



CONSULTA

A CMNA submete a análise do Departamento Jurídico o PLC n. 08/2024, do Poder Executivo, que altera a LC n. 47/2002 e autoriza a cessão recíproca de servidores públicos entre o Município de Nova Andradina e outros entes federados.

PARECER 356/2024

1 | Relatório

A proposição em questão visa alterar a lei complementar n. 47/2002, a fim de autorizar a cessão recíproca de servidores públicos entre o Município de Nova Andradina e outros entes federados.

2 | Análise Jurídica

A proposição veio ao Departamento Jurídico para parecer, nos termos do art. 131 da resolução n. 06/90 (regimento interno):

**Resolução
n. 06/90**

Artigo 131 – Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

§ 1º - As proposições poderão consistir em:

a) Emendas à Lei Orgânica do Município;

b) Projetos de leis complementares;

c) Projetos de leis ordinárias;

...

§ 3º - A exceção das alíneas L, M, N e O do §1º, as proposições deverão ser submetidas a parecer técnico de Procurador Legislativo da Câmara de Vereadores.

Passo à análise detalhada.

2.1. CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

2.1.1 CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30, I e V, da CF/88:

LOM

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (NR)

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

A autoridade proponente possui legitimidade para iniciar processo legislativo tratando da temática objeto do projeto.

2.1.2. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE

A **constitucionalidade material** refere-se à conformidade substancial do conteúdo normativo de um projeto de lei ou norma infraconstitucional com os valores, direitos e princípios estabelecidos pela Constituição. Assim, a análise da constitucionalidade material exige que o conteúdo e a finalidade do projeto estejam intrinsecamente harmonizados com o texto constitucional, não apenas em sua forma, mas também em sua substância e espírito normativo.

Juridicidade e legalidade, por outro lado, são conceitos voltados à conformidade da norma no âmbito infraconstitucional. A **legalidade** implica que o ato normativo ou administrativo deve estar estritamente subordinado à legislação ordinária vigente, cumprindo as determinações

expressas em normas legais. A legalidade representa, portanto, a observância do arcabouço normativo infraconstitucional, ou seja, as leis ordinárias e complementares que regem as condutas e os atos administrativos.

A **juridicidade**, por sua vez, é um conceito mais amplo do que a mera legalidade, pois requer não só a observância à legislação, mas também a aderência aos princípios gerais do direito e à jurisprudência consolidada dos Tribunais Superiores. Além de exigir conformidade com a lei, a juridicidade demanda que a atuação estatal respeite os princípios que orientam o sistema jurídico brasileiro, como os da proporcionalidade, razoabilidade e moralidade, garantindo que as normas e os atos estatais não sejam apenas formalmente legais, mas também materialmente justos e adequados ao conjunto de normas e valores do ordenamento jurídico.

Após análise detida da proposição, vislumbrei **inconstitucionalidades, ilegalidades e o descumprimento de recomendações ministeriais**.

Passo a expor.

2.2. OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO, IMPESSOALIDADE, ISONOMIA, MORALIDADE

A CF88, em seu art. 37, inciso II, estabelece o princípio do concurso público como requisito essencial para o ingresso nos cargos e empregos públicos.

CF88

*"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."*

Este dispositivo consagra o **concurso público** como mecanismo de ingresso nos cargos e empregos públicos, assegurando a concretização de outros princípios, como o da **impessoalidade, isonomia e moralidade administrativa**, ao restringir o acesso aos cargos públicos àqueles que comprovem sua capacidade e qualificação em igualdade de condições, resguardando a eficiência e a meritocracia na administração pública.

O teor da proposição legislativa, ao prever a **cessão recíproca** de servidores públicos entre o Município de Nova Andradina e de outros entes federados para o exercício de funções na administração local, permite que servidores de outros entes federativos exerçam funções típicas do quadro municipal sem o crivo do concurso público específico da localidade, o que contraria diretamente o art. 37, inciso II, da Constituição.

Como salientam doutrinadores como **ALEXANDRE DE MORAES**¹, o concurso público é instrumento fundamental para assegurar a isonomia e a meritocracia, evitando favoritismos e desvirtuamento das finalidades administrativas.

Ainda que o projeto preveja mecanismos de contrapartida e equivalência funcional, estes não afastam a necessidade de concurso específico, pois a Constituição não permite que o ingresso a cargo ou função pública seja intermediado por cessões, salvo em casos excepcionais e temporários, como colaboração em situações de calamidade, o que não é o caso presente.

A cessão, no caso, institui uma situação que potencialmente pode se perpetuar, desequilibrando a gestão de pessoal e afrontando a autonomia do ente federado.

