



**PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL**

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

AÇÃO CIVIL PÚBLICA

Processo nº. 0014759-40.2015.4.03.6105

Autor: Ministério Público Federal

Ré: União Federal

Vistos.

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo **Ministério Público Federal**, com pedido liminar, em face da **União Federal**, com a finalidade de obter provimento jurisdicional que determine ao Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região a imediata devolução de servidores outrora cedidos, da área da saúde e da educação aos seus municípios de origem, sob pena de multa diária.

No mérito, requer a confirmação da antecipação da tutela requerida e a condenação da parte ré consistente nas obrigações de fazer, não fazer e pagar, nos termos seguintes:

(i) devolução imediata dos servidores cedidos que detém cargo de prestação pública direta à sociedade;

(ii) obrigação de fazer, para que a cessão de servidores tenha caráter impessoal e seja devidamente fundamentada quanto à pertinência entre as habilitações dos cedidos e as funções a serem desempenhadas, dentre outros requisitos, em reforço às providências de vedação do nepotismo;

(iii) obrigação de fazer, de encerrar o desvio de função no qual se encontram os servidores públicos municipais cedidos ao Tribunal e de não fazer, no sentido de não mais alocar servidores que tenham cargo específico em desacordo



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

com suas atribuições legais;

(iv) obrigação de fazer, no sentido de adequar o regime dos funcionários recebidos em cessão aos mesmos termos do que dispõe o Decreto nº 4050/2001, que trata da cessão de servidores pela União Federal;

(v) declaração, pelo Judiciário, no caso concreto, de prazo temporal a caracterizar o requisito de temporariedade da cessão, e, devolução dos funcionários cedidos que estiverem acima deste prazo, bem como a obrigação de não fazer que impeça o TRT 15 de manter cessões por tempo indeterminado;

(vi) condenação em danos materiais e morais em desfavor da União/Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, e em favor dos municípios lesados, pela devolução dos salários indevidamente pagos a servidores cedidos em desvio de função e por prazo abusivo, bem como pelos danos concretos à saúde, educação e outros serviços essenciais às suas populações municipais.

Refere, em suma, que o objeto da investigação civil se iniciou a partir da denúncia recebida em 07/05/2014, o que deu origem à instauração do inquérito civil público nº 1.34.004.000547/2014-45, visando apurar as ilegalidades nas cessões de servidores ou empregados públicos de vários municípios do interior do Estado de São Paulo, os quais se encontram prestando serviços ao T.R.T. da 15ª Região. Informa que os agentes públicos municipais cedidos desenvolvem suas atividades principalmente nas Varas do Trabalho, enquanto que outros também são recrutados para exercer as funções em órgãos regionais da Justiça Trabalhista ou na sede do Tribunal, na cidade de Campinas.

Argumenta que a cessão de servidores deve ocorrer sempre em caráter temporário e excepcional, por período determinado e reduzido, em prestígio ao interesse público e não para suprir a carência de pessoal do órgão cessionário, sendo que as cessões dos servidores municipais causam violação reflexa quanto ao acesso dos cargos por meio de concursos públicos.

Sustenta que os convênios dos demais atos de cessão, em atendimento aos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, bem como em reforço à vedação do nepotismo, devem conter os itens elencados à fl. 09 da inicial.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

Apresenta lista das cessões mais antigas a fim de demonstrar o excesso de prazo nas cessões temporárias vigentes no TRT15, ocasionando o desvio de função em massa e danos graves às populações municipais. Pontua que os desvios de função cometidos pelo Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região estão bem demonstrados nos autos do inquérito civil que integram a presente ação, sendo que dentre os servidores e empregados públicos cedidos para prestar serviços junto ao Tribunal, encontram-se professores, educadores, biólogos, guardas municipais, visitantes sociais, agentes fiscais sanitários, auxiliares de enfermagem, dentistas, visitantes sanitários, fiscais de renda, coordenadores de controle de vetores, monitores e inspetores de educação, tesoureiros, matemáticos, etc.

Argumenta que as populações dos municípios que cedem seus servidores são prejudicadas, uma vez que a cessão alcança o pessoal que atua em serviços públicos essenciais, destacando fatos relacionados às áreas de educação, segurança pública e saúde, de tudo decorrendo a responsabilidade objetiva e direta da União em razão da celebração e manutenção das cessões em desconformidade com a lei.

