presente orientação normativa a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, **estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.**

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos:

- a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e
- b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

Referência: Parecer nº 004/ASMG/CGU/AGU/2014

LUÍS INÁCIO LUCENA ADAMS

(grifos acrescidos)

9. Logo, a manifestação jurídica referencial consiste em parecer jurídico genérico, vocacionado a balizar todos os casos concretos, cujos contornos se amoldem ao formato do caso abstratamente analisado. Trata-se, portanto, de ato enunciativo perfeitamente afinado com o **princípio da eficiência**, comportado no **art. 37, caput, da Constituição Federal, de 1988**, que, seguramente, viabilizará o adequado enfrentamento de questões acerca do assunto em questão:

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: [...]

10. Tal medida já havia sido expressamente recomendada pelo Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU, consoante se infere da leitura do Enunciado nº 33, abaixo transcrito:

Como o Órgão Consultivo desempenha importante função de estímulo à padronização e à orientação geral em assuntos que suscitam dúvidas jurídicas, recomenda-se que a respeito elabore minutas-padrão de documentos administrativos e pareceres com orientações in abstrato, realizando capacitação com gestores, a fim de evitar proliferação de manifestações repetitivas ou lançadas em situações de baixa complexidade jurídica.

11. Sem embargos, a partir da leitura da ON AGU nº 55, de 2014, tem-se que a manifestação jurídica referencial justifica-se nas seguintes situações: a) o volume de processos em determinadas matérias - idênticas e recorrentes - justificadamente, impactar a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) quando a atividade jurídica a cargo do órgão de consultoria restringir-se à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

12. No caso, os pareceres que analisam as cessões dos servidores, por diversas vezes contêm as mesmas recomendações, não havendo necessidade, em regra, de orientações jurídicas específicas para cada caso concreto.

13. Para ressaltar o caráter repetitivo da matéria, é válido frisar que as condições, requisitos e procedimentos das hipóteses legislativas estão bem delineadas para a cessão de servidores e são precisamente disciplinadas nos normativos que regem o tema, pelo que se deve reconhecer como presente a necessária identidade de matéria.

14. Entende-se, portanto, adequada a adoção de manifestação jurídica referencial nas situações de cessão de servidores, tendo em vista que o tema é recorrente e, como regra, exige do parecerista a mera conferência da situação no caso em concreto. Além do mais, os pontos de dúvida já foram abordados exaustivamente por esta Conjur-CGU.

II.2 - CESSÃO DE SERVIDORES E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

15. De início, convém destacar que compete a esta Consultoria Jurídica, nos termos do art. 11 da Lei Complementar nº 73/93, prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe cabendo adentrar em aspectos relativos à conveniência e à oportunidade da prática dos atos administrativos, que estão reservados à esfera discricionária do administrador público legalmente competente, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa e/ou financeira, conforme didaticamente dispõe o Enunciado nº 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União:

A manifestação consultiva que adentrar questão jurídica com potencial de significativo reflexo em aspecto técnico deve conter justificativa da necessidade de fazê-lo, evitando-se posicionamentos conclusivos sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade, podendo-se, porém, sobre estes emitir opinião ou formular recomendações, desde que enfatizando o caráter discricionário de seu acatamento.

16. A doutrina tem definido *cargo público* de maneira harmônica. Para J. Cretella Jr. ^[1], "*cargo público é o lugar e o conjunto de atribuições a ele inerentes, confiado pelo Estado a uma pessoa física que, agindo em nome deste, desenvolve atividades de interesse coletivo*".

17. O conceito de *cargo* e *função* trazido por Hely Lopes Meirelles ^[2] se destaca:

(...) cargo público é o lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em Lei. Função é a atribuição ou o conjunto de atribuições que a Administração confere a cada categoria profissional ou comete individualmente a determinados servidores para execução de serviços eventuais. Todo cargo tem função, mas pode haver função sem cargo. As funções do cargo são definitivas; as funções autônomas são, por índole, provisórias, dada a transitoriedade do serviço que visam a atender. Daí porque as funções permanentes da Administração devem ser desempenhadas pelos titulares dos cargos, e as transitórias por servidores designados, admitidos ou contratados precariamente.

18. Com relação a definição, a *cessão de servidores* indica o *ato temporário* de um determinado órgão ceder a outra esfera de governo ou órgão servidor do seu quadro para prestar serviço, visando a colaboração entre as administrações, e, sempre, no interesse da coletividade. Destarte, nesses casos, tão somente, haverá uma mudança no lugar de trabalho, sem que haja alteração na situação jurídica do servidor em relação ao seu vínculo com o cedente ^[3].

19. Logo, como todo ato administrativo, a cessão está submetida aos princípios norteadores da Administração Pública, dentre eles o **princípio da legalidade**, o qual, como um dos alicerces do Estado Democrático de Direito consagrado no **art. 37, caput, da Constituição Federal, de 1988**, impõe aos agentes públicos, e àqueles que com a Administração Pública se relacionar, a completa submissão às leis.

20. Segundo o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho ^[4], o conceito e requisitos do instituto jurídico da *cessão de servidores públicos* são assim delineados:

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 do 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**. Alguns estatutos funcionais disciplinam a cessão, enquanto outros silenciam sobre o fato, e isso porque se trata de **ajuste bilateral** oriundo de consenso entre pessoas ou órgãos diversos, frequentemente sujeitos a estatutos diferentes. Presente o interesse dos pactuantes, **usualmente configurado através da troca de ofícios**, o cedente **formaliza sua anuência por meio de ato administrativo de cessão, sujeito a todos os requisitos de validade**. O órgão que disponibiliza o servidor denomina-se de cedente e aquele ao qual é cedido o servidor leva o nome de cessionário. Entretanto, como acentuamos em outra oportunidade, **a alteração não desnatura a vinculação funcional do servidor com o órgão cedente**. Sendo assim, extinta a cessão, o servidor retornará normalmente às suas funções no órgão de origem. (grifos acrescidos)