2.3. OFENSA AO PACTO FEDERATIVO E À AUTONOMIA MUNICIPAL

A proposta, ao permitir a transferência de servidores entre entes federativos, também afronta o **pacto federativo** e a **autonomia administrativa** dos municípios, conferida pela Constituição Federal.

Conforme destacado por **CARLOS VALDER DO NASCIMENTO** e **MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO**², a autonomia municipal, ainda que limitada, pressupõe que cada ente federativo deve prover seus próprios recursos humanos e materiais, respeitando sua estrutura administrativa própria.

Ao recorrer a servidores de outros entes, o município abdica de sua autonomia e do controle sobre a administração local, delegando a outros entes a função de selecionar e ceder servidores. Tal medida, além de ferir a autonomia federativa, retira do município o controle efetivo sobre a lotação de seus quadros e sobre a formação de sua equipe, comprometendo a coerência de sua política pública de gestão de pessoal.

2.4. MANIFESTA AUSENCIA DE INTERESSE PÚBLICO

O PLC n. 8/2024 padece de manifesta ausência de interesse público, princípio essencial que deve nortear todas as atividades da administração pública. O princípio do interesse público é mais do que uma diretriz moral: é um requisito constitucional para a validade de atos e projetos legislativos que impactem a organização e a gestão pública. Tal exigência está explícita no art. 37 da CF88, que determina que a Administração Pública sirva ao interesse coletivo, evitando qualquer ação que favoreça interesses privados ou que não contribua de maneira efetiva para o bem comum.

¹ MORAES, Alexandre de. ***Direito Constitucional***. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

² NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. ***Tratado de Direito Municipal***. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

O projeto em questão autoriza a cessão de servidores de outras esferas federativas ao município de Nova Andradina, sob a justificativa de atender demandas educacionais. No entanto, nem o texto do projeto nem sua justificativa apresentam fundamentação sólida ou estudos técnicos que demonstrem a real necessidade dessa medida para o município. A previsão de cessão de servidores, sem concurso específico para a localidade, revela potencial desvio de finalidade. A presença de servidores sem vínculo efetivo com o município tende a favorecer conveniências administrativas circunstanciais, dissociadas dos princípios de eficiência e moralidade que devem pautar a gestão pública.

Quando se trata de cargos de caráter permanente, como os da área educacional, o atendimento às demandas locais deve ocorrer por meio de concurso público, que assegure a seleção de servidores comprometidos com as necessidades específicas do município. Ao desviar-se desse procedimento, o projeto compromete a lógica **meritocrática** e **impessoal** de ingresso, dificultando a formação de um quadro de pessoal técnico e estável, vinculado ao município e atento às suas peculiaridades.

Ademais, a proposta legislativa ignora os princípios de **eficiência** e **moralidade**, também previstos no art. 37 da Constituição, ao admitir o uso de recursos humanos sem qualquer conexão com os interesses locais. A contratação e permanência de servidores de outras esferas, sem critérios objetivos que justifiquem sua necessidade, coloca em risco a qualidade dos serviços públicos e a continuidade das políticas educacionais municipais.

Em suma, a ausência de uma justificativa embasada no interesse público, associada à falta de critérios técnicos para a cessão de servidores de outros entes federativos, deixa clara a inconstitucionalidade do projeto, recomendando sua rejeição em defesa dos princípios que devem orientar a Administração Pública.

2.5. VEDAÇÃO LEGAL PARA CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS EM PERÍODO PÓS-ELEITORAL

A Lei Federal nº 9.504/1997 (Lei das Eleições), em seu art. 73, incisos V, VIII, e §10, veda expressamente a concessão de benefícios ou vantagens a servidores públicos em período eleitoral, **perdurando a restrição até a posse dos eleitos**.

O objetivo do legislador foi impedir que agentes políticos criassem benefícios ou vantagens, seja antes ou após o período eleitoral, para obter favores ou apoio de servidores, desequilibrando o pleito.

O projeto em questão, ao prever a cessão de servidores e a possibilidade de ônus para o órgão de origem, configura, para todos os efeitos, a concessão de vantagem indireta aos servidores beneficiados, dado que esta medida não era ordinariamente aplicada no município, não por outro motivo é que se busca a inovação legislativa no tema.

Confirmando o caráter de **benefício funcional** da cessão proposta, **confessa** a própria *mensagem* do projeto de lei que ela visa:

- a) Atender a uma antiga reivindicação dos servidores da educação*
- b) Ajustar a vida pessoal dos servidores a serem beneficiados*
- c) Melhorar a qualidade de vida dos servidores.*

A incidência das vedações eleitorais, portanto, é **flagrante**.

Esclareço, por relevante, que o descumprimento das vedações eleitorais pode redundar em **multa, cassação do registro ou diploma e inelegibilidade por abuso de poder político ou econômico**.

