

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 001.084/2020-8

Natureza: Representação

Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/ES; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/RJ; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/ac e RO; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região/MA; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região/go; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região/al; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região/RN; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região/PI; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região/MT; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/mg; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral de Goiás; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral

Representação legal: não há

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. AVALIAÇÃO DE CESSÕES E REQUISIÇÕES DE SERVIDORES PÚBLICOS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. RECOMENDAÇÃO. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, a instrução lavrada no âmbito da então Secretaria de Fiscalização de Pessoal (peça 155), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade técnica (peças 156 e 157).

“INTRODUÇÃO

1. *Cuidam os autos de representação autuada por esta Secretaria de Fiscalização de Pessoal com vistas examinar possíveis irregularidades nas cessões e requisições de servidores públicos no âmbito do Poder Judiciário, de modo a subsidiar diagnóstico acerca do uso desses institutos, em atenção aos princípios norteadores da gestão pública (peça 1).*

HISTÓRICO

2. *Esta representação tem origem na comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, exarada na sessão ordinária desta Corte de Contas realizada em 28 de agosto de 2019, pela qual determinou à Segecex que, por intermédio desta unidade técnica, realizasse “requisição de informações para apurar o quantitativo de servidores cedidos/requisitados na Administração Pública Federal, especificamente no âmbito do Poder Judiciário, de forma a subsidiar diagnóstico acerca do uso do instituto da cessão/requisição de acordo com os princípios norteadores da gestão, em observância da supremacia do interesse público” (peças 1 e 3).*

3. *Dando cumprimento à determinação, foram expedidos ofícios de diligências aos diversos Tribunais, com vistas à obtenção dos dados e informações necessárias a responder aos questionamentos constantes na referida comunicação (peças 4 a 133).*

4. *Em ato contínuo, considerando a relevância dos fatos levantados e a possibilidade de identificação de irregularidades em casos concretos a serem analisados, esta Sefip autuou a presente representação com o objetivo de adotar as devidas providências fiscalizatórias acerca da matéria.*

5. *Por fim, cumpre informar da existência de diversos processos de controle externo desta Corte de Contas que tratam de requisição de servidores pela Justiça Eleitoral, a exemplo do TC 025.106/2019-8 (unidade técnica: SecexAdmin), apreciado pelo Acórdão 1.345/2020-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, e TC 014.541/2016-5 (unidade técnica: SecexAdmin), apreciado pelo Acórdão 2.617/2016-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer. Em especial, destaca-se o TC 014.770/2009-9 (unidade técnica: SecexAdmin), apreciado pelo Acórdão 199/2011-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, que cuidou de examinar, de maneira sistêmica, os atos de requisição de pessoal no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Em que pese haver semelhanças acerca da matéria, deve-se salientar que o objeto desta fiscalização é mais amplo e visa subsidiar diagnóstico acerca do uso do instituto da cessão/requisição de acordo com os princípios norteadores da gestão, em observância da supremacia do interesse público.*

6. *Antes de dar prosseguimento ao feito, mediante a análise das informações requisitadas, realizar-se-ão os exames de admissibilidade e sumário, conforme determinam os artigos 103 e 106 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014.*

EXAME DE ADMISSIBILIDADE

7. *Deve-se registrar que a representação preenche os requisitos de admissibilidade constantes no art. 235 do Regimento Interno do TCU, haja vista a matéria ser de competência do Tribunal, referir-se a responsáveis sujeitos a sua jurisdição, estar redigida em linguagem clara e objetiva, conter nome legível, qualificação do representante, bem como encontrar-se acompanhada do indício concernente à irregularidade ou ilegalidade.*

8. *Ademais, as unidades técnicas do TCU possuem legitimidade para representar ao Tribunal, conforme disposto no art. 237, VI, do RI/TCU, tendo sido formulada em decorrência da comunicação do Ministro Raimundo Carreiro, exarada na sessão ordinária desta Corte de Contas realizada em 28 de agosto de 2019.*

9. *Dessa forma, a representação poderá ser apurada, para fins de comprovar a sua procedência, nos termos do art. 234, § 2º, segunda parte, do RI/TCU, aplicável às representações nos termos do parágrafo único do art. 237 do mesmo normativo.*

EXAME SUMÁRIO

10. *Considerando o disposto no caput do art. 106 da Resolução-TCU 259, de 7/5/2014, as unidades técnicas do Tribunal devem realizar exame sumário acerca do risco para a unidade jurisdicionada, da materialidade e da relevância dos fatos denunciados.*

11. *Em relação ao primeiro aspecto, entende-se que as supostas irregularidades são capazes de causar impactos objetivos na missão finalística dos órgãos e entidades cedentes, no que tange ao pleno funcionamento de suas atividades e cumprimento de metas institucionais. Quanto ao segundo, embora não haja informações precisas quanto a esse requisito, o elevado número de servidores públicos envolvidos nas cessões/requisições aponta para um volume expressivo de recursos. Por último, a relevância dos fatos está associada à manutenção de cessões/requisições que extrapolam os prazos limites previstos em lei, assim como consequências na prestação continuada de serviços públicos.*

12. *Por essas razões, em exame sumário, entende-se que os fatos noticiados na representação podem ser considerados de alto risco, relevância e materialidade, cabendo o prosseguimento do processo, nos termos do inciso II do § 3º do art. 106 da Resolução-TCU 259/2014.*

EXAME TÉCNICO

13. *Preliminarmente, foram enviadas diligências aos órgãos do Poder Judiciário solicitando relação e informações relativas aos servidores cedidos/requisitados para/de outros órgãos e entidades da administração pública. Foram definidos dois lay-outs de arquivos a serem respondidos, um referente às cessões (peça 4, p. 2) e outro às requisições (peça 4, p. 3).*

14. *Após validação e tratamento dos arquivos recebidos, as respostas foram consolidadas em uma tabela principal (peça 146), da qual se extraíram, mediante cruzamentos e comparações entre si, informações hábeis a atender os questionamentos constantes na comunicação do Ministro Raimundo Carreiro. As informações preliminares dos cruzamentos constam nas peças 134 a 144.*

15. *Ao cabo, este processo envolve 62 órgãos do Poder Judiciário — 25 Tribunais Regionais Eleitorais, 24 Tribunais Regionais do Trabalho, 5 Tribunais Regionais Federais,*

TJDFT, CJF, CNJ, STJ, STM, STF, TST e TSE —, 11.315 casos, sendo 10.124 de requisições e 1.191 de cessões.