Com a inicial foram juntados os documentos que integram o inquérito civil nº 1.34.004.000547/2014-45 (fls. 21/329).

A análise do pedido de liminar foi remetida para após a vinda da manifestação preliminar da União (fl. 332), a qual apresentou petição e documentos às fls. 335/443, tendo este Juízo determinado que se aguardasse a vinda da contestação.

A União apresentou contestação às fls. 455/462, acompanhada dos documentos de fls. 463/476, incluindo mídia digital (fl. 475). Requereu a emenda da inicial para o fim de promover a citação dos servidores, municípios e entes envolvidos, na condição de litisconsórcio passivo necessário. No mérito, argumenta que a cessão e a sua continuidade não contraria nenhum ato normativo da esfera municipal ou federal, inexistindo cargo vago que pudesse ser preenchido para sanear o reconhecido déficit de servidores na jurisdição trabalhista da 15ª Região, o que é parcialmente superado com o quadro de cedidos. Sustenta inexistir fundado receio de



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

dano irreparável ou de difícil reparação ao município que voluntariamente cedeu o servidor, pois o ato pode ser plenamente rescindido mediante a comunicação prévia de 60 (sessenta) dias, porém, o TRT da 15ª Região e os seus jurisdicionados sofrerão irreversivelmente a perda no caso da concessão da tutela de urgência.

Informa que o TRT da 15ª Região adotou na minuta padrão de celebração de convênios de cessão a limitação de não poder ser cedido servidores da área da saúde, educação ou segurança, bem como a extensão da vedação ao nepotismo, entretanto enfatiza que os convênios anteriores não são ilegais.

Pontua que na inicial não houve qualquer alegação no sentido de que os convênios que efetivaram as cessões estariam em desacordo com a legislação autorizadora, não sendo compatível com o caso das cessões a aplicação analógica do Decreto nº 4.050/2001, pois tal norma disciplina as cessões de servidores federais para outros órgãos, e no caso a base de análise de compatibilidade jurídica é a legislação municipal.

Argumenta que não há comprovação mínima pelo autor de ilegalidade na ordem jurídica municipal, e, uma vez que foram respeitadas as condições da legislação federal, as cessões dos servidores municipais não devem ser questionadas objetivamente. Acrescenta que a pretensão de anulação das cessões com base na limitação temporal fere a presunção de legalidade de que referidos atos administrativos estejam em conformidade com suas legislações municipais, de modo que a ingerência pretendida afronta a autonomia dos dois entes federativos participantes.

Justifica a presença de interesse público na continuidade da prestação de serviços públicos pelos servidores municipais cedidos ao TRT15, bem como defende a impessoalidade na indicação para a cessão decorrente de ato discricionário do município cedente.

Quanto à pretensão de ressarcimento, afirma que todos os convênios previram que a União arque com os ônus financeiros dos servidores municipais cedidos. Requer, ao final, a improcedência dos pedidos.

Pelo despacho de fl. 477, este Juízo designou a audiência de instrução, bem como determinou que as partes manifestassem sobre as provas que pretendem



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

produzir.

Intimado, o Ministério Público Federal manifestou sobre a contestação e requereu a produção de prova testemunhal. Reiterou o pedido de tutela antecipada com o fim de determinar a imediata devolução dos servidores das áreas de saúde, educação e fiscalização aos seus respectivos município de origem (fls. 483/492).

Houve conciliação entre as partes e o acordo foi homologado por este Juízo, conforme termo de audiência à fl. 496/496verso.

A União apresentou manifestação, requerendo a produção de provas (fls. 495/503), ocasião em que este Juízo determinou a remessa dos autos ao arquivo sobrestado em vista dos termos e prazo da composição entre as partes (fl. 504).

Foram protocoladas várias petições de servidores (fls. 506/566 e 568/619) requerendo o ingresso como assistente litisconsorcial, a suspensão do acordo outrora firmado e tutela provisória para que o TRT da 15ª Região se absteinha de devolvê-los, o que foi indeferido por este Juízo nos termos da decisão de fls. 620/623, sendo de tudo intimado o MPF.