2.6. A CONTUMAZ TENTATIVA DE DESCUMPRIMENTO DE RECOMENDAÇÕES MINISTERIAIS

O Projeto de Lei Complementar n.º 8/2024 configura, lamentavelmente, uma reincidência em tentativas frustradas e ilegais de promover a permuta de servidores entre entes federados, prática que já foi objeto de reprovação em ocasiões anteriores.

Em **2019**, o Ministério Público Estadual (MPE) emitiu **recomendação** para impedir que a administração pública de Nova Andradina realizasse essa permuta por meio de “convênios de cooperação técnica”, medida então planejada e que foi prontamente cancelada pelo prefeito após a recomendação.

No entanto, em **2023**, nova tentativa foi realizada. Naquela ocasião, a Câmara Municipal aprovou o **Projeto de Lei Complementar n.º 3/2023**, também de autoria do Poder Executivo, prevendo novamente a permuta de servidores entre esferas federativas. Mais uma vez, o MPE interveio, **recomendando** ao prefeito que não sancionasse o projeto, ante a patente irregularidade e a manifesta violação aos preceitos do concurso público, da moralidade e legalidade administrativa. A recomendação foi acatada e o projeto não foi sancionado.

Agora, o Poder Executivo insiste na mesma prática, desta vez tentando caracterizar a permuta como uma “cessão recíproca de servidores”.

Tal repetição de práticas já consideradas inconstitucionais, ilícitas e contrárias ao interesse público configura uma tentativa contumaz de **contornar as recomendações ministeriais** e os princípios da administração pública, como moralidade, eficiência e impessoalidade, concurso público, reiteradamente violados por esses projetos.

Esclareço, por relevante, que a reiteração de projetos com o mesmo propósito ilícito, disfarçada de diferentes formas jurídicas, indica que a administração não apenas tem pleno

conhecimento das vedações e recomendações do Ministério Público, mas opta deliberadamente por ignorá-las, revelando uma clara tentativa de burlar as normas e princípios constitucionais, beirando a improbidade administrativa.

2.7. INSTRUÇÕES AO PLENÁRIO

Instrumento Normativo	Projeto de lei complementar
Quórum de votação	Maioria dos membros da Câmara
Turno de votação	Único
Interstício	Não
Modalidade de votação	Simbólica
Votação pelo Presidente	SIM.

3 | Conclusão

Assim analisado, concluo pela **INCONSTITUCIONALIDADE**, **INJURIDICIDADE** e **ILEGALIDADE** da proposição legislativa em análise.

Anexo ao presente parecer cópia da recomendação ministerial n. 09.2023.00005226-3.

É o parecer, smj..³

Nova Andradina - MS, 14/11/2024.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR

ADVOGADO – OAB/MS 7140

(ASSINADO DIGITALMENTE)

³ O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida. (MS 24.073-3 DF – STF).

Procedimento Administrativo nº 09.2023.00005226-3

Recomendação

O **Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul**, por seu Promotor de Justiça em exercício nesta comarca, no uso de suas atribuições legais, com fulcro no art. 129 da Constituição Federal, no art. 27, inc. IV, da Lei nº 8.625/93 e no art. 129, inc. IV, da Lei Complementar Estadual nº 72, de janeiro de 1994;

Considerando que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

Considerando que incumbe ao Ministério Público a defesa do patrimônio público e social, da moralidade e eficiência administrativa, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, na forma dos arts. 127, "caput", e 129, inc. II, da Constituição Federal e art. 25, inc. IV, alínea "a", da Lei nº 8.625/93;

Considerando a relevância das atribuições conferidas ao Ministério Público no tocante à defesa do patrimônio público, por força do art. 129, inc. III, da Constituição Federal e das disposições da Lei nº 7.347/85;

Considerando que, segundo Hugo Nigro Mazzili, o "Promotor de Justiça do Patrimônio Público e social tem sua área de atuação voltada para a defesa da probidade e legalidade

administrativa e da proteção do patrimônio público e social"¹.

Considerando que a recomendação “constitui um instrumento poderoso para conformação e adequação de condutas de agentes políticos e administradores públicos, consistindo numa espécie de notificação e alerta sinalizador da necessidade de que providências sejam tomadas, sob pena de consequências e adoção de outras medidas e expedientes repressivos por parte do Ministério Público”², viabilizando, dessa maneira, a demonstração de dolo para eventual ajuizamento de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, sem prejuízo de ação própria para imposição de obrigação de fazer;

Considerando que, na linha do art. 37, “caput”, da Constituição Federal e do art. 25 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, a Administração Pública deve pautar-se pelos princípios da legalidade, **da impessoalidade, da moralidade**, da publicidade e da eficiência, os quais são de plena exigibilidade jurídica, devendo ser observados compulsoriamente pelos entes públicos das esferas federal, estadual e municipal;

Considerando que, conforme leciona Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade “é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República,

¹ MAZZILLI, Hugo Nigro. Introdução ao Ministério Público. 9º. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 319.