16. Nessa linha, considerando o volume de informações e diferentes situações apresentadas, de modo a delimitar o escopo desta fiscalização, foram estabelecidos os seguintes pontos focais a serem perquiridos: i) comparação entre o número de servidores cedidos/requisitados e força de trabalho do órgão; ii) servidores em estágio probatório que se encontram cedidos/requisitados; iii) servidores cedidos/requisitados por prazos longos ou que extrapolam o limite legal; iv) servidores cedidos que não exercem cargo em comissão ou função de confiança; e v) servidores públicos cedidos/requisitados que exercem suas funções em unidades federativas distinta do órgão ou entidade de origem. Salienta-se que não faz parte do escopo deste trabalho verificar questões atinentes a remunerações ou reembolsos pagos a esses servidores.

17. Antes de prosseguirmos, interessante revisitar alguns conceitos relativos aos institutos da cessão e requisição que serão tratados ao longo deste trabalho e a jurisprudência deste Tribunal acerca do tema.

18. No âmbito federal, nos termos do art. 93 da Lei 8.112/1990, 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 em duas hipóteses: a primeira é para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; a segunda, para casos previstos em leis específicas.

19. Perceba-se que esses institutos não se confundem, sendo a cessão de servidor um ato discricionário, enquanto a requisição, normalmente relacionada à Justiça Eleitoral (Lei 6.999/1982), é ato vinculado para atender situações previstas em lei. Ao regulamentar o art. 93 da Lei 8.112/1990, o Decreto 9.144/2017, em seus arts. 2º e 3º, dispõe o seguinte:

Cessão:

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.

Requisição:

Art. 3º Na requisição, não há necessidade de concordância do órgão ou da entidade de origem.

§ 1º A requisição implica a transferência do exercício do agente público, sem alteração da lotação no órgão de origem.

§ 2º Exceto se houver disposição em contrário, aplicam-se à requisição todas as regras sobre cessão constantes deste Decreto.

20. Importa salientar que a cessão é concedida por prazo indeterminado e pode ser encerrada a qualquer momento por ato unilateral do cedente, do cessionário ou do agente público cedido (arts. 4º e 5º do Decreto 9.144/2017).

21. Além do art. 93 da Lei 8.112/1990, há um conjunto de legislações específicas aplicáveis à matéria, como por exemplo, a Lei 6.999/1982 e Resolução-TSE 23.523/2017, que dispõem sobre requisições de servidores públicos pela Justiça Eleitoral; o art. 2º da Lei 9.007/1995,

que dispõe sobre a requisição de servidor para ter exercício na Presidência da República ou respectivos órgãos integrantes. Sem contar as diversas normas originárias dos Tribunais que disciplinam suas requisições/cessões.

22. Cabe destacar que, neste trabalho, não se fará distinção rigorosa entre os institutos, a menos quando necessária. É dizer, utilizaremos o termo “requisição” para denominar os casos de servidores que vieram trabalhar no órgão do Poder Judiciário em análise, independentemente se o ato é autorizativo ou vinculado, e “cessão” para os casos dos servidores que saíram da estrutura daquele órgão. Informações mais precisas sobre o ato se faz necessário visitar o fundamento legal da cessão/requisição informado pelo órgão.

23. Por sua vez, este Tribunal já se manifestou diversas vezes sobre o tema, conforme deliberações colacionadas a seguir: Decisão 59/2002-TCU-Plenário, relator Min. Guilherme Palmeira, Acórdão 1.762/2003-TCU-2ª Câmara, relator Min. Ubiratan Aguiar, Acórdão 154/2004-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, Acórdão 2.060/2004-TCU-Plenário, relator Min. Walton Alencar Rodrigues, Acórdão 2.167/2005-TCU-Primeira Câmara, relator Min. Marcos Vinícios Vilaça, Acórdão 116/2009-TCU-Plenário, Min. Marcos Bemquerer, Acórdão 1.211/2009-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge, Acórdão 3.411/2010-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, Acórdão 3.412/2010-TCU-Plenário, relator Min. André de Carvalho, Acórdão 199/2011-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, Acórdão 137/2011-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, Acórdão 2.070/2012-TCU-Plenário, relator Min. Raimundo Carreiro, Acórdão 2.576/2014-TCU-Plenário, relator Min. José Jorge, Acórdão 739/2016-TCU-Plenário, relator Min. Vital do Rêgo, entre tantos outros.

Comparação entre o número de servidores cedidos/requisitados e força de trabalho do órgão

24. Com base nos dados informados, foi possível calcular a relação entre o número de servidores cedidos/requisitados e a força de trabalho de cada órgão. Ao dimensionar essa proporção, é possível identificar aqueles órgãos mais críticos e que devem receber maior ênfase do poder fiscalizador deste Tribunal. A peça 148 apresenta os valores desse índice para cada órgão do Poder Judiciário. Por sua vez, a tabela abaixo traz o índice calculado, de forma agrupada, para cada seguimento da Justiça:

Tabela1 – Comparação da quantidade de servidores cedidos/requisitados pela força total de trabalho, consolidado por seguimento atuação dos órgãos*

Se g m e n t o d o ó r g ã o	Requisitados		Cedidos		Posição Líquida		Q t d e s e r v i d o r e s
		%		%		%	
	Q		Q		Q		
	t		t		t		
	d		d		d		
	d		d		d		
	e		e		e		
	s		s		s		
	e		e		e		
	r		r		r		
	v		v		v		
	i		i		i		
	d		d		d		

		o r e s)		o r e s)		o r e s)	g ã o * *
<i>T R E s</i>	6 . 4 6 4	3 2 , 6 %		0 , 8 %		3 1 , 9 %	1 9 . 8 1 1
<i>C o n s e l h o s</i>	1 3 8	2 3 , 4 %		5 , 3 %		1 8 , 2 %	5 8 9
<i>Tr i b u n a i s S u p e r i o r e s</i>	7 7 7	9 , 1 %		2 , 6 %		6 , 4 %	8 . 5 8 1
<i>T R T s</i>	1 . 4 7 6	3 , 4 %		0 , 6 %		2 , 8 %	4 4 . 0 2 2
<i>T R F s + T J D F T</i>	1 . 2 6 9	3 , 3 %		1 , 4 %		1 , 9 %	3 8 . 5 3 1
<i>T O T A L</i>	1 0 . 1 2 4	9 , 0 8 %		1 , 0 7 %		8 , 0 1 %	1 1 . 1 5 3

(*) Fonte: respostas aos ofícios enviados aos órgãos, fichas financeiras e cadastrais de servidores constantes nas bases de dados da Sefip; (**) A quantidade de servidores de cada órgão foi obtida através das bases de dados desta secretaria (CPFs ativos constantes em fichas financeiras) e pode não representar o valor exato desse número.

25. A primeira informação relevante que se extrai da tabela acima é que 64,9% de todas as requisições (6.464 casos) ocorreram no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais. De acordo com os índices calculados, verifica-se que os servidores requisitados representam, em média, um terço da força de trabalho desse seguimento da Justiça.