21. Ato administrativo discricionário e precário, a cessão de servidor público deve ser praticada pela autoridade competente da pessoa jurídica (ou órgão público) a qual pertence o servidor a ser cedido, após manifestação de interesse público do ente ou órgão cessionário, com a finalidade de cooperação entre as esferas da Administração Pública. Nesse sentido, Antônio Flávio de Oliveira ^[5] destaca:

(...) A **cessão de servidores** é ato bilateral, pois necessita para sua implementação do consórcio de vontades do entre cedente e do cessionário, expresso na forma do convênio firmado entre as partes convenientes com observância do art. 116, da Lei 8.666/93 e do art. 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (...) A cessão de servidores indica o **ato** de, **temporariamente**, um determinado órgão ceder servidor do seu quadro para prestar serviço em outra esfera do governo ou órgão, no intuito de colaboração entre as administrações (...) Trata-se a cessão de servidor de situação **eminente temporária**, pois não há empréstimo perpétuo de funcionário, ao contrário, **a cessão destina-se à consecução de um objetivo temporário e acordado em convênio**. (grifos acrescidos)

22. Para Antônio Flávio de Oliveira, os **elementos do ato administrativo da cessão** são:

- o *Competência* – é competente para a prática do ato, destinado à cessão de servidor, a autoridade administrativa designada na lei destinada à disciplina da matéria, em geral no estatuto ou no plano de cargos e salários;
- o *Finalidade* – na cessão, como vem a cada dia se firmando em relação a quaisquer atos administrativos, é necessária a observância estrita da finalidade pública. Isto significa que o interesse por trás da cessão de servidor deve ser o interesse coletivo primário, o interesse social;
- o *Forma* – a forma de que se reveste o ato que concretiza a cessão pode ser a de um decreto ou de uma portaria, isto dependendo de quem é a autoridade com poder para a prática do ato, se Chefe de Poder – decreto; se Secretário ou Ministro – portaria;
- o *Motivo* – por se tratar de ato de colaboração entre governos ou entre órgãos, a motivação da cessão deve encontrar-se inserida em convênio firmado entre os partícipes, o que não impede que seja expressa “também” no ato administrativo que a efetiva;
- o *Objeto* – o objeto da cessão é a colaboração entre esferas de governo ou órgãos, destinada ao atingimento de objetivos comuns, como, por exemplo, a arrecadação de tributos, transferência de conhecimento técnico-administrativo, etc.

23. Dessa maneira, para que a cessão seja realizada é necessária a existência de comprovada vantagem na realização da cooperação entre os órgãos cedente e cessionário, de modo que o ato administrativo atenda à *supremacia do interesse público* na sua materialização. Logo, verifica-se que a cessão de servidor a outro órgão pressupõe os seguintes requisitos: tratar-se de servidor efetivo; existência de lei autorizativa; excepcionalidade da medida; e, compatibilidade de atribuições a serem desenvolvidas (requisito dispensado quando se tratar de cessão para exercício de cargo em comissão ou função de confiança).

24. Inserida no âmbito de discricionariedade do gestor, a cessão “*deve estar amparada no interesse das administrações envolvidas, visando atender a uma finalidade pública*”^[6].

25. Acerca da cessão de servidores públicos federais, a **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**, estabelece:

Art. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses:

I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;

II - em casos previstos em leis específicas.

§ 1º Na hipótese do inciso I, sendo a cessão para órgãos ou entidades dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária, mantido o ônus para o cedente nos demais casos.

§ 2º Na hipótese de o servidor cedido a empresa pública ou sociedade de economia mista, nos termos das respectivas normas, optar pela remuneração do cargo efetivo ou pela remuneração do cargo efetivo acrescida de percentual da retribuição do cargo em comissão, a entidade cessionária efetuará o reembolso das despesas realizadas pelo órgão ou entidade de origem.

§ 3º A cessão far-se-á mediante Portaria publicada no Diário Oficial da União.

26. Por sua vez, o **Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017**, dispõe:

Art. 2º A cessão é o ato autorizativo pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com a origem, passa a ter exercício fora da unidade de lotação ou da estatal empregadora.

§ 1º Não haverá cessão sem o pedido do cessionário, a concordância do cedente e a concordância do agente público cedido.

§ 2º A cessão é realizada para a ocupação de cargo em comissão ou de função de confiança em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

(...)

Art. 4º A cessão será concedida por prazo indeterminado.

Art. 5º A cessão poderá ser encerrada a qualquer momento por ato unilateral do cedente,

do cessionário ou do agente público cedido.

§ 1º O retorno do agente público ao órgão ou à entidade de origem, quando requerido pelo cedente, será realizado por meio de notificação ao cessionário.

§ 2º Na hipótese de cessão em curso há mais de um ano, o cessionário poderá exigir a manutenção da cessão, no interesse da administração pública, pelo prazo de até um mês, contado da data de recebimento da notificação do cedente ou do requerimento do agente público.

§ 3º Não atendida a notificação pelo cessionário no prazo estabelecido, o agente público será notificado, diretamente, para se apresentar ao órgão ou à entidade de origem no prazo máximo de um mês, contado da data de recebimento da notificação, sob pena de caracterização de ausência imotivada.

(...)

Art. 6º O reembolso é a restituição das parcelas despendidas pelo cedente com o agente público cedido, respeitadas as limitações deste Decreto e de normas específicas, inclusive quanto ao disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição.

Art. 7º Haverá reembolso nas cessões de agentes públicos federais:

I - para órgãos ou entidades de outros entes federativos; e

II - de ou para empresas públicas ou sociedades de economia mista que não recebam recursos do Tesouro Nacional para o custeio total ou parcial de despesas de pessoal ou para o custeio em geral.

(...)

Art. 8º Não haverá reembolso pela administração pública federal, direta e indireta, nas cessões no âmbito da União e de suas autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesas de pessoal ou para o custeio em geral.

Art. 9º Não poderá ser requerida ou mantida cessão no caso de impossibilidade, orçamentária ou financeira, de o cessionário efetuar o reembolso.

Art. 10. O valor a ser reembolsado será apresentado mensalmente ao cessionário pelo cedente, discriminado por parcela e agente público.