Durante o prazo para cumprimento do acordo, foi juntado aos autos vários ofícios/relatórios acerca da devolução gradativa dos servidores (fls. 663/721, 729, 732/770 e 777/804), do que fora sempre dado vista ao MPF, o qual, em manifestação concordou apenas com a manutenção provisória em relação a quatro servidores nos quadros do TRT 15ª Região (fls. 773/774), o que foi deferido por este Juízo nos termos exarados à fl. 775.

A União apresentou documentos/portarias comprovando a dispensa de servidores municipais (fls. 777/804), e, novamente intimado, o Ministério Público Federal requereu o prosseguimento do feito com análise dos pedidos iniciais, tendo em vista que apenas parte do acordo foi cumprido e o prazo já se encontrava expirado.

Intimada, a União apresentou manifestação e documentos à fls. 813/826.

Pela decisão de fl. 827, este Juízo entendeu que o feito encontra-se em termos para julgamento e após, com a juntada das razões finais pelas partes, deter-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

minou a conclusão para sentença.

O Ministério Público Federal e a União apresentaram razões finais e manifestações (fls. 830/859), sendo os autos encaminhados à conclusão.

É o relatório.

DECIDO.

Sentencio o feito nos termos do artigo 355, inciso I, do Código de Processo Civil.

Do resultado do acordo homologado e dos termos do prosseguimento do feito:

Primeiramente, convém registrar que por ocasião da audiência realizada em 01/03/2016, foi homologado o acordo entre as partes nos seguintes termos (fl. 496/496verso): *“Iniciada a audiência, dada a palavra às partes em tentativa de conciliação, pelo Presidente do TRT15ª foi dito que se compromete a resolver a questão substituindo paulatinamente os servidores cedidos das áreas da saúde e educação dos Municípios por servidores de outras áreas até o fim do exercício de 2016, sem que isso comprometa a prestação jurisdicional. Comprometeu-se a encaminhar a cada dois meses um relatório parcial das substituições dos servidores cedidos pelos Municípios. Pelo representante do MPF foi sugerido que nos próximos convênios de cessão de servidores ao Tribunal, seja estabelecido um prazo máximo de cessão. Requereram a suspensão do feito até o fim do exercício de 2016. Pela MM. Juíza foi dito: Vistos. Homologo o acordo firmado pelas partes em específico no que tange à substituição dos servidores cedidos pelos Municípios das áreas da saúde e educação por outros servidores de outras áreas, até o final do exercício de 2016, ressaltando que o TRT15ª se comprometeu a encaminhar a cada dois meses um relatório parcial das substituições realizadas. Ressalto que a Ordem de Serviço nº 10, de 25/03/2008, não se aplica à presente hipótese, tendo em vista que se restringe às hipóteses de acordo extrajudicial. Suspendo o feito até 31/12/2016, ou o cumprimento do avençado. Tão logo seja apresentado o relatório das substituições, dê-se vista ao MPF.(...)”*

Considerando que decorreu há muito o prazo assinalado, e, instado, o Ministério Público Federal ressaltou que o acordo realizado abarcou somente o pedido feito a título de tutela antecipada, qual seja, a devolução imediata dos servido-



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

res da área da saúde e da educação, mediante o ajuste de que os referidos servidores seriam devolvidos até final do ano de 2016, o que foi parcialmente cumprido.

Assim, o autor requereu a regular tramitação do processo, inclusive quanto à análise dos demais pedidos expostos na inicial, reiterados integralmente à fl. 810/810 verso, do que fora intimada a União Federal (fls. 811/813), ocasião em que reiterou o acolhimento da preliminar de litisconsórcio passivo necessário, com o fim de determinar a citação dos servidores, municípios e entes prejudicados. Na sequência, protocolou petição acompanhada de documentos (fls. 814/825), bem como do Ofício 535/2017, emitido pelo Desembargador do trabalho Presidente do TRT da 15ª Região, contendo o relato consolidado e enquadramento mais atual sobre as questões envolvendo os servidores cedidos, a insuficiência patente de recursos humanos e sua relevância para a manutenção mínima da prestação de serviço público de atendimento aos direitos fundamentais sociais pelo referido Tribunal.

Este Juízo oportunizou às partes a apresentação de razões finais para que após o feito fosse encaminhado à conclusão para sentença (fls. 827/860).