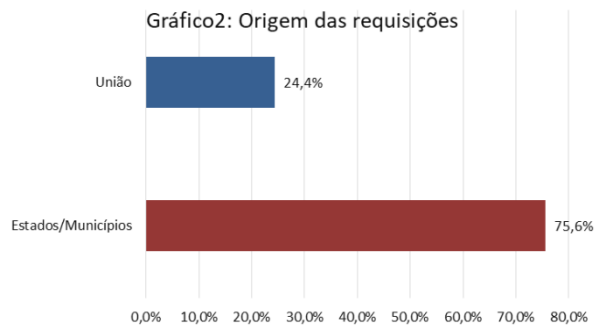
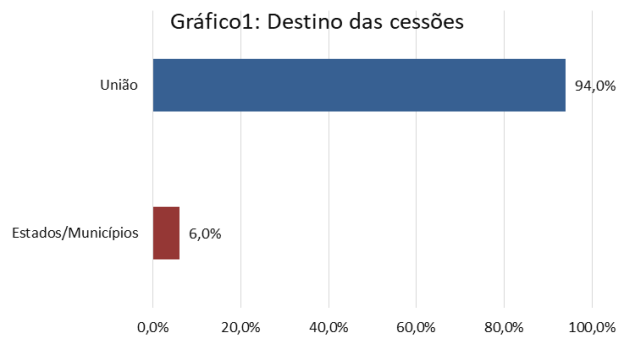
26. Observando individualmente todos os TREs (peça 148), chama atenção a situação de alguns deles. Por um lado, há TREs em que os servidores requisitados têm participação predominante na força de trabalho do órgão, como é o caso do TRE-SP (62,2%) e TRE-DF (54,9%). Por outro lado, temos o TRE-BA (2,6%), TRE-RJ (7,7%) e TRE-PR (9,6%) que são os órgãos dessa justiça especializada com menor participação de requisitados em suas forças de trabalho.

27. Logo em seguida, temos os Conselhos, cuja força de trabalho é suprida por 23,6% de servidores requisitados. Embora relevante em termos relativos, os números absolutos não são representativos. Até porque, considerando as informações da tabela constante na coluna “Posição Líquida” — que visa demonstrar se, de algum modo, as requisições são compensadas pelas cessões —, o índice cai para 18,2%.

28. A situação dos demais órgãos, vistos de forma agrupada, conforme tabela 1, não são relevantes. Todavia, há casos isolados constantes na peça 148 que devem ser destacados: a participação de requisitados na força de trabalho do STM (34,3%), TRF5 (14,3%), TRT da 22ª Região/PI (12,1%), TRT da 24ª Região/MS (10,7%) e TRT da 6ª Região/PE (9,6%).

29. Quanto às cessões (1.191 casos), percebe-se que esse instituto não apresenta impacto significativo na força de trabalho dos órgãos do Poder Judiciário, salvo algumas exceções, conforme demonstrado na peça 148. Essa conclusão é baseada unicamente em termos quantitativos do número de servidores cedidos, visto de uma forma geral, não considerando as atribuições do cargo ou qualificação do servidor. Por certo, há situações em que uma única cessão pode impactar bastante no serviço desempenhado pelo órgão cedente, todavia, entende-se que essa análise se insere na esfera do gestor público, a ser realizada in loco, caso a caso.

30. No tocante à origem e o destino dos servidores requisitados/cedidos, em termos de entes federados, apresentam-se os dois gráficos a seguir:



31. Como se pode notar, as cessões ocorrem majoritariamente no âmbito da União, ou seja, de órgão federal para federal. É dizer, a União não costuma “perder” servidor para Estados e Municípios. Por sua vez, 75% das requisições do Poder Judiciário são provenientes de servidores estaduais e municipais. Majoritariamente, são requisições de servidores para trabalhar na Justiça Eleitoral do país, com fundamento na Lei 6.999/1982 e Resolução-TSE 23.523/2017.

32. Nesse cenário, dada à representatividade da Justiça Eleitoral na situação encontrada, julga-se importante trazer à baila o trabalho de auditoria efetivado, à época, pela 3ª Secex, que cuidou de examinar, de maneira sistêmica, os atos de requisição de pessoal no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs). Em seu relatório, aquela unidade técnica identificou várias irregularidades nas requisições examinanda, entre as quais se citam: i) requisição de servidores por tempo superior ao estabelecido em lei; ii) requisição e manutenção de servidores além do tempo necessário ao atendimento do interesse público; iii) requisição de pessoal para cartório eleitoral em número superior ao estabelecido em lei; iv) requisição irregular de servidores na condição de ‘Cedidos’, sem amparo legal; e v) incompatibilidade entre as atribuições do cargo ocupado pelo requisitado em seu órgão de origem e as atribuições dos cargos criados pela Lei 10.842/2004. Ao apreciar o relatório de auditoria, o TCU prolatou o Acórdão 199/2011-TCU-Plenário, relator Min. Marcos Bemquerer, que dada sua importância e pertinência, transcreve-se a seguir:

9.1. determinar aos Tribunais Regionais Eleitorais do Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe e Tocantins que:

9.1.1. encaminhem a este TCU, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, plano de ação que contemple a devolução aos órgãos de origem dos servidores cujas requisições contrariem os arts. 2º, 3º, e 4º da Lei n. 6.999/1982, bem como a adequação do percentual de serventuários requisitados ou cedidos de outros órgãos às disposições do art. 3º da Resolução do Conselho Nacional de Justiça n. 88/2009;

9.1.2. *façam constar dos processos de requisição de pessoal justificativa acerca das necessidades enfrentadas pelo cartório eleitoral, bem como a relação entre as atividades desenvolvidas pelo servidor no órgão de origem e aquelas a serem desempenhadas no serviço eleitoral, assim como o período necessário para realizar a atividade, caso ainda não o façam;*

9.1.3. *adotem medidas no sentido de que as requisições de servidores para atuarem nos cartórios eleitorais e nas secretarias dos Tribunais Regionais Eleitorais sejam feitas em caráter temporário, com prazo previamente determinado e sem identificação nominal do servidor, em observância aos princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade, deixando a cargo do órgão ou entidade cedente a escolha, entre aqueles que atendam os requisitos para o desempenho das atividades pretendidas pelo requisitante, do servidor a ser cedido à Justiça Eleitoral;*

9.1.4. *abstenham-se de designar servidores requisitados para ocupar a função de chefe de cartório eleitoral, seja na condição de efetivo ou substituto;*

9.1.5. *somente requisitem ou prorroguem a requisição de pessoas com vínculo efetivo com a administração pública, caso ainda não o façam;*