§ 1º O reembolso será efetuado até o último dia útil do mês subsequente ao do pagamento.

§ 2º O descumprimento do disposto no caput implica o encerramento da cessão, e o cedente procederá na forma estabelecida no art. 5º, § 2º e § 3º, inclusive na hipótese de requisição.

(...)

Art. 17. No âmbito da administração pública federal, direta e indireta, a competência para autorizar a cessão é do Ministro de Estado ou da autoridade máxima da entidade a que pertencer o agente público, ressalvada a hipótese prevista no § 4º do art. 93 da Lei nº 8.112, de 1990.

§ 1º Na hipótese de cessão para outro Poder ou outro ente federativo, a competência será do Ministro de Estado, permitida a delegação apenas às autoridades mencionadas no Decreto nº 8.851, de 20 de setembro de 2016.

§ 2º Será dispensado novo ato de cessão, desde que mantidas as condições mínimas exigidas para a cessão do agente público nas seguintes hipóteses:

I - o agente público já cedido seja nomeado, com prévia anuência do órgão ou da entidade cedente, no âmbito da administração pública federal, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança diverso daquele que ensejou o ato originário; ou

II - o agente público já cedido seja nomeado, com mera comunicação ao cedente, no mesmo órgão ou na mesma entidade, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança diverso daquele que ensejou o ato originário.

§ 3º Na hipótese prevista no inciso I do § 2º, quando se tratar de requisição, será necessária somente a mera comunicação ao órgão ou à entidade cedente.

27. A propósito, a **Portaria nº357, de 2 de setembro de 2019**, do Ministério da Economia, que estabelece as regras e os procedimentos a serem observados pelos órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, como cedente ou cessionária, quando da cessão ou requisição de servidores públicos efetivos, empregados públicos e empregados de empresas estatais, respeitadas as regras especiais constantes de lei ou de decreto nos pontos em que forem incompatíveis, destacam-se os seguintes pontos:

Art. 5º O pedido de cessão deverá ser apresentado nos moldes do Anexo I desta Portaria.

§ 1º Respeitado o disposto no Decreto nº 9.144, de 2017, o ato de cessão deve ser efetivado por meio de portaria do Ministro de Estado ou da autoridade máxima da entidade a que estiver vinculado o agente público, permitida a delegação às autoridades mencionadas no Decreto nº 8.851, de 20 de setembro de 2016, publicada, quando couber, no Diário Oficial da União, conforme o Anexo II.

§ 2º A nomeação para o cargo em comissão ou a designação para a função de confiança independem da publicação da portaria de cessão, ficando o efetivo exercício condicionado à publicação da portaria de cessão.

§ 3º O agente público deverá continuar exercendo suas atividades no cedente até a sua entrada em efetivo exercício no cessionário, observado o disposto no art. 44 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

§ 4º O cessionário deverá informar ao cedente a data da efetiva entrada em exercício do

agente público cedido, em até dez dias contados do efetivo exercício, para fins da determinação do início da obrigação prevista no art. 15.

§ 5º Torna-se sem efeito o ato de cessão na hipótese de o servidor não se apresentar ao órgão cessionário no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da publicação da portaria.

§ 6º A cessão será registrada conforme o código previsto na tabela constante do Anexo VI.

Art. 6º Será dispensado novo ato de cessão, desde que mantidas as condições mínimas exigidas para a cessão do agente público nas seguintes

Hipóteses:

I - o agente público já cedido seja nomeado, com prévia anuência do órgão ou da entidade cedente, no âmbito da administração pública federal, para o

Exercício de cargo em comissão ou função de confiança diverso daquele que ensejou o ato originário; ou

II - o agente público já cedido seja nomeado, com mera comunicação ao cedente, no mesmo órgão ou na mesma entidade, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança diverso daquele que ensejou o ato originário.

Parágrafo único. A alteração do cargo ou da função exercida pelo agente público cedido deverá ser comunicada ao cessionário em até dez dias contados da publicação do ato correspondente.

Art. 7º Quando a exoneração do cargo em comissão ou a dispensa da função de confiança implicar o deslocamento de sede, o agente público terá prazo de dez dias, a contar da publicação do referido ato, para o deslocamento e a retomada do efetivo desempenho das atribuições do cargo ou emprego no órgão ou entidade de origem.

§ 1º Excepcionalmente, a critério do órgão cedente, o prazo de que trata o caput poderá ser de até quinze dias, mediante solicitação justificada do agente público.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput ao deslocamento dentro da mesma região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, constituídas por municípios limítrofes e regularmente instituídas.

Art. 8º Compete ao órgão ou à entidade cessionária acompanhar a frequência do agente público durante o período da cessão e informar ao órgão cedente qualquer ocorrência, inclusive faltas não justificadas ou em desacordo com a legislação vigente.

(...)

Art. 15. É do órgão ou da entidade cessionária o ônus pela remuneração ou pelo salário vinculado ao cargo ou ao emprego permanente do agente público cedido dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, inclusive das empresas públicas e das sociedades de economia mista, acrescidos dos encargos sociais e trabalhistas, respeitadas as limitações do Decreto nº 9.144, de 2017, e de normas específicas, inclusive quanto ao limite disposto no inciso XI do caput do art. 37 da Constituição Federal.

28. De acordo com o regramento, constituem **pressupostos para cessão de servidores** no âmbito do Poder Executivo Federal:

- a) Pedido do cessionário;
- b) Concordância do cedente;
- c) Concordância do agente público cedido.

29. O servidor poderá ser cedido para ter **cargo em comissão** ou **função de confiança**, ou para atender a **situações previstas em leis específicas**, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

30. Convém registrar aqui que os critérios de correlação dos cargos comissionados do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FGs do Poder Executivo Federal com os cargos e funções integrantes da Administração Pública Federal indireta, Administração Pública direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como a correlação dos cargos comissionados do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Gratificadas - FGs do Poder Executivo Federal com os cargos do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público da União estão estabelecidos, atualmente, na Portaria nº 121, de 27 de março de 2019. **Recomenda-se aos gestores a verificação dessas tabelas.**

31. Vale ressaltar, ainda, que entrou em vigor o Decreto nº 10.829, de 5 de outubro de 2021, que regulamenta a Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, que simplifica a gestão de cargos em comissão e de funções de confiança na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e altera o Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019.

