



MINISTÉRIO DA ECONOMIA
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional
Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Gabinete da Procuradoria-Geral Adjunta de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio
Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matéria Residual

PARECER SEI Nº 2174/2022/ME

Documento preparatório, nos termos do art. 7º, § 3º, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Acesso restrito até a tomada de decisão por parte da autoridade competente (art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012).

Direito Administrativo. Consulta do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás sobre cessão de servidores, seus possíveis reflexos fiscais e o dever de informar.

Processo SEI nº 19953.100051/2022-13.

I

Chega ao exame desta Coordenação-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (CAN/PGFN), por intermédio do **Processo SEI nº 19953.100051/2022-13**, consulta do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás sobre cessão de servidores, seus eventuais impactos fiscais e o dever de informar.

II

2. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás, no OFÍCIO SEI Nº 24531/2022/ME (doc. SEI nº 21972964), direcionado ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional, relata o que se segue:

Senhor Procurador-Geral da Fazenda Nacional,

1. O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás (CSRRF-GO) encaminha a presente consulta visando

dirimir dúvidas a respeito da recepção, pelo Estado, de servidores cedidos por outros Entes da Federação.

2. O questionamento se deve em razão das vedações trazidas pelo artigo 8º da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, especialmente da amplitude interpretativa dos termos dos incisos II e IV, e a necessidade do Estado de solicitar a outras Unidades Federativas a cessão de servidores do seus quadros para exercerem cargos ou funções comissionadas no Estado, como Secretários de Estado, por exemplo.

3. Nestas hipóteses o Estado arca com a remuneração do servidor no órgão de origem acrescida da remuneração correspondente ao cargo ou função comissionada, em geral com um abatimento percentual do valor. Em outras hipóteses há recepção de servidores que não ocuparão cargo comissionado, apenas prestarão seu serviço em favor do Estado, que arcará com o ônus da remuneração (diretamente ou mediante ressarcimento ao órgão de origem). O que há de comum nas duas hipóteses é que haverá acréscimo, **ainda que provisório**, da despesa com pessoal.

4. Contudo, o conceito de cessão é jurídico e tem significado diverso das modalidades de provimento constantes nos incisos II e IV do art. 8º da LC nº 159/2017 (vide, por exemplo, o disposto no art. 3º do Decreto Federal nº 10.835/2021) e a cessão **não está literalmente prevista** nos incisos do art. 8º da LC nº 159/2017.

3. Depois da narrativa, o mencionado Ofício formula as seguintes indagações e pede o auxílio jurídico da PGFN, nos termos seguintes:

5. Considerando o exposto e o dever de prestar informações estabelecido pelo artigo 7º-D da LC 159/2017, formulamos os seguintes questionamentos à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional:

a) A recepção de servidores cedidos por outros Entes Federativos configura alguma violação ao art. 8º da LC nº 159/2017? Se sim, a qual inciso?

b) A recepção de servidores cedidos, para fins do relatório mensal previsto no art. 7º-D da LC 159/2017, deve ser informada ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal? Se sim, sob fundamento de qual inciso do referido artigo?

4. É o essencial a ser relatado.

III

5. Na prática, o consulente deseja esclarecer dois itens: a) se ao pedir a cessão de servidores de outros entes federativos, o Estado de Goiás estaria violando alguma das vedações constantes do art. 8º da LC 159, de 2017; e b) se a recepção de

servidores cedidos, para fins do relatório mensal previsto no art. 7º-D da LC 159, de 2017, deve ser informada ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal e, se positiva a resposta, sob qual fundamento.

6. A cessão é tratada, pela Lei nº 8.112, de 1990, como autorização para o servidor ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios (art. 93). O Decreto nº 10.835, de 2021, assim conceitua o instituto:

Art. 3º A cessão é o ato pelo qual o agente público, sem suspensão ou interrupção do vínculo funcional com o órgão ou a entidade de origem, passa a ter exercício em outro órgão ou outra entidade.

§ 1º Exceto se houver disposição legal em contrário, a cessão somente poderá ocorrer para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança.

§ 2º Não haverá cessão sem:

I - o pedido do cessionário;

II - a concordância do cedente; e

III - a concordância do agente público

(Destaquei)

7. Por sua vez, a Lei Estadual nº 20.756, de 28 de janeiro de 2020, que "*Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis do Estado de Goiás, das autarquias e fundações públicas estaduais, e dá outras providências*", define cessão como "**a transferência temporária de exercício do servidor para órgão ou entidade que não integre o Poder Executivo estadual, inclusive para os Poderes da União, do Estado de Goiás ou de outros estados, do Distrito Federal ou dos municípios, para órgãos constitucionais autônomos, para consórcio público do qual o Estado de Goiás faça parte, ou ainda para entidades e organizações sociais**".