Nesse momento, verifico que o acordo outrora homologado se restringiu à pretensão deduzida em sede de antecipação de tutela e ensejou a suspensão do feito até 31/12/2016, de modo que não resultou na extinção do feito com resolução de mérito. Findo o prazo assinalado e constatado o cumprimento parcial do ajustado entre as partes, resta claro que, sem prejuízo do que já fora cumprido, tal resultado não enseja o reconhecimento da procedência do pedido pelo réu, impondo-se no caso concreto a prolação de sentença com análise integral dos pedidos iniciais reiterados pelo MPF e das alegações de defesa da União Federal ora ré.

Da preliminar arguida pela União Federal:

Prosseguindo, em sede de preliminar, quanto ao pedido da União de litisconsórcio necessário passivo, entendo não ser o caso de figurar no polo passivo da presente ação civil pública todos os servidores cedidos, nem os municípios cedentes, pois a eventual devolução de todos os servidores municipais cedidos deve ser concretizada pela União, inexistindo espaço para o direito de defesa de interesses particulares nessa sede.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

A pretensão deduzida pelo Ministério Público Federal nestes autos enseja diretamente obrigações no âmbito da União Federal, não havendo interesse jurídico direto dos municípios cedentes, porque a incidência de efeitos jurídicos por via reflexa por ocasião da sentença proferida em ação civil pública (art. 16 da Lei nº 7.347/1985) não tem o condão de impor o ingresso dos entes municipais na lide. Vale lembrar que, pelos termos dos convênios firmados, qualquer das partes pode rescindir o convênio e a conseqüente cessão, mediante mera comunicação à outra parte, sem qualquer penalidade, situação que reforça a desnecessidade de formação desse litisconsórcio.

Como já decidido por este Juízo (fls. 620/623), a suposta ofensa ao interesse público que o MPF busca tutelar na presente ação teria sido perpetrada pelo órgão administrativo no âmbito do Tribunal Regional Federal da 15ª Região, o qual é vinculado à União Federal, parte passiva legítima e diretamente interessada na presente causa, pois é o ente federativo com capacidade de defender o interesse do referido órgão responsável pela prestação jurisdicional no âmbito de sua competência.

Portanto, afastado na hipótese o litisconsórcio passivo necessário, ficando rejeitada a preliminar de carência de ação.

Do mérito:

No caso, a controvérsia central reside na permanência, no âmbito do quadro funcional do E. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, de servidores públicos e empregados públicos municipais, originários de vários setores dos municípios do Estado de São Paulo, inclusive de áreas consideradas de serviços públicos essenciais, e que se encontram cedidos prestando serviços na Justiça Trabalhista, em decorrência de convênios firmados entre tal órgão federal e os municípios listados na inicial e documentos que compõem o inquérito civil nº 1.34.004.000547/2014-45 (fls. 10/11, 51/64, 152/165 e 261/329).

Com efeito, todos os entes públicos federal, estadual e municipal, no âmbito de sua competência e atribuições, devem buscar implementar as medidas necessárias para dotar seus órgãos/setores com os recursos humanos necessários



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

para a consecução de suas atividades, visando sempre o interesse público e a eficiência dos serviços públicos prestados à população em geral.

No cumprimento de tal desiderato, os entes públicos buscam suprir as suas deficiências de pessoal preenchendo as vagas disponíveis por servidores titulares de cargos públicos, mediante a aprovação em concursos públicos, em regra. O concurso é o procedimento administrativo que atende precipuamente aos princípios da igualdade e da moralidade administrativa, bem como visa aferir as aptidões e a seleção de candidatos que melhor se enquadram aos cargos a serem providos, ressaltando-se as hipóteses quanto aos cargos em comissão e funções de confiança, conforme limites previstos no artigo 37 da Constituição Federal *in verbis*:

“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:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

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; (...)

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.”

Para além dos princípios e normas constitucionais, a análise do caso presente se faz sob a ótica da aplicação da lei federal que trata da cessão de servidores, considerando que é o órgão federal cessionário que recebe os servidores de outras esferas, no caso oriundos de inúmeros municípios que aderem voluntariamente



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

ao convênio firmado no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região. Logo, não cabe nesta ação perquirir eventuais normas municipais que tratam de cessões, à medida que se pretende regularizar a situação quanto à composição do quadro de servidores no âmbito do referido Tribunal.