9.2. *determinar ao Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo – TRE/SP que se abstenha de requisitar servidores para a limpeza de zonas eleitorais do interior e da capital;*

9.3. *recomendar ao TSE que adote providências tendentes a suprir a Justiça Eleitoral de quadro de pessoal efetivo, de modo que o instituto da requisição passe a ser utilizado tão-somente no atendimento do interesse público específico e pontual que motivou a requisição, deixando de servir como forma de preenchimento permanente dos quadros funcionais do órgão requisitante, cujos cargos devem ser providos por meio de concurso público;*

9.4. *determinar às Secretarias de Controle Interno do TSE e dos TREs que façam constar do próximo relatório das contas anuais informações sobre o cumprimento das determinações resultantes deste relatório;*

9.5. *dar ciência deste Acórdão, acompanhado dos respectivos Relatório e Proposta de Deliberação, à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, ao Conselho Nacional de Justiça e ao Tribunal Superior Eleitoral.*

33. *Portanto, a questão específica dos TREs não é novidade para esta Corte de Contas e decorre das dificuldades enfrentadas pelos tribunais eleitorais em preencher o quadro de pessoal com servidores concursados. Por essa razão, foi prolatada a recomendação constante no subitem 9.3 do acórdão supramencionado.*

Cessões e requisições de servidores públicos em estágio probatório

34. *Objetivando verificar quantos servidores públicos em estágio probatório foram requisitados ou cedidos no âmbito da Poder Judiciário, confrontou-se a data de ingresso do servidor no órgão de origem com a data da requisição/cessão. Assim, foram identificadas as situações cujo prazo era inferior a três anos.*

35. *Cumpre salientar que não foram consideradas nas análises as controvérsias que existiam antes sobre o prazo para aquisição de estabilidade (art. 41 da CF/1988, redação original) e estágio probatório (art. 20 da Lei 8.112/1990), se dois ou três anos, até porque, a cessão ou requisição de servidor em estágio probatório não é, em regra, uma irregularidade. Portanto, o prazo de três anos também foi adotado como critério para as requisições/cessões ocorridas antes da publicação da EC 19/1998. Da mesma forma, não foram consideradas questões relativas ao regime jurídico do servidor, principalmente quando sua origem é estadual ou municipal. Ressalte-se que é possível consultar informações individuais acerca das situações aqui identificadas na peça 146.*

36. Com base no parâmetro acima, identificaram-se 201 servidores que foram cedidos por seus órgãos e que se encontravam há menos de três anos no cargo, contados a partir da data de admissão, ou seja, aproximadamente 17% de todas as cessões. A tabela constante na peça 149 discrimina as situações identificadas. Por sua vez, a tabela constante na peça 150 discrimina os casos de requisição em estágio probatório. Nessa situação, identificaram-se 660 servidores, ou seja, aproximadamente 6,5% de todas as requisições.

37. Fica evidente em alguns casos que o servidor nunca trabalhou efetivamente no órgão de origem, pois foi cedido/requisitado logo após a admissão, permanecendo nessa situação por vários anos. Nas informações tabuladas nas peças 149 e 150, facilmente se identificam prazos de requisições/cessões superiores há dez anos (383 casos, sendo 65 cessões e 318 requisições). De mais a mais, há situações de servidores cedidos/requisitados há mais de trinta anos.

38. O principal risco da manutenção dessas situações é o prejuízo ao órgão/entidade cedente que fez um concurso público na expectativa de garantir quadro de pessoal condizente com suas necessidades. Não se podem olvidar prejuízos ao próprio servidor, primeiro porque temos a questão da suspensão da contagem de tempo do estágio probatório e seus possíveis reflexos para aquisição de aposentadoria voluntária — sendo essa uma das preocupações constante na comunicação do Ministro Raimundo Carreiro —, segundo porque quando retornar ao órgão de origem, pode ser que não detenha as qualificações necessárias para o desempenho de suas atividades para qual foi originalmente contratado.

39. Outro corte estabelecido foi para verificar casos de servidores em estágio probatório que foram cedidos pelo Poder Judiciário, em desrespeito ao comando do art. 20, § 3º, da Lei 8.112/1990 c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017, ou seja, para ocuparem cargos distintos daqueles de Natureza Especial ou de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, de níveis 6, 5 e 4 ou equivalentes — tendo como referência para verificar a equivalência das funções a Portaria 121/2019 do Ministério da Economia. Nessa situação foram identificados 155 casos, salientando que muitos desses servidores estão exercendo alguma função, porém, distinta daquela exigida na lei.

40. Nesse sentido, entende-se ser necessário encaminhar a peça 153 aos órgãos do Poder Judiciário, para que então apurem as situações cujas cessões e requisições possam estar violando o art. 20, § 3º, da Lei 8.112/1990 c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017.

Cessão/requisição de servidores públicos por prazos longos ou que extrapolam o limite legal

41. Independentemente de o servidor estar ou não em estágio probatório, foi calculado o prazo decorrido das datas das cessões/requisições até a data de 31/10/2019 (época do envio dos ofícios de requisição aos órgãos).

42. Além de questões que transcendem limites legais, a estimação de um prazo para ser considerado não razoável para manutenção das cessões/requisições depende de vários fatores. Na verdade, depende da análise das circunstâncias de cada caso. Pode ser que uma cessão/requisição mantida por mais de dez anos esteja perfeitamente atendendo ao interesse dos órgãos envolvidos, concernente ao interesse público. De toda sorte, faz-se necessário estabelecer um prazo para as análises, sendo este fixado, arbitrariamente, em cinco anos. Pode ser outro, a critério do julgador.

43. Considerando o parâmetro acima, identificaram-se 3.789 servidores cedidos/requisitados que se encontram há mais de cinco anos nessa situação, ou seja, aproximadamente 33,5% de todos os casos. Desses, 3.271 (86,3%) são relativos às

requisições. Um dado interessante é que 70,30% dos servidores identificados estão exercendo alguma função.

44. A tabela constante na peça 151 discrimina cada situação identificada, tanto de cedidos como de requisitados, em um mesmo documento. As informações estão ordenadas pela tabela de origem dos dados e prazo da cessão/requisição, calculado até 31/10/2019. Ressalte-se novamente que é possível consultar na peça 146 informações individuais acerca das situações aqui identificadas.

45. Adotando como critério de corte o prazo de dez anos, identificaram-se 2.155 servidores cedidos/requisitados há mais de dez anos. Desses, 1.677 (77,8%) são relativos às requisições. Sendo que 88,6% dos servidores estão exercendo alguma função.