8. Sem entrar em minudências, a cessão é caracterizada pelo exercício de um servidor em outro órgão ou entidade. Ademais, deverá haver concordância do cessionário, do cedente e do servidor. A depender da legislação de regência do cedente, um servidor só será cedido se for para ocupar cargo comissionado ou função gratificada na estrutura administrativa do cessionário. Em outros casos, a cessão poderá ocorrer mesmo quando o cedido não for contemplado com cargo comissionado ou função gratificada. No geral, **o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária**. Aliás, é essa a preocupação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal: que o Estado de Goiás receba, em cessão, servidores dos quadros de outros entes federativos e, ao arcar com os custos, aumente os gastos estaduais em um momento fiscal delicado.

9. O art. 8º da LC nº 159, de 2017, traz um rol taxativo (*numerus clausus*) de

condutas vedadas ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal. Vejamos quais delas estão relacionada aos servidores:

Art. 8º São vedados ao Estado durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal:

I - a concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros dos Poderes ou de órgãos, de servidores e empregados públicos e de militares, exceto aqueles provenientes de sentença judicial transitada em julgado, ressalvado o disposto no [inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal](#);

II - a criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de: [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

a) cargos de chefia e de direção e assessoramento que não acarretem aumento de despesa; [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

b) contratação temporária; e [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

c) (VETADO); [\(Incluída pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

V - a realização de concurso público, ressalvada a hipótese de reposição prevista na alínea 'c' do inciso IV; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

VI - a criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza, inclusive indenizatória, em favor de membros dos Poderes, do Ministério Público ou da Defensoria Pública, de servidores e empregados públicos e de militares; [\(Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

10. Verifiquemos, agora, se alguma das hipóteses de vedação constantes no art. 8º da LC nº 159, de 2017, e atinentes aos servidores públicos, está relacionada **à cessão**. Pois bem, receber servidores cedidos: a) não equivale a conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração ao funcionalismo público (art. 8º, I, da LC nº 159, de 2017); b) não representa criação, majoração, reajuste ou adequação de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios remuneratórios de qualquer natureza ao funcionalismo público (art. 8º, VI, da LC nº 159, de 2017); e c) não implica alteração de estrutura de carreira e nem realização de concurso (incisos III e V do art. 8º, VI, da LC nº 159, de 2017). Igualmente, é importante frisar que **cessão não significa criação de cargo, emprego ou função** na Administração Pública (art. 8º, II, da LC nº 159, de 2017).

Embora, muitas vezes, o servidor cedido ocupe cargo em comissão ou função de confiança na estrutura administrativa do cessionário, isso não quer dizer, necessariamente, que para a efetivação da cessão os cargos e funções devam ser criados. Usualmente, tais cargos e funções já existem. Se houver necessidade de criação de cargo comissionado ou função de confiança para ser realizada a cessão, a lei (LC nº 159, de 2017) já veda tal prática.

11. Já quanto à previsão contida no inciso IV do art. 8º da LC nº 159, de 2017 (que veda a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título), também entendemos que ela não se aplica à cessão. A intenção do legislador com o dispositivo, **salvo melhor juízo**, foi impedir - durante o Regime de Recuperação Fiscal - o ingresso, por concurso, de servidor ou empregado público; ou a admissão de pessoal em cargo comissionado, ressalvadas as reposições, quando isso não acarretar aumento de despesa. Na cessão, a toda evidência, o servidor cedido - que pertence ao quadro administrativo do cedente -, não ingressará no quadro funcional do cessionário por concurso. No máximo, irá ocupar cargo comissionado ou função de confiança já existente e que se enquadre na permissão legislativa, ou seja, quando houver mera reposição [dos cargos comissionados e funções de confiança] e tal reposição não acarretar aumento de despesa [com os mencionados cargos comissionados e funções de confiança].

12. Entende-se a preocupação do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal com a disciplina fiscal e com possíveis gastos do Estado de Goiás com o custeio de servidores cedidos por outros entes federativos, mas é taxativo o rol das vedações do art. 8º da LC nº 159, de 2017, e **a cessão não parece estar entre as proibições aventadas**, muito embora a recepção de servidores cedidos possa significar aumento provisório de despesa com pessoal.