32. A Lei n. 14.204, de 2021, extingue diversos cargos em comissão e funções comissionadas passando a adotar somente os Cargos Comissionados Executivos (CCE) e as Funções Comissionadas Executivas (FCE) em seus lugares.

33. Outrossim, **o servidor em estágio probatório** somente poderá ser cedido a outro órgão ou entidade para ocupar cargos de Natureza Especial, cargos de provimento em comissão do Grupo - Direção e Assessoramento Superiores - DAS, de níveis 6, 5 e 4, ou equivalentes, conforme o art. 20, § 3º, da Lei 8.112, de 1990 (Com a vigência da Lei n. 14.204, de 2021, leia-se: Cargos Comissionados Executivos - CCE, de nível 13 ou superior).

34. Observa-se, que o **ônus da remuneração** do servidor durante a cessão terá como

instituição responsável pelo seu pagamento o órgão cessionário. Todavia, não haverá reembolso pela administração pública federal, direta e indireta, nas cessões no âmbito da União e de suas autarquias, fundações públicas e empresas estatais dependentes de recursos do Tesouro Nacional para o custeio de despesas de pessoal ou para o custeio em geral.

35. O ato de cessão deve ser **efetivado por meio de Portaria**, publicada no Diário Oficial da União (DOU), uma vez que o exercício do servidor no cargo está condicionado à prévia publicação da portaria de cessão e nomeação para o cargo em comissão ou de designação para função de confiança. Em outras palavras, enquanto não for publicado o ato, o servidor não se encontrará legalmente afastado, devendo exercer normalmente suas atividades no órgão de origem.

36. Caso o servidor já esteja exercendo as atribuições no órgão cessionário independente sem ter sido publicada a Portaria autorizadora, a situação será flagrantemente ilegal, devendo ser adotadas providências tendentes ao seu imediato retorno, sob pena de responsabilidade administrativa. Após a publicação do ato, todavia, o servidor estará temporariamente afastado para o exercício do cargo no órgão cessionário e exercício das atribuições referentes ao cargo público então ocupado.

37. A cessão de servidores deve envolver apenas agentes públicos ocupantes de cargos ou empregos de provimento efetivo junto aos seus órgãos ou entidade de origem, não sendo extensível, desse modo, aos ocupantes de cargos comissionados, de funções temporárias, de qualquer natureza, ou estagiários.

38. Outrossim, caso o servidor público venha a ser nomeado no mesmo órgão para cargo em comissão ou função de confiança distinto daquele que ensejou a cessão, fica dispensado novo ato de cessão. Imediatamente a alteração deverá ser comunicada ao órgão cedente, observadas as exigências mínimas estabelecidas na legislação para a cessão do servidor ao órgão cessionário.

39. A cessão de servidor público no **âmbito do Poder Executivo Federal**, igualmente para as empresas públicas e sociedades de economia mista, prezando-se pelo princípio do *interesse da administração pública*, será concedida por **prazo indeterminado**.

40. O retorno do agente público ao órgão ou à entidade de origem, quando requerido pelo cedente, será realizado por meio de notificação ao cessionário. Porém, quando a cessão está em curso há mais de um ano, o cessionário poderá exigir a manutenção da cessão, no interesse da administração pública, pelo prazo de até um mês, contado da data de recebimento da notificação do cedente ou do requerimento do agente público. Nessa hipótese, caso não seja atendida a notificação pelo cessionário no prazo estabelecido, o agente público será notificado, diretamente, para se apresentar ao órgão ou à entidade de origem no prazo máximo de um mês, contado da data de recebimento da notificação, sob pena de caracterização de ausência imotivada.

41. Importante destacar que em relação à **requisição**, não há a possibilidade de ser encerrada por ato unilateral do órgão ou entidade cedente.

42. Ainda quanto à **revogação**, observa-se que o art. 93, caput, da Lei n. 8.112, de 1990, apresenta em sua redação o termo "**poderá**" permitindo sobremaneira a conclusão de que o afastamento previsto não é impositivo à Administração, mas, sobretudo, facultativo, considerando as razões de oportunidade e de conveniência, conforme se corrobora nos acórdãos abaixo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DECLARATÓRIA E MANDAMENTAL. DECISÃO QUE INDEFERIU A LIMINAR PLEITEADA (...). CESSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO QUE POSSUI CARÁTER PRECÁRIO, NÃO SENDO FORMA DE PROVIMENTO EM CARGO PÚBLICO, SOB PENA DE AFRONTA AOS DITAMES CONSTITUCIONAIS. INTERESSE PARTICULAR DOS AGRAVANTES QUE NÃO PODE SE SOBREPOR AO INTERESSE PÚBLICO. POR OUTRO LADO, NECESSÁRIA A INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO EM NOME DOS AGRAVANTES, PARA APURAR A SITUAÇÃO FUNCIONAL DE CADA UM. ATO DISCRICIONÁRIO DE REVERSÃO DA CESSÃO DE SERVIDOR PÚBLICO QUE DEVE SER MINIMAMENTE MOTIVADO, POSSIBILITANDO A AMPLA DEFESA E O CONTRADITÓRIO (...). (TJPR - 5ª C. Cível - AI - 1215561-6 - Jacarezinho - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - J. 04.11.2014).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL - REVOGAÇÃO DA CESSÃO. ATO DE CESSÃO PRECÁRIO E PROVISÓRIO. ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, QUE SE DEU POR MOTIVOS DE CONVENIÊNCIA, OPORTUNIDADE E INTERESSE PÚBLICO. NÃO DEMONSTRAÇÃO DE QUALQUER ILEGALIDADE. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. Sendo o instituto da cessão de servidor sempre precário e provisório, bem como sendo um ato discricionário da Administração Pública, pode o mesmo ser revogado a qualquer momento, segundo os critérios de oportunidade, conveniência e interesse público. (TJPR. 5ª C. Cível - AC - 719992-6 - Jaguariaíva - Rel.: Luiz Mateus de Lima - Unânime - J. 15.02.2011).

ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. CESSÃO. DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. INEXISTÊNCIA. ATO DISCRICIONÁRIO. RECURSO IMPROVIDO. [...] 3. A cessão de servidor público detém

natureza precária e provisória. Por constituir ato discricionário, encontra-se sujeita aos juízos de conveniência e oportunidade da Administração. Precedentes. 4. Recurso ordinário improvido.

(STJ. Recurso em Mandado de Segurança 23.386, do Espírito Santo, rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, j. 14/07/2007).

APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS CEDIDOS PARA EXERCER CARGOS COMISSONADOS NA CÂMARA DE VEREADORES - COMANDO DE RETORNO À LOTAÇÃO DE ORIGEM - POSSIBILIDADE - PREVISÃO NO REGIME ESTATUTÁRIO - DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE ABUSIVIDADE OU ILEGALIDADE - INEXISTÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO - RECURSO DESPROVIDO. A disposição de servidor público a outro órgão estatal reveste-se de discricionariedade, pois permite ao Chefe do Poder Executivo determinar o tempo pelo qual perdurará a cessão, bem como os motivos e a conveniência do ato, situação esta que poderá ser revertida a qualquer tempo, não havendo falar em direito adquirido.

(TJSC. Apelação Cível em Mandado de Segurança n. 1999.020422-7, de Barra Velha, rel. Des. Rui Fortes, j. 16-03-2004).

AGRAVO DE INSTRUMENTO. CESSÃO DE SERVIDOR. ATO DISCRICIONÁRIO. REVOGAÇÃO. POSSIBILIDADE. I- Pleito recursal que se defere sob o fundamento de que o instituto da cessão possui caráter precário e está condicionado ao interesse da Administração e não do servidor, podendo a cessão ser revogada a qualquer tempo, segundo os critérios de conveniência e oportunidade. Precedentes do STJ e desta Corte. II- Agravo de instrumento provido. III- Agravo Regimental prejudicado.

(TRF-3 - AG: 30352 SP 2001.03.00.030352-7, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL PEIXOTO JUNIOR, Data de Julgamento: 19/12/2006, SEGUNDA TURMA)

ADMINISTRATIVO - SERVIDOR PÚBLICO - REVOGAÇÃO DE CESSÃO - ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO - RECURSO IMPROVIDO. 1. A cessão do servidor público é sempre precária, podendo ser revogada a qualquer tempo, segundo os critérios de conveniência e oportunidade da Administração, cujo mérito escapa ao exame pelo Judiciário. 2. Não há direito adquirido de permanência do servidor o órgão ao qual foi cedido. Vencido o prazo da cessão e não renovada esta por recusa expressa da autoridade cedente, deve o servidor retornar à origem, já que não lhe assiste o direito de permanecer no órgão requisitante sem a concordância da autoridade competente, a que está subordinado pela lotação nominal do cargo efetivo. 3. Precedentes do STJ. 4. Recurso improvido.

(TRF-3 - AC: 5792 SP 2001.61.06.005792-5, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL RAMZA TARTUCE, Data de Julgamento: 03/09/2007, QUINTA TURMA)

43. Pondera-se, que em regra, a legislação acerca da **vigência e prorrogação** da cessão de servidores públicos não fixa prazos objetivos, sendo em regra por prazo indeterminado. Todavia, diante do caráter temporário inerente a cessão, uma vez sendo estabelecido tal prazo, deve-se atentar para a necessidade de que o tal lapso temporal atenda ao princípio da razoabilidade.

44. Frisa-se que compete ao órgão ou à entidade cessionária acompanhar a frequência do agente público durante o período da cessão e informar ao órgão cedente qualquer ocorrência, inclusive faltas não justificadas ou em desacordo com a legislação vigente, nos termos do art. 8º da Portaria nº 357, de 2 de setembro de 2019.

45. Dessa maneira, diante dos **fundamentos que permeiam à cessão de servidores** da Administração Pública, aponta-se para os **requisitos indispensáveis** relacionados primordialmente com a Constituição Federal, como também com as demais regras do ordenamento jurídico vigentes:

- (i) prevista e autorizada em lei;
- (ii) não caracterizar burla a regra constitucional do concurso público no cessionário;
- (iii) revestir-se de interesse público para a sua materialização, sendo devidamente motivada na demonstração do seu caráter excepcional;
- (iv) ter caráter temporário, sendo em regra por prazo indeterminado, o que admite um estabelecimento de prazo fixo e pré-definido, desde que razoável;
- (v) envolver exclusivamente servidores efetivos junto à origem, sendo vedada a cessão de servidores contratados em caráter temporário, de qualquer natureza, como ocupantes de cargo em comissão, bem como de estagiários;
- (vi) estar formalizada e efetivada por meio de Portaria, publicada no Diário Oficial da União, devidamente assinada pelo Ministro da Controladoria-Geral da União ou por autoridade máxima competente vinculada ao servidor público;

46. Nessa perspectiva, **recomenda-se que todos os requisitos acima elencados estejam categoricamente comprovados quando do ajuste da cessão do servidor.**

47. Ademais, **para a efetivação da cessão, recomenda-se que se façam necessários e sejam devidamente observados os requisitos do parágrafo 27 deste Parecer, referentes a Portaria nº357, de 2 de setembro de 2019, após análise da conveniência e oportunidade (discricionariedade) da cessão do servidor no caso em concreto.**

II.3 - CESSÃO DE SERVIDORES DA CARREIRA DE FINANÇAS E CONTROLE E LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

48. No que tange precisamente a cessão de **servidores das carreiras de Gestão Governamental**, notadamente, da **Carreira de Finanças e Controle**, segundo a **Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008**, somente poderão ser realizadas em hipóteses específicas:

Art. 18. Os integrantes das Carreiras a que se refere o art. 10 desta Lei **somente poderão ser cedidos ou ter exercício fora do respectivo órgão de lotação nas situações definidas no art. 1º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998**, e, ainda, nas seguintes:

I - requisições previstas em lei para órgãos e entidades da União;

II - ocupantes dos cargos efetivos da Carreira de Analista de Comércio Exterior:

a) cedidos para o exercício de cargos em comissão nos seguintes órgãos:

1. Ministério do Turismo;

2. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

3. Ministério da Fazenda; e

4. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

5. Secretaria Executiva da Câmara de Comércio Exterior; (Incluído pela Lei nº 13.341, de 2016)

b) exercício provisório ou prestação de colaboração temporária, para a realização de outras atividades consideradas estratégicas de Governo relacionadas ao comércio exterior, expressamente definidas, mediante ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior;

III - ocupantes dos cargos efetivos da Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, independentemente de cessão ou requisição, mediante autorização do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, nos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional;

IV - cessões para o exercício de cargo de Natureza Especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a DAS-4 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes, em outros órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais;

V - exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de DAS-4 ou de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Lei nº 12.269, de 2010)

VI - exercício de cargo de diretor ou de presidente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal.

VII - exercício de cargo de auditor-chefe ou equivalente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal, exclusivamente para servidor da Carreira de Finanças e Controle. (Incluído pela Lei nº 12.702, de 2012)

(grifo acrescido)

49. De início, verifica-se que o **caput** do art. 18 da Lei n. 11.890, de 2008, constitui-se em hipótese específica de cessão dos servidores das Carreiras de Gestão Governamental, que faz parte a Carreira de Finanças e Controle, qual seja: a possibilidade de exercício fora do respectivo órgão de lotação nas situações definidas no art. 1º da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998. Ora, uma das situações definidas neste artigo 1º (a do inciso I) é justamente, **para a carreira de Finanças e Controle**, o exercício no Ministério da Fazenda ou nos órgãos e **nas unidades integrantes dos Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal** e de Planejamento e Orçamento Federal.

50. Sendo assim, **entende-se ser permitida a cessão de servidor da Carreira de Finanças e Controle para ocupar cargo nas unidades integrantes dos Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo federal.**

51. Aplicando tal hipótese, esta Conjur-CGU, por meio do DESPACHO n. 00710/2019/ CONJUR-CGU/CGU/AGU, entendeu pela possibilidade jurídica da cessão de servidor para exercício da Função Comissionada do Poder Executivo de Assistente Técnico, FCPE-102.1, no Departamento Nacional de Auditoria do SUS no Ministério da Saúde, por se tratar de órgão integrante do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo federal, por previsão expressa do mais recente Decreto nº 9.795, de 2019, art. 17, parágrafo único.

52. Além disso, conforme a previsão legal do art. 18, inciso I, da Lei nº 11.890, de 2008, **os servidores da Carreira de Finanças e Controle poderão ser cedidos para atender a requisições previstas em lei para órgãos e entidades da União**, uma vez que se trata de ato irrecusável.

53. Os incisos II e III não se aplicam aos servidores das Carreiras de Finanças e Controle.

54. Segundo o inciso IV, do mesmo artigo, **há a possibilidade de cessão para o exercício de cargo de Natureza Especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a DAS-4 do**

Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes, em outros órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais (Com a vigência da Lei n. 14.204, de 2021, leia-se: Cargos Comissionados Executivos - CCE, de nível 13 ou superior, ou equivalentes). Restringe-se tais hipóteses de incidência apenas a órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais.

55. O inciso V, na sequência, dispõe que **poderá ocorrer a cessão para o exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de DAS-4 (leia-se: Cargos Comissionados Executivos - CCE, de nível 13 ou superior, ou equivalentes)**. **Tratando-se de cessão para cargos da administração indireta estatal, distrital ou de prefeitura de capital ou de município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, a cessão apenas será possível se for para ocupar o cargo de dirigente máximo da entidade.**

56. Conforme se verifica no Parecer n. 00363/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho n. 00758/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o texto da Lei nº 11.890, de 2008, é claro quando da expressão **município com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes**, contudo, a partir da fundamentação teórica no arcabouço jurídico-urbanístico brasileiro, à luz da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole, partiu-se do pressuposto de que as regiões metropolitanas conformam um novo tipo de território político, tornando-se, assim, um importante objeto de políticas públicas urbanas nacionais, para, a partir daí, se entender que **seria possível a cessão do servidor para ocupar o cargo de Controlador-Geral do município que integra região metropolitana**.

57. Por sua vez, o inciso VI disciplina que **os servidores da Carreira de Finanças e Controle poderão ser cedidos para o exercício de cargo de diretor ou de presidente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal**.

58. A partir da análise do referido inciso, estabeleceu-se o precedente no qual levou-se em consideração a estrutura hierárquica da empresa estatal (Empresa Brasil de Comunicação S.A.) para que fosse viabilizada a cessão da servidora para o cargo de Chefe de Assessoria, por estar situado na cúpula da Empresa, ocupando posição de responsabilidade e destaque, além de possuir paridade remuneratória com os demais diretores, conforme PARECER n. 00072/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU.

59. Por último, o inciso VII do art. 18 da Lei nº 11.890, de 2008, **dispõe que os servidores poderão ser cedidos para o exercício de cargo de auditor-chefe ou equivalente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal**. O termo "**equivalente**" aqui é entendido como a similaridade de funções. Nessa hipótese específica prescinde da análise do nível do cargo a ser exercido (DAS 1, 2, 3, 4, 5 ou 6). O que importa a saber é se as atribuições a serem exercidas são de chefe de auditoria (vinculada às atividades de controle interno), com enquadramento na legislação. Dessa forma, recomenda-se atenção quanto à importância das peculiaridades em relação às atribuições desse cargo de equivalência.