46. Outra questão relevante a ser analisada são as requisições de servidores públicos regidas pela Lei 6.999/1982, quando prorrogadas diversas vezes, ignorando o prazo legal — que pode ser prorrogado no máximo por quatro anos, se consideramos o art. 6º da Resolução-TSE 23.523/2017. Ao analisar as situações constantes na peça 151, identificaram-se 1.144 casos de servidores requisitados pela Justiça Eleitoral por prazo superior a cinco anos, ainda que tenham apresentado como fundamento legal para a requisição a Lei 6.999/1982 e/ou Resolução-TSE 23.523/2017. Há fortes indícios de irregularidades na manutenção dessas requisições. Saliente-se que esse tipo de irregularidade já demandou a atuação do TCU diversas vezes, sendo tema recorrente, conforme demonstram as decisões desta Corte colacionadas alhures.

47. Novamente, o risco da manutenção dessas situações é o prejuízo ao órgão/entidade cedente que fez um concurso público na expectativa de garantir quadro de pessoal condizente com suas necessidades. Além disso, a manutenção de um passivo constante no quadro de pessoal, compensado continuamente por requisições de servidores de outros órgãos e entidades, é uma situação que joga contra o próprio órgão, na medida em que cria condições favoráveis ao desvio de função e se posterga a realização de concurso público para preenchimento de cargos. Ademais, deve-se reconhecer que em vários casos as cessões/requisições observam os interesses pessoais dos servidores envolvidos, em detrimento do interesse público.

48. Por certo, existe a possibilidade de cooptação desses servidores pelo órgão cessionário através de funções de confiança ou outro tipo de gratificação, especialmente quando se perpetuam por longos períodos. Todavia, comprovar se esses atos estão irregulares ou atentam contra o interesse público requer uma análise caso a caso, mediante o exame de documentações específicas, o que refoge ao objetivo desta fiscalização, que é o de fazer um diagnóstico geral da situação.

Servidores cedidos que não exercem cargo em comissão ou função de confiança

49. Ainda que atos discricionários, as cessões de servidores devem ocorrer para exercício de cargo em comissão ou função de confiança, nos termos do inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990 c/c § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017. Vale ressaltar que esta regra, conforme indica o inciso II do art. 93 da Lei 8.112/1990, não se aplica às situações que se enquadram em lei específica, a exemplo da Lei 6.999/1982, que são as requisições para trabalhar na Justiça Eleitoral.

50. Considerando o requisito acima, identificaram-se 89 servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, em desacordo com a exigência prevista no inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990 c/c § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017. Nesse cenário, há indícios de irregularidade na manutenção dessas cessões.

51. A tabela constante na peça 154 discrimina caso a caso. Ressalte-se novamente que é possível consultar na peça 146 informações individuais acerca das situações aqui identificadas.

Servidores públicos cedidos/requisitados que exercem suas funções em unidades federativas distinta do órgão ou entidade cedente

52. Uma questão levantada na comunicação do Ministro Raimundo Carreiro diz respeito às situações de servidores requisitados de localidades bem distantes do órgão cedente. A fim de identificar essas situações, compararam-se as unidades da federação (UF) originária do servidor requisitado/cedido e aquela onde passou a exercer suas funções.

53. Considerando o critério de distância acima (UF), identificaram-se 1.573 servidores requisitados/cedidos trabalhando em estado da federação diferente daquele do órgão cedente, ou seja, 13,9% de todos os casos. Desses, 1.100 (70%) são casos relativos a requisições e 473 (30%) a cessões.

54. Chama atenção algumas dessas situações que se perduram por anos. Identificaram-se 325 servidores, entre cedidos e requisitados, trabalhando há mais de dez anos em estado diferente do órgão cedente. Vislumbra-se nesses casos que os institutos de cessão/requisição foram eventualmente utilizados, ainda que não formalmente, com finalidade de promover a remoção ou redistribuição do servidor. É mais uma hipótese que só poderia ser verificada caso a caso, de difícil comprovação.

55. A tabela constante na peça 152 discrimina cada situação identificada, tanto de cedidos como de requisitados, em um mesmo documento. As informações estão ordenadas pela tabela de origem dos dados e prazo da cessão/requisição, calculado até 31/10/2019. Ressalte-se novamente que é possível consultar na peça 146 informações individuais acerca das situações aqui identificadas.

CONCLUSÃO

56. A partir desta fiscalização, foi possível analisar quantitativamente a situação das cessões e requisições de servidores públicos no âmbito do Poder Judiciário, sendo consideradas para tal fim informações encaminhadas pelos órgãos em respostas as diligências deste TCU, bem como aquelas constantes nas bases de dados desta Sefip. Foram analisadas informações de 62 órgãos do Poder Judiciário e 11.315 casos (10.124 requisições e 1.191 cessões).

57. Conforme visto neste trabalho, 64,9% de todas as requisições (6.464 casos) ocorreram no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais. Verificou-se que, em média, os servidores requisitados pelos TREs representam um terço de sua força de trabalho. Tomando como referência o índice de participação de servidores requisitado na força de trabalho do órgão, sem dúvida, as situações mais críticas ocorrem nesse seguimento da Justiça, exceto para os casos do TRE-BA, TRE-RJ e TRE-PR, que se encontram em uma posição mais confortável. Adotando o mesmo índice, verificou-se que a situação dos demais órgãos não é tão relevante, exceto para o STM, TRF5, TRT da 22ª Região/PI, TRT da 24ª Região/MS e TRT da 6ª Região/PE.

58. Quanto às cessões (1.191 casos), percebe-se que esse instituto não apresenta impacto significativo na força de trabalho dos órgãos do Poder Judiciário, salvo algumas exceções, conforme demonstrado na peça 148. Salientando que as cessões ocorreram majoritariamente no âmbito da União, ou seja, de órgão federal para federal (94,0% dos casos), ao contrário do que se verificou para requisições, que tiveram predominância de órgãos estaduais e municipais como cedentes (75,6% dos casos).

59. Quanto às demais análises realizadas ao longo deste trabalho, destacam-se as seguintes constatações acerca dos atos de cessão/requisição: i) 861 casos de servidores em estágio probatório; ii) 155 cessões de servidores em estágio probatório com possível violação ao art. 20, § 3º da Lei 8.112/1990, c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017; iii) 3.789 casos que perduram por mais de cinco anos, sendo que destes, 2.155 por mais de dez anos; iv) 1.144 casos de servidores requisitados pela Justiça Eleitoral por prazo superior a cinco anos, ainda que tenham apresentado como fundamento legal para a requisição a Lei 6.999/1982 e/ou Resolução-TSE 23.523/2017; v) 89 servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, conforme exigido pelo inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990, c/c o § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017; e vi) 1.573 casos de servidores trabalhando em estado da federação diferente daquele do órgão cedente, sendo que destes, 325 perduram por mais de dez anos.