² ALVES, Leonardo Barreto Moreira e BERCLAZ, Márcio Soares. Ministério Público em ação. 2. ed. Salvador: JusPODVM, 2013, p. 49.

até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro".³

Considerando que a investidura em cargo ou emprego público depende da 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;

Considerando que a exigência de concurso público está baseada em três postulados fundamentais, quais sejam, princípio da igualdade, pelo qual se permite que todos os interessados em ingressar no serviço público disputem a vaga em condições idênticas para todos; princípio da moralidade administrativa, indicativo de que o concurso veda favorecimentos e perseguições pessoais, bem como situações de nepotismo, em ordem a demonstrar que o real escopo da Administração é o de selecionar as melhores candidatas; e, por fim, princípio da competição, que significa que os candidatos participam de um certame, procurando alcançar-se a classificação que os coloque em condições de ingressar no serviço público⁴;

Considerando que, em âmbito municipal, a Lei Complementar nº 42, de 26 de junho de 2002, a qual dispõe sobre o Regime Jurídico dos servidores públicos da administração direta,

³ Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2016, pág. 104.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo / José dos Santos Carvalho Filho - 31º ed. rev. atual. e ampl. - São Paulo: Atlas, 2017, p. 416.

das autarquias e fundações públicas do Município de Nova Andradina, é silente no que concerne à possibilidade de permuta de servidores efetivos da carreira de magistério com outros municípios ou de Governos de Estados;

Considerando que chegou ao conhecimento desta Promotoria de Justiça que o Chefe do Executivo Municipal editou e a Câmara Municipal aprovou o Projeto de Lei Complementar nº 3, de 24 de março de 2023 com escopo de disciplinar a matéria em âmbito municipal, sem, contudo, observar os princípios comezinhos aplicados à administração pública;

Considerando que, conforme apurado, o projeto de lei complementar remetido ao Legislativo Municipal, em regime de urgência, além de não estabelecer qualquer procedimento com relação a busca de interessados ou critérios objetivos para a sua realização, viola ao mesmo tempo os princípios da legalidade e da isonomia, sem se falar em possível afronta à moralidade administrativa, **mormente pela aparente pessoalidade, haja vista que a mesma matéria no ano de 2019 foi objeto de “convênios de cooperação técnica” e ensejou a expedição de recomendação por este Órgão de Execução;**

Considerando, ainda, que o texto legal foi aprovado na casa de leis, mesmo em total contrariedade ao Parecer Jurídico nº 157/2023 e Parecer das Comissões de Justiça e Redação nº 34, de 25 de abril de 2023, ambos indicando a inconstitucionalidade da lei complementar;

Considerando que a Lei nº 8.429, de 02 de junho de

1992, a Lei de Improbidade Administrativa, em seus arts. 10 e 11, esclarece que constitui ato de improbidade administrativa ações ou omissões que causem prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública;

Resolve **recomendar** ao Prefeito Municipal de Nova Andradina/MS, Excelentíssimo Senhor José Gilberto Garcia, e aos Vereadores da Comarca de Nova Andradina, que, **no prazo de 15 (quinze) dias**, em observância aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, **se abstenha de sancionar** o Projeto de Lei Complementar nº 3, de 24 de março de 2023, de modo a preservar a segurança jurídica e a moralidade administrativa.

Requisita-se que, no prazo de **10 (dez) dias**, o Executivo Municipal e o Legislativo de Nova Andradina/MS informem por escrito a esta Promotoria de Justiça sobre o acatamento ou não da presente recomendação.

Em caso de não acatamento, o Ministério Público do Estado de Mato Grosso do Sul informa que poderá adotar as medidas legais, inclusive mediante o ajuizamento da ação civil pública cabível.

Para melhor conhecimento e divulgação, determino a remessa de cópias da presente recomendação para publicação de seu inteiro teor no Diário Oficial do Ministério Público, assim como ciência à Secretária Municipal de Educação de Nova Andradina, Ilustríssima Senhora Giuliana Masculi Pokrywiecki, e ao Procurador-Geral do Município, Ilustríssimo Dr. Daniel de Oliveira Bastos.

Por fim, em atenção ao disposto no parágrafo único do artigo 45 da Resolução nº 15/2007/PGJ, **requisito** à Prefeitura Municipal de Nova Andradina/MS a divulgação adequada e imediata desta Recomendação no Diário Oficial do Executivo deste município.

Nova Andradina/MS, 23 de maio de 2023.

Paulo Leonardo de Faria

Promotor de Justiça