No ponto que interessa aos autos, destaco a Lei nº 8.112/1990, que ao tratar da cessão, prevê que: “*At. 93. O servidor poderá ser cedido para ter exercício em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, ou do Distrito Federal e dos Municípios, nas seguintes hipóteses: I - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança; II - em casos previstos em leis específicas. (...)*” Tal dispositivo, especialmente o disposto no inciso I, revela uma discricionariedade da Administração Pública.

Como visto, a cessão é uma das hipóteses de afastamento do servidor para servir a outro órgão ou entidade e que se materializa mediante a autorização/anuência do órgão cedente e a aceitação pelo órgão cessionário, sendo que no caso dos autos o cedente/municípios e o cessionário/União (Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região) firmam convênios cujo objeto é a cessão de servidores municipais regidos por regime celetista ou estatutário.

O Decreto Federal nº 4.050/2001 que regulamentava o artigo 93 da Lei nº 8.112/1990, foi revogado pelo Decreto nº 9.144, de 22 de agosto de 2017, que vigora desde 01/10/2017 e dispõe sobre as cessões e as requisições de pessoal em que a administração pública federal, direta e indireta seja parte, norma que se aplica ao caso presente e deve ser observada no momento da prolação da presente sentença.

Sobre a cessão, tal decreto assim dispõe:

“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.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

§ 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.*

(...)

Prazo da cessão

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

Encerramento da cessão

Art. 5º *A cessão poderá ser encerrada a qualquer momento por ato unilateral do cedente, do cessionário ou do agente público cedido.*

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

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

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

(...)

Cessões em curso

Art. 19. *Aplicam-se as disposições deste Decreto às cessões em curso na data de sua entrada em vigor.*

§ 1º *As cessões concedidas pela administração pública federal, direta e indireta, por prazo limitado ficam convertidas em cessões concedidas por prazo ilimitado.*

§ 2º *As limitações a reembolso estabelecidas nos art. 12 e art. 13 não se aplicam a competências anteriores à data de entrada em vigor deste Decreto.*

§ 3º *Até a competência de agosto de 2018, poderá ser mantido o reembolso da parcela de que trata o inciso II do caput do art. 12 para as cessões em curso*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

na data de publicação deste Decreto.

§ 4º Não se aplica o disposto no art. 15 às cessões em curso na data de publicação deste Decreto.”

Portanto, tal decreto é a norma vigente que regulamenta a cessão de servidores, relevando frisar que a cessão se insere no campo discricionário da Administração Pública, e, não tendo a lei federal acima citada disciplinado prazo, deve prevalecer o previsto no decreto regulamentador, não cabendo Poder Judiciário legislar nesse ponto.

Também não há falar em inconstitucionalidade pela matéria regulamentada, inclusive quanto aos termos, condições e ao prazo indeterminado/ilimitado da cessão, pois o uso do instituto foi facultado ao Administrador Público e se dá em caráter cooperativo entre os entes federados, dentro dos limites de discricionariedade e conveniência de cada ente.

A respeito dos limites impostos ao administrador público quanto à cessão, a Resolução nº 88, de 08 de setembro de 2009, do Conselho Nacional de Justiça, prevê que: “Art. 3º *O limite de servidores requisitados ou cedidos de órgão não pertencentes ao Poder Judiciário é de 20% (vinte por cento) do total do quadro de cada tribunal, salvo se a legislação local ou especial disciplinar a matéria de modo diverso. §1º Os servidores requisitados ou cedidos deverão ser substituídos por servidores do quadro, no prazo máximo de 4 (quatro) anos, na proporção mínima de 20% (vinte por cento) por ano, até que se atinja o limite previsto no caput deste artigo. §2º O disposto no parágrafo anterior não se aplica aos órgãos em relação aos quais este Conselho, em análise concreta, já determinou a devolução dos requisitados ou cedidos. § 3º Deverão os Tribunais de Justiça do Estado em que houver legislação local estabelecendo percentual superior ao do caput deste artigo encaminhar projeto de lei para adequação a esse limite, ficando vedado envio de projeto de lei para fixação de limite superior.”*

No âmbito da Justiça do Trabalho, os limites da cessão encontram regramento específico, devendo ser observado no caso a Resolução nº 63, de 28 maio de 2010, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, que assim dispõe: “Art. 3º O



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

Tribunal Regional do Trabalho não poderá contar com mais de 10% de sua força de trabalho oriunda de servidores que não pertençam às carreiras judiciárias federais.”