60. Conforme se verifica no PARECER n. 00060/2017/CONJURCGU/CGU/AGU, por meio de uma interpretação teleológica, esta Consultoria chegou à conclusão de que *"o cargo comissionado nível FCPE 101.3 para o qual o Ministério do Esporte requereu a cessão da servidora tratase de uma unidade dentro da Assessoria Especial de Controle Interno Auditoria Interna (DAS 101.5), conforme estrutura regimental do ME, e, conseqüentemente, é colaborador/interlocutor direto das atividades ali desenvolvidas."* Então, concluiu-se que seriam viáveis as cessões de servidores da Carreira de Finanças e Controle para cargos pertencentes às estruturas regimentais das Assessorias Especial de Controle Interno da Administração Pública Federal, pois isso não ter sido excluído da real intenção do legislador por meio da Lei nº 11.890, de 2008. Vejamos sua ementa:

EMENTA: Requerimento de cessão de servidor da CGU para exercer cargo de Coordenador da Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério do Esporte. Órgão não integrante do Sistema de Controle Interno. Lei nº 11.890/2008. Interpretação teleológica do ordenamento jurídico. Atendimento ao interesse público. Interesse da Secretaria Federal de Controle Interno em indicar servidores da carreira de controle para ocupar cargos relacionados à atividade de controle em geral, ainda que nominalmente não sejam de DAS 101.4. Possibilidade jurídica da cessão, desde que atendidas as condicionantes deste Parecer.

61. No caso do PARECER n. 00168/2020/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o pedido de cessão para ocupar o cargo de Coordenador-Geral de Integridade e Conformidade da DATAPREV pareceu juridicamente viável, ante o comando do inciso VII do art. 18 da Lei 11.890, de 2008, desde que existisse conveniência e oportunidade da CGU na cessão para efetivar a sua política pública. **Nesse caso, interpretou-se que o referido cargo seria equivalente às funções de chefia da área finalística da CGU.**

62. Por meio do PARECER n. 00267/2018/CONJUR-CGU/CGU/AGU, do mesmo modo, entendeu-se pela possibilidade jurídica da cessão da servidora para o cargo de Ouvidor-Adjunto da EBC que tem natureza jurídica de Ouvidor-Chefe, e concluiu-se que o cargo de Ouvidor-Chefe é equivalente ao de Auditor-Chefe, pelo teor do inciso VII do art. 18 da Lei 11.890, de 2008, e por outros normativos legais.

63. Destaca-se que, além do rol do art. 18 da Lei n. 11.890, de 2008, encontramos na legislação

outras hipóteses para a cessão de servidores da Carreira de Finanças e Controle. A **Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001**, que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, traz, em seu art. 30, a possibilidade de cessão de servidores para o exercício nos órgãos e unidades dos seguintes sistemas, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança, conforme segue:

Art. 21. O **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal** compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

(...)

§ 4º Os órgãos central e setoriais podem subdividir-se em unidades setoriais e regionais, como segmentos funcionais e espaciais, respectivamente.

[...]

Art. 30. Os **servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle**, os ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nível intermediário do IPEA e demais cargos de nível superior do IPEA, **poderão ser cedidos para ter exercício nos órgãos e nas unidades dos Sistemas referidos nesta Lei, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.**

(grifo acrescido)

64. Por sua vez, o **Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005**, que trata do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, dispõe em seu art. 8º que os cargos dos titulares das unidades setoriais e seccionais de correição preferencialmente serão ocupados por integrantes da carreira de Finanças e Controle:

Art. 8º Os cargos dos titulares das unidades setoriais e seccionais de correição são privativos de servidores públicos efetivos, que possuam nível de escolaridade superior e sejam, preferencialmente: (Redação dada pelo Decreto nº 7.128, de 2010)

I - graduados em Direito; ou (Incluído pelo Decreto nº 7.128, de 2010)

II - integrantes da carreira de Finanças e Controle. (Incluído pelo Decreto nº 7.128, de 2010)

(grifo acrescido)

65. A princípio e numa leitura literal, o servidor da CGU somente poderia ser cedido para ocupar a titularidade dos órgãos setoriais desses dois sistemas. Há de reconhecer, contudo, que a interpretação do dispositivo precisa observar o objetivo para o qual a norma criou o critério. Em outras palavras, muitas vezes caberá reconhecer a necessidade de um processo de preenchimento semântico por concretização, devendo-se então recorrer a um trabalho de interpretação buscando a finalidade normativa para os valores considerados válidos ao sistema jurídico.^{[7][8]}

66. A análise jurídica desses dois normativos deve ser feita á luz do contexto atual que se inserem. A Controladoria-Geral da União à época atuava como órgão central apenas do Sistema de Controle Interno (Lei nº 10.180, de 2001) e do Sistema de Correição (Decreto nº 5.480, de 2005). Hoje, todavia, a CGU também é cabeça do Sistema de Ouvidoria (Decreto nº 9.492, de 2008), do Sistema de Integridade Pública (Decreto nº 10.756, de 2021) e passará também a ser do Sistema de Transparência Pública do Poder Executivo federal.

67. Nesse sentido, **entende-se que os servidores da Carreira de Finanças e Controle poderão ser cedidos para ocuparem a titularidade dos órgãos setoriais/seccionais dos quais a Controladoria-Geral da União atue como órgão central de sistema, tais como os do Sistema de Controle Interno (Lei nº 10.180, de 2001), Sistema de Ouvidoria (Decreto nº 9.492, de 2008), Sistema de Correição (Decreto nº 5.480, de 2005), Sistema de Integridade Pública (Decreto nº 10.756, de 2021) e Sistema de Transparência Pública do Poder Executivo federal (pendente), independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.**

68. Como visto, esta CONJUR/CGU não tem se furtado a dar uma interpretação extensiva às hipóteses legais de cessão dos servidores pertencentes à Controladoria-Geral da União, quando cabível.

69. Por fim, importa salientar que a não observância desses requisitos ou pressupostos enseja a possibilidade de anulação da cessão do servidor público, em razão de vício que lhe inquina de nulidade, além de sujeitar os agentes que concorreram para a prática do ilícito e/ou dele se beneficiaram à possibilidade de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, nos moldes dos dispositivos veiculados pela Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Desse modo, recomenda-se, que assim seja observado pelos agentes responsáveis pela cessão.