60. Todavia, comprovar se esses atos estão irregulares ou atentam contra o interesse público exige uma análise caso a caso, mediante exame de documentações e situações específicas de cada órgão. É um problema de difícil solução, ainda mais se consideramos o cenário atual de limitação nas contratações de pessoal pela Administração Pública em face das restrições orçamentárias que o governo enfrenta. São questões que, por estarem imbricadas à gestão de cada órgão do Poder Judiciário da União, devem ser ponderadas quando da decisão por esta Corte de Contas, em concerto com o disposto no art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, o qual prescreve que: “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

61. Nesse cenário, seria contraproducente determinar ou estabelecer, dentro de processos administrativos a serem conduzidos pelos órgãos envolvidos, procedimentos detalhados para corrigir as possíveis irregularidades apontadas nesta fiscalização, pois cabe ao administrador público analisar cada situação em concreto, dentro do seu juízo de conveniência e oportunidade, e decidir sobre que medida adotar em tais situações, de forma a resguardar o interesse geral, bem como a lei e o Direito, nos termos do disposto no art. 2º, parágrafo único, incisos I e II, da Lei 9.784/1999.

62. Levando em consideração estas circunstâncias, caberia considerar esta representação procedente e como proposta de encaminhamento recomendar às unidades jurisdicionadas que avaliem e verifiquem as condições que se encontram seus servidores cedidos/requisitados, em especial quanto aos seguintes requisitos: i) prazo excessivo na manutenção dos atos e descumprimentos dos prazos legais; ii) possíveis prejuízos aos servidores cedidos/requisitados que ainda estejam em estágio probatório; iii) prejuízos à prestação de serviço público dos órgãos ou entidades cedentes; iv) apurar as situações cujas cessões e requisições possam estar violando o art. 20, § 3º, da Lei 8.112/1990, c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017; e v) apurar a situação de servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, conforme exigido pelo inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990, c/c o § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017.

63. Por fim, considerando o amplo alcance desta representação, bem como a sua respectiva natureza, no sentido de fornecer um diagnóstico quanto às possíveis irregularidades nas cessões e requisições de servidores públicos no âmbito do Poder Judiciário, e, ainda, tendo o levantamento das informações permitido então antecipar a proposta de encaminhamento, sugere-se a dispensa do envio das informações preliminares às unidades jurisdicionadas, com fulcro no art. 14, § 2º da Resolução-TCU 315/2020.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

64. *Ante o exposto, opina-se pelo encaminhamento dos presentes autos ao Gabinete do Relator, Exmo. Ministro Raimundo Carreiro, com as seguintes propostas:*

a) conhecer da presente representação, por atender aos requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) recomendar às unidades jurisdicionadas deste processo, com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315, de 2020 e art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que, com base nos elementos dos autos e nas informações constantes das peças 148 a 154, avaliem e verifiquem as condições que se encontram seus servidores cedidos/requisitados, em especial quanto aos seguintes requisitos: i) prazo de excessivo na manutenção dos atos e descumprimentos dos prazos legais; ii) possíveis prejuízos aos servidores cedidos/requisitados que ainda estejam em estágio probatório; iii) prejuízos à prestação de serviço público dos órgãos ou entidades cedentes; iv) situações cujas cessões e requisições possam estar violando o art. 20, § 3º, da Lei 8.112/1990, c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017; e v) situações de servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, conforme exigido pelo inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990, c/c o § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017.

c) informar às unidades jurisdicionadas deste processo do acórdão que vier a ser proferido, com cópia das peças 153 e 154, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

d) informar ao Conselho Nacional de Justiça do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

e) arquivar os presentes autos, com base no art. 250, inciso I, do Regimento Interno do TCU.”

VOTO

A Representação em análise pode ser conhecida, visto que estão presentes os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014.

2. Trata-se de Representação autuada pela então Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) com a finalidade de examinar possíveis irregularidades nas cessões e requisições de servidores públicos no âmbito do Poder Judiciário.

3. Registro que o presente processo teve origem em Comunicação que apresentei a este Colegiado na Sessão de 28 de agosto de 2019, nos seguintes termos:

“COMUNICAÇÃO AO PLENÁRIO

*Senhor Presidente,
Senhores Ministros,
Senhora Procuradora-Geral,*

Apresento a Vossas Excelências proposta acerca da possível ocorrência em medida não razoável de cessões/requisições de servidores da Administração Pública Federal a órgãos diferentes daquele onde se estabelece o seu vínculo de origem.

Considerando a nova realidade orçamentária imposta pela Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, a conseqüente redução dos concursos e as premências da gestão pública que exigem, muitas vezes, a prestação contínua do serviço, há que se verificar se o instituto da cessão/requisição não está servindo de subterfúgio para suprir eventual carência de pessoal, em afronta ao regular processo de admissão do servidor e em prejuízo das atividades dos órgãos cedentes.

Nesse aspecto, menciono exemplo em órgão do Poder Judiciário no qual servidores cedidos, cujas requisições, em alguns casos, foram feitas por órgãos em localidades bem distantes do órgão cedente, tais como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso, São Paulo, Pará, Piauí, Tocantins, Goiás, Maranhão, Paraíba e Pernambuco.

Há casos, ainda, de servidores cedidos/requisitados que se encontram no estágio probatório. Nesse aspecto, apesar de a legislação não impedir tal procedimento, essa cessão deveria ser deferida somente em casos extremamente necessários, pois ela estaria inviabilizando o acompanhamento necessário por parte do órgão que deu posse ao referido servidor durante essa etapa da sua vida funcional. Isso porque o estágio probatório é um importante período de prova a que é submetido o servidor público nomeado para cargo efetivo, com duração de 3 (três) anos, durante o qual é apurada a sua aptidão, capacidade e eficiência para o exercício do cargo, devendo ser avaliado segundo critérios como assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

Nesse contexto, é forçoso reconhecer que o estágio probatório é suspenso durante a cessão a outro órgão, conforme deixou consignado o Superior Tribunal de Justiça (STJ) em decisão no Recurso Ordinário em Mandado de Segurança (RMS) 23.689/RS, relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Sexta Turma, DJe de 07/06/2010, cujo item 2 da Ementa segue abaixo:

*2. Tendo em vista que apenas o período de efetivo exercício no cargo deve ser considerado para conclusão do estágio probatório, período no qual se verifica se o servidor preenche os requisitos para o desempenho do cargo, **em caso de cessão do servidor para outro órgão ocorre suspensão da contagem do prazo de três anos.** (grifei)*

Além disso, nesse mesmo julgado, restou decidido que o servidor que se encontrar ainda em período de estágio probatório não poderá se aposentar, voluntariamente, conforme redação do item 3 da respectiva Ementa:

3. Não pode o servidor em estágio probatório, ainda não investido definitivamente no cargo, aposentar-se voluntariamente, uma vez que o estágio probatório constitui etapa final do processo

seletivo para a aquisição da titularidade do cargo público. Precedente do Pleno do Supremo Tribunal Federal.