Portanto, deve-se observar tal percentual limite, aí incluindo todos os servidores (cedidos, requisitado ou outros) que não ocupam cargos públicos da carreira pertencente à estrutura administrativo/quadro funcional do TRT da 15ª Região.

Nesse contexto, a cessão deve atender ao interesse público, e ainda que utilizada em caráter excepcional e temporário, o ajuste decorre do poder discricionário dos entes públicos (cedente e cessionário), em cooperação federativa, mas também se vincula aos princípios constitucionais e de direito administrativo, principalmente a supremacia do interesse público, estando adstrito, como visto, à norma que regula a gestão administrativa e financeira dos recursos humanos no serviço público, de modo a priorizar o atendimento às necessidades e atribuições específicas afetas a cada uma das unidades dos órgãos, quais sejam, cedente e cessionário.

Não se ignora que a avaliação da distribuição dos recursos humanos, de modo a melhorar a sua eficiência dentro de cada instituição, insere-se no campo de implementação de políticas públicas e se revela discricionária e, portanto afeta à Administração.

De outra parte, o controle judicial se faz presente, não se havendo falar em ingerência nem ofensa a autonomia dos entes federados participantes como argumenta a ré. A propósito, o Professor Celso Antonio Bandeira de Mello (*in* Curso de Direito Administrativo, 31ª edição, São Paulo, Malheiros Editores Ltda., 2014, páginas 995/997) bem pontua que: “(...) *o controle judicial dos atos administrativos, ainda que praticados em nome de alguma discricção, se entenda necessária e insuperavelmente à investigação dos motivos, da finalidade e da causa do ato. Nenhum empeco existe a tal proceder, pois é meio – e, de resto, fundamental – pelo qual se pode garantir o atendimento da lei, a afirmação do direito. (...) Assim como ao Judiciário compete fulminar todo comportamento ilegítimo da Administração que apareça como frontal violação da ordem jurídica, compete-lhe, igualmente, fulminar qualquer comportamento administrativo que, a pretexto de exercer apreciação ou decisão discricionária, ultrapassar as fronteiras dela, isto é, desbordar*



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

dos limites da liberdade que lhe assistiam, violando, por tal modo, os ditames normativos que assinalam os confins da liberdade discricionária.”

Nessa toada, a intervenção e o controle judicial se faz presente quando a conduta da Administração Pública afronta aos princípios constitucionais/administrativos e aos preceitos fundamentais aplicáveis à gestão da coisa pública, mormente no caso em que o órgão referido se utiliza de convênios firmados com municípios que resultam nas cessões de servidores de áreas diversas, essenciais e específicas dos municípios, e, de um modo geral, com atividades funcionais distintas, sem a devida e correspondente qualificação exigida para as atividades desenvolvidas no âmbito do referido Tribunal. Tal postura da ré acaba por vezes ofendendo, ainda que indiretamente, a norma constitucional da obrigatoriedade do concurso público para provimento dos cargos públicos, prevista no art. 37, inciso II, os quais quando providos pelos candidatos aprovados e melhor qualificados podem vir a ocupar os cargos e as funções de confiança conforme disponibilidade de cada órgão, pois, frise-se, o concurso é um mecanismo de acesso democrático que elege critérios e condições condizentes a cada cargo público, mediante a escolha dos melhores candidatos para desempenhar as atribuições afetas a cada órgão público.

De outra parte, ainda que se verifique que o servidor cedido não ocupe a vaga de cargo público, cuja forma genuína de provimento é a nomeação de candidato aprovado no concurso público, o que implica despesa e afeta a capacidade orçamentária do Tribunal, é fato que o cedido é mantido prestando serviços mediante a nomeação de função de confiança já prevista na estrutura administrativa do órgão/tribunal cessionário, sendo que o cedido compõe a força de trabalho no limite no percentual fixado em resolução aplicável ao órgão em questão, cujas informações sobre o quadro funcional e gestão administrativa do Tribunal é encaminhado periodicamente ao CNJ para controle e apuração, quando o caso, conforme se depreende do pedido de providências nº 0002499-59.2015.2.00.0000 (fls. 372/376).