70. De forma consolidada, e pela leitura dos dispositivos supratranscritos, entende-se que o **servidor pertencente a Carreira de Finanças e Controle da CGU somente poderá ser cedido para as seguintes hipóteses:**

1. **exercício nos órgãos e nas unidades integrantes do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal;**
2. **atender a requisições previstas em lei para órgãos e entidades da União;**
3. **exercício de cargo de Natureza Especial ou cargos em comissão de nível igual ou superior a CCE-13 do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou equivalentes, em outros órgãos da União, em autarquias ou em fundações públicas federais;**
4. **exercício dos cargos de Secretário de Estado ou do Distrito Federal, de cargos em comissão de nível equivalente ou superior ao de CCE-13 ou de dirigente máximo de entidade da administração pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, de prefeitura de capital ou de município (ou região metropolitana) com mais de 500.000 (quinhentos mil) habitantes;**
5. **exercício de cargo de diretor (ou equivalente) ou de presidente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal;**
6. **exercício de cargo de auditor-chefe, ouvidor-chefe, corregedor-chefe, ou equivalente de empresa pública ou sociedade de economia mista federal; ou**
7. **ocupar a titularidade dos órgãos setoriais/seccionais dos quais a Controladoria-Geral da União atue como órgão central de sistema, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.**

71. Logo, **recomenda-se aos gestores que observem o referido rol por ocasião da análise dos pedidos de cessão de servidores pertencentes a Carreira de Finanças e Controle da CGU, bem como os precedentes desta Conjur-CGU, acima delineados, sem prejuízo do cumprimento do Decreto n. 9.144, de 2017, e da Portaria nº 357, de 2 de setembro de 2019, do Ministério da Economia.**

III - CONCLUSÃO

72. Pelo exposto, o presente parecer referencial deverá ser adotado nas situações de cessão de servidores da Carreira de Finanças e Controle desta CGU, observado o que dispõe o art. 93 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, o Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, a Lei n. 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e demais legislações correlatas delineadas neste parecer, cabendo ao gestor adotar todas as recomendações acima exaradas, certificando seu cumprimento expressamente em cada procedimento, principalmente as destacadas: "RECOMENDA-SE".

73. Nessa hipótese, não haverá óbices jurídicos ao prosseguimento do processo, com a formalização dos procedimentos previstos visando à cessão do servidor, dispensando-se o encaminhamento do processo à Consultoria Jurídica. Conforme recomendação exposta, nesta situação, caberá ao gestor certificar nos autos, de forma expressa, que o caso concreto amolda-se aos termos da presente manifestação jurídica referencial, não havendo obrigatoriedade da submissão à Conjur-CGU, consoante Orientação Normativa nº 55, do Advogado-Geral da União.

74. Por fim, sempre que houver dúvida jurídica não suprida pelos parâmetros estabelecidos na manifestação referencial, deverá o gestor submeter o processo à consulta específica desta Consultoria Jurídica, delimitando claramente os limites do questionamento suscitado.

75. Sugere-se, a remessa ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas e ao Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos ambos da Consultoria-Geral da União para conhecimento e catalogação. Recomenda-se, por fim, que se dê ciência aos demais Advogados Públicos com atuação nesta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União do teor desta manifestação jurídica referencial.

76. À consideração superior, com sugestão de aprovação, inserção na Base de Conhecimento da CGU e posterior remessa à Secretaria-Executiva deste Ministério para ciência e adoção.

77. Ao Gabinete do Ministro para ciência deste parecer.

Brasília, 15 de setembro de 2021.

JÔNITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE
Advogado da União
Coordenador-Geral de Matéria de Transparência e Administrativa

mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00723000200202140 e da chave de acesso 5fa9a2c7

Notas

1. [^] CRETELLA JR, José. **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Forense, 10ª. ed., 1989, p. 424.
2. [^] MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18ª. ed. . São Paulo, Malheiros, 1990, p. 361.
3. [^] OLIVEIRA, Antônio Flávio de. **Servidor Público: Remoção, Cessão, Enquadramento e redistribuição**. Belo Horizonte, Fórum, 2003, p. 87-90.
4. [^] CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rev. Ampl. e Atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
5. [^] OLIVEIRA, Antônio Flávio de. **Servidor Público: Remoção, Cessão, Enquadramento e redistribuição**. Belo Horizonte, Fórum, 2003, p.87, 93 e 107.
6. [^] PAZ, Caroline Lima. PICININ, Cláudia Carvalho. **Cessão de servidor público: uma análise com enfoque nas decisões proferidas pelo TCEMG e pelo TJMG**. Revista TCEMG, jan-mar 2014.
7. [^] OHLWEILER, Leonel. **Direito Administrativo em perspectiva: os termos indeterminados à luz da hermenêutica**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
8. [^] MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. Rio de Janeiro: Forense, 19ª edição, 2002.

Documento assinado eletronicamente por JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 697666425 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JONITAS MATOS DOS SANTOS DUARTE. Data e Hora: 06-10-2021 20:50. Número de Série: 40143192651967020453097747274. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO
GABINETE

DESPACHO n. 00672/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00723.000200/2021-40

INTERESSADOS: CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO - CGU

ASSUNTOS: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **aprovo** o **PARECER REFERENCIAL n. 00001/2021/CONJUR-CGU/CGU/AGU.**

2. Ao Protocolo, para:

2.1 Trâmite via SAPIENS ao Departamento de Informações Jurídico-Estratégicas e ao Departamento de Orientação e Coordenação de Órgãos Jurídicos ambos da Consultoria-Geral da União para conhecimento e catalogação;

2.2 Ciência via SAPIENS aos demais Advogados Públicos desta Conjur;

2.3 Trâmite via SEI à COGEPE/DGI pela SE; e

2.4 Inserção na Base de Conhecimento da CGU.

Brasília, 07 de outubro de 2021.

FELIPE DANTAS DE ARAÚJO
Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00723000200202140 e da chave de acesso 5fa9a2c7

Documento assinado eletronicamente por FELIPE DANTAS DE ARAUJO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 741544381 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FELIPE DANTAS DE ARAUJO. Data e Hora: 07-10-2021 17:19. Número de Série: 17308126. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.