Quanto ao item 3 acima, cabe destacar que a jurisprudência deste TCU é pacífica no mesmo sentido, a exemplo dos Acórdãos 1.446/2017-TCU-1ª Câmara (Relator: Ministro Vital do Rêgo) e Acórdão 909/2014-TCU-Plenário (Relator: Ministro Raimundo Carreiro).

Outro aspecto a ser considerado e de maior relevância é o prejuízo causado por tal instituto à missão finalística dos órgãos cedentes. Esta Corte de Contas já se deparou com esse fato em processo que tratou de solicitação da Justiça Eleitoral requisitando servidor deste TCU (TC-018.383/2014-9). Na oportunidade, decidiu-se pelo indeferimento do pleito sob o fundamento de que a cessão do servidor iria inviabilizar o pleno funcionamento do Tribunal e o cumprimento das metas institucionais previstas para cada unidade.

Percebe-se, pelo exposto, que a cessão/requisição de servidores pode causar prejuízos tanto para a Administração Pública quanto para os servidores envolvidos, especialmente no âmbito do Poder Judiciário.

Nesse sentido, parece relevante colher elementos/informações que permitam investigar a observância do interesse da Administração na cessão/requisição, principalmente no que se refere ao trabalho tido como essencial à consecução das atividades precípua dos órgãos cedentes, além do cumprimento das demais disposições legais e regulamentares atinentes à matéria.

Sendo assim, apresento aos Senhores Ministros proposta para que a Secretaria-Geral de Controle Externo, por intermédio da Sefip, realize requisição de informação para apurar o quantitativo de servidores cedidos/requisitados na Administração Pública Federal, especificamente no âmbito do Poder Judiciário, de forma a subsidiar diagnóstico acerca do uso do instituto da cessão/requisição de acordo com os princípios norteadores da gestão, em observância da supremacia do interesse público.

Para isso, faz-se necessário, preliminarmente, o envio de diligências aos diversos órgãos do Poder Judiciário para que encaminhem a esta Corte informações acerca dos servidores cedidos/requisitados e os respectivos fundamentos associados ao procedimento, detalhando, no mínimo, as seguintes informações: data da cessão/requisição; órgão cedente/cedido; data da nomeação; data da cessão/requisição; função de investidura; função exercida no órgão para o qual o servidor foi cedido; e outras informações relevantes para o esclarecimento dos fatos.

Ademais, há outro aspecto de suma relevância, consubstanciado no fato de que o estágio probatório deve ser avaliado pelo órgão de origem do servidor. Nesse sentido, deve ser analisado se os servidores cedidos/requisitados estão sendo avaliados pelos órgãos de origem ou pelos órgãos para os quais foram cedidos/requisitados.

Com esses fundamentos, senhor Presidente, solicito a V. Exa. que submeta ao Plenário a presente Comunicação.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 28 de agosto de 2019.

RAIMUNDO CARREIRO
Ministro”

4. Como se sabe, no âmbito Federal, nos termos do art. 93 da Lei 8.112/1990, 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 em duas hipóteses:

- a) para exercício de cargo em comissão ou função de confiança;
- b) para casos previstos em leis específicas.

5. Este processo envolve **62 órgãos do Poder Judiciário** — 25 Tribunais Regionais Eleitorais, 24 Tribunais Regionais do Trabalho, 5 Tribunais Regionais Federais, TJDF, CJF, CNJ, STJ, STM, STF, TST e TSE, **bem como 11.315 casos**, sendo 10.124 de requisições e 1.191 de cessões. Foram realizadas diligências para todos os órgãos listados a fim de colher informações sobre os servidores cedidos e requisitados em cada unidade jurisdicionada.

6. Após a instrução de mérito (peça 155), considerando a natureza do presente trabalho e tendo em vista que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o Órgão Administrativo que tem sua competência definida no artigo 103-B, § 4º da Constituição Federal, que lhe conferiu atribuições para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, por meio do Despacho à peça 158, de 15/9/2020, facultei ao CNJ a opção de se manifestar, no prazo de 60 dias, ouvindo, se assim entendesse necessário, os 62 órgãos do Poder Judiciário que foram auditados.
7. O CNJ manifestou-se mediante o Ofício 491-SG (095796) e o Despacho SG 0959138 (peças 161 e 163), por meio dos quais informou entender por bem não oferecer manifestação nos autos.
8. Quanto ao mérito, a unidade técnica informou que foi possível analisar **quantitativamente** a situação das cessões e requisições de servidores públicos no âmbito do Poder Judiciário, sendo consideradas para tal fim informações encaminhadas pelos órgãos em respostas as diligências realizadas pelo TCU, bem como aquelas constantes nas bases de dados desta Sefip. Foram analisadas informações de 62 órgãos do Poder Judiciário e 11.315 casos (10.124 requisições e 1.191 cessões).
9. No que tange às **requisições (10.124 casos)**, conforme detalhado no Relatório antecedente, 64,9% de todas elas (6.464 casos) ocorreram no âmbito dos Tribunais Regionais Eleitorais. Verificou-se que, em média, os servidores requisitados pelos TREs representam um terço de sua força de trabalho.
10. Por outro lado, foi averiguado que as **cessões (1.191 casos)** não apresentam impacto significativo na força de trabalho dos órgãos do Poder Judiciário. As cessões ocorreram majoritariamente no âmbito da União, ou seja, de órgão federal para federal (94,0% dos casos), ao contrário do que se verificou para requisições, que tiveram predominância de órgãos estaduais e municipais como cedentes (75,6% dos casos).
11. Das informações analisadas pela Sefip foi possível verificar, ainda:
- “i) 861 casos de servidores em estágio probatório;*
 - ii) 155 cessões de servidores em estágio probatório com possível violação ao art. 20, § 3º da Lei 8.112/1990, c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017;*
 - iii) 3.789 casos que perduram por mais de cinco anos, sendo que destes, 2.155 por mais de dez anos;*
 - iv) 1.144 casos de servidores requisitados pela Justiça Eleitoral por prazo superior a cinco anos, ainda que tenham apresentado como fundamento legal para a requisição a Lei 6.999/1982 e/ou Resolução-TSE 23.523/2017;*
 - v) 89 servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, conforme exigido pelo inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990, c/c o § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017; e*
 - vi) 1.573 casos de servidores trabalhando em estado da federação diferente daquele do órgão cedente, sendo que destes, 325 perduram por mais de dez anos.”*
12. Com base nas informações constantes dos autos e em análise preliminar conclui-se que os prazos dos atos são, em alguns casos, excessivos e pode haver descumprimento dos prazos legais e prejuízos à prestação de serviço público dos órgãos ou entidades cedentes.
13. No entanto, nessa fase não foi possível comprovar se há atos irregulares ou que atentam contra o interesse público, o que exigiria a análise de cada caso, mediante exame de documentações e situações específicas de cada órgão. Essas questões estão relacionadas à gestão de cada órgão do Poder Judiciário da União e devem ser ponderadas por esta Casa.