13. Passemos, doravante, ao segundo questionamento do consultante: **se o dever de informação** - que, durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, os titulares de Poderes e órgãos autônomos, das Secretarias de Estado e das entidades da administração indireta têm de encaminhar relatórios mensais ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal - **pode abranger dados sobre a recepção de servidores cedidos**. Bem, para respondermos a indagação, precisamos ir ao art. 7º-D da LC nº 159, de 2017:

Art. 7º-D. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, os titulares de Poderes e órgãos autônomos, das Secretarias de Estado e das entidades da administração indireta deverão encaminhar ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal **relatórios mensais contendo, no mínimo**, informações sobre: [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

I - as vantagens, aumentos, reajustes ou adequações remuneratórias concedidas; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

II - os cargos, empregos ou funções criados; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

III - os concursos públicos realizados; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

IV - os servidores nomeados para cargos de provimento efetivo e vitalícios; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

V - as revisões contratuais realizadas; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

VI - as despesas obrigatórias e as despesas de caráter continuado criadas; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

VII - os auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza criados ou majorados; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

VIII - os incentivos de natureza tributária concedidos, renovados ou ampliados; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

IX - as alterações de alíquotas ou bases de cálculo de tributos; [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

X - os convênios, acordos, ajustes ou outros tipos de instrumentos que envolvam a transferência de recursos para outros entes federativos ou para organizações da sociedade civil; e [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

XI - as operações de crédito contratadas. [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

Parágrafo único. **O Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal disciplinará o disposto neste artigo, podendo exigir informações periódicas adicionais e dispensar o envio de parte ou da totalidade das informações previstas no caput.** [\(Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021\)](#)

(Destaquei)

14. Assim, pela leitura da legislação, observa-se que o rol de informações do art. 7º-D da LC nº 159, de 2017, é **meramente exemplificativo**. Isso pode ser constatado em duas passagens: a) no *caput* do art. 7º-D, quando o legislador usa a expressão **no mínimo** (indicando que, além das informações descritas nos incisos do referido dispositivo legal, outras poderão ser veiculadas no relatório mensal) da unidade federativa em Regime de Recuperação Fiscal); e b) no parágrafo único do do art. 7º-D, quando o legislador diz, textualmente, que o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal disciplinará o disposto neste artigo, **podendo exigir informações periódicas adicionais** e dispensar o envio de parte ou da totalidade das informações previstas no *caput*.

IV

15. **Diante do exposto**, as questões colocadas pelo consultante são assim respondidas:

a) A recepção de servidores cedidos por outros Entes Federativos

configura alguma violação ao art. 8º da LC nº 159/2017? Se sim, a qual inciso?

No nosso entender, a recepção de servidores cedidos por outros entes federativos não configura, salvo melhor juízo, violação ao art. 8º da LC nº 159, de 2017. Isso porque as vedações constantes no mencionado dispositivo legal são taxativas e elas não fazem referência à cessão de servidores.

b) A recepção de servidores cedidos, para fins do relatório mensal previsto no art. 7º-D da LC 159/2017, deve ser informada ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal? Se sim, sob fundamento de qual inciso do referido artigo?

Se o Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal entender relevante a informação referente à recepção de servidores cedidos por outros entes federativos ao Estado de Goiás, pode exigí-la nos termos do parágrafo único do art. 7º-D da LC nº 159, de 2017.

É o Parecer. À consideração superior, com sugestão de encaminhamento do expediente ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de março de 2022.

ALEXANDRE BUDIB

Procurador da Fazenda Nacional

De acordo. À consideração superior.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de março de 2022.

MARIA EMANUELE ALVES PINHEIRO PIGNATON

Coordenadora-Geral de Atos Normativos e Matérias Residuais Substituta

Aprovo. Encaminhe-se ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado de Goiás, consoante proposto.

PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, em de março de 2022.

FABIANO DE FIGUERÊDO ARAUJO

Procurador-Geral Adjunto de Consultoria de Pessoal, Normas e Patrimônio



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano de Figueiredo Araujo, Procurador(a)-Geral Adjunto(a)**, em 23/03/2022, às 15:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Emanuele Alves Pinheiro Pignaton, Coordenador(a)-Geral Substituto(a)**, em 23/03/2022, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Alexandre Carlos Budib, Procurador(a) da Fazenda Nacional**, em 23/03/2022, às 16:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.economia.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **22342139** e o código CRC **65AE0740**.