14. Assim, em que pese o bem elaborado diagnóstico realizado pela Sefip, ainda é necessário apurar:
- a) se os prazos legais para a cessão de servidores estão sendo cumpridos;
 - b) se há possíveis prejuízos aos servidores cedidos/requisitados que ainda estejam em estágio probatório;
 - c) a existência de possíveis prejuízos à prestação de serviço público dos órgãos ou entidades cedentes;
 - d) se há situações cujas cessões e requisições possam estar violando o art. 20, § 3º, da Lei 8.112/1990, c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017;
 - e) se há situações de servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, conforme exigido pelo inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990, c/c o § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017.
15. A proposta de encaminhamento da Sefip foi no sentido de **conhecer** da presente Representação para, no mérito, considerá-la **procedente e recomendar** às unidades jurisdicionadas que verifiquem as situações que se enquadrem no cenário descrito no item 12 retro, além de dar ciência aos órgãos envolvidos e ao CNJ.
16. Diante do cenário descrito, acolho a essência da proposta da unidade técnica, **mas julgo necessário que seja determinado, e não recomendado**, às unidades jurisdicionadas que informem ao Tribunal, no prazo de 180 dias, as situações verificadas em relação aos fatos descritos nestes autos e, quando for o caso, as medidas que foram adotadas para corrigir as falhas apuradas.
17. Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 16 de junho de 2021.

RAIMUNDO CARREIRO
Relator

ACÓRDÃO Nº 1421/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 001.084/2020-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Conselho da Justiça Federal; Conselho Nacional de Justiça; Conselho Superior da Justiça do Trabalho; Superior Tribunal de Justiça; Superior Tribunal Militar; Supremo Tribunal Federal; Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região/ES; Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região/RJ; Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região/DF e TO; Tribunal Regional do Trabalho da 11ª Região/AM e RR; Tribunal Regional do Trabalho da 12ª Região/SC; Tribunal Regional do Trabalho da 13ª Região/PB; Tribunal Regional do Trabalho da 14ª Região/ac e RO; Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região - Campinas/SP; Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região/MA; Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região/go; Tribunal Regional do Trabalho da 19ª Região/al; Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região/SP; Tribunal Regional do Trabalho da 20ª Região/SE; Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região/RN; Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região/PI; Tribunal Regional do Trabalho da 23ª Região/MT; Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região/MS; Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região/mg; Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região/RS; Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região/BA; Tribunal Regional do Trabalho da 6ª Região/PE; Tribunal Regional do Trabalho da 7ª Região/CE; Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região/PA e AP; Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região; Tribunal Regional Eleitoral da Bahia; Tribunal Regional Eleitoral da Paraíba; Tribunal Regional Eleitoral de Alagoas; Tribunal Regional Eleitoral de Goiás; Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais; Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco; Tribunal Regional Eleitoral de Rondônia; Tribunal Regional Eleitoral de Roraima; Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina; Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo; Tribunal Regional Eleitoral do Acre; Tribunal Regional Eleitoral do Amapá; Tribunal Regional Eleitoral do Amazonas; Tribunal Regional Eleitoral do Ceará; Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal; Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo; Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso; Tribunal Regional Eleitoral do Mato Grosso do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Pará; Tribunal Regional Eleitoral do Paraná; Tribunal Regional Eleitoral do Piauí; Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Norte; Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul; Tribunal Regional Eleitoral do Sergipe; Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins; Tribunal Regional Federal da 1ª Região; Tribunal Regional Federal da 2ª Região; Tribunal Regional Federal da 3ª Região; Tribunal Regional Federal da 4ª Região; Tribunal Regional Federal da 5ª Região; Tribunal Superior do Trabalho; Tribunal Superior Eleitoral.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip).
8. Representação legal: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Representação autuada pela então Secretaria de Fiscalização de Pessoal (Sefip) com a finalidade de examinar possíveis irregularidades nas cessões e requisições de servidores públicos no âmbito do Poder Judiciário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VI, do Regimento Interno do TCU, c/c o art. 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer da presente representação para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, determinar às unidades jurisdicionadas deste processo, elencadas no item 4 do presente Acórdão, que, com base nos elementos dos presentes autos, avaliem e verifiquem as condições que se encontram seus servidores cedidos/requisitados, em especial quanto aos requisitos a seguir elencados, informando o resultado ao Tribunal, assim como as medidas adotadas para sanar as falhas verificadas, no prazo de 180 dias:

9.2.1. cumprimentos dos prazos legais;

9.2.2. possíveis prejuízos aos servidores cedidos/requisitados que ainda estejam em estágio probatório;

9.2.3. existência de possíveis prejuízos à prestação de serviço público dos órgãos ou entidades cedentes;

9.2.4. situações cujas cessões e requisições possam estar violando o art. 20, § 3º, da Lei 8.112/1990, c/c o art. 16 do Decreto 9.144/2017;

9.2.5. situações de servidores cedidos que não exercem qualquer função ou cargo em comissão, conforme exigido pelo inciso I do art. 93 da Lei 8.112/1990, c/c o § 2º do art. 2º do Decreto 9.144/2017;

9.3. encaminhar cópia das peças 148 a 154 para as unidades jurisdicionadas elencadas no item 4 do presente Acórdão, a fim de subsidiar as análises a serem procedidas e com fito a embasar o cumprimento do item 9.2 retro;

9.4. dar ciência sobre o presente Acórdão às unidades jurisdicionadas deste processo, elencadas no item 4 do presente Acórdão, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5. dar ciência sobre o presente Acórdão ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), tendo em vista sua competência definida no artigo 103-B, § 4º da Constituição Federal, que lhe conferiu atribuições para o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

9.6. autorizar a Secretaria de Fiscalização de Integridade de Atos e Pagamentos de Pessoal e de Benefícios Sociais (Sefip) a monitorar o cumprimento das determinações constantes do item 9.2 do presente Acórdão;

10. Ata nº 21/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 16/6/2021 – Telepresencial.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1421-21/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro (Relator), Bruno Dantas e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: Marcos Bemquerer Costa.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

Presidente

(Assinado Eletronicamente)

RAIMUNDO CARREIRO

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral, em exercício