Sobre a regra constitucional que trata da realização de concurso público, o C. Supremo Tribunal Federal proferiu o seguinte entendimento em caso análogo:



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

Ementa: 1) A contratação temporária prevista no inciso IX do art. 37 da Constituição da República não pode servir à burla da regra constitucional que obriga a realização de concurso público para o provimento de cargo efetivo e de emprego público. 2) O concurso público, posto revelar critério democrático para a escolha dos melhores a desempenharem atribuições para o Estado, na visão anglo-saxônica do merit system, já integrava a Constituição Imperial de 1824 e deve ser persistentemente prestigiado. 3) Deveras, há circunstâncias que compelem a Administração Pública a adotar medidas de caráter emergencial para atender a necessidades urgentes e temporárias e que desobrigam, por permissivo constitucional, o administrador público de realizar um concurso público para a contratação temporária. 4) A contratação temporária, consoante entendimento desta Corte, unicamente poderá ter lugar quando: 1) existir previsão legal dos casos; 2) a contratação for feita por tempo determinado; 3) tiver como função atender a necessidade temporária, e 4) quando a necessidade temporária for de excepcional interesse público. 5) In casu, o Plenário desta Corte entendeu a inconstitucionalidade de toda a Lei nº 4.599 do Estado do Rio de Janeiro que disciplina a contratação temporária, dado o seu caráter genérico diante da ausência de uma delimitação precisa das hipóteses de necessidade de contratação temporária. Restou ressalvada a posição vencida do relator, no sentido de que apenas o art. 3º da norma objurgada conteria preceito inconstitucional, posto dúbio e dotado de trecho capaz de originar uma compreensão imprecisa, inválida e demasiado genérica, no sentido de que a própria norma por si só estaria criando os cargos necessários à realização da atividade, o que é juridicamente inviável, uma vez que referida providência dependeria de lei específica a ser aprovada diante de uma superveniente necessidade, nos termos do que previsto no art. 61, §1º, II, alínea “a”, da Constituição da República. 6) É inconstitucional a lei que, de forma vaga, admite a contratação temporária para as atividades de educação pública, saúde pública, sistema penitenciário e assistência à



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

infância e à adolescência, sem que haja demonstração da necessidade temporária subjacente. 7) A realização de contratação temporária pela Administração Pública nem sempre é ofensiva à salutar exigência constitucional do concurso público, máxime porque ela poderá ocorrer em hipóteses em que não há qualquer vacância de cargo efetivo e com o escopo, verbi gratia, de atendimento de necessidades temporárias até que o ocupante do cargo efetivo a ele retorne. Contudo, a contratação destinada a suprir uma necessidade temporária que exsurge da vacância do cargo efetivo há de durar apenas o tempo necessário para a realização do próximo concurso público, ressoando como razoável o prazo de 12 meses. 8) A hermenêutica consequencialista indicia que a eventual declaração de inconstitucionalidade da lei fluminense com efeitos ex tunc faria exsurgir um vácuo jurídico no ordenamento estadual, inviabilizando, ainda que temporariamente, a manutenção de qualquer tipo de contratação temporária, o que carrearia um periculum in mora inverso daquele que leis como essa, preventivas, destinadas às tragédias abruptas da natureza e às epidemias procuram minimizar, violando o princípio da proporcionalidade – razoabilidade. 9) Ex positis, e ressalvada a posição do relator, julgou-se procedente a ação declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 4.599, de 27 de setembro de 2005. 10) Reconhecida a necessidade de modulação temporal dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade para preservar os contratos celebrados até a data desta sessão (28/05/2014), improrrogáveis após 12 (doze) meses a partir do termo a quo acima. (ADI 3649/RJ, Tribunal Pleno, Relator Min. Luiz Fux, DJE 213 29/10/2014).

Ressalte-se que a cessão de servidores municipais necessariamente implica no exercício de cargo em comissão ou função de confiança para o qual o servidor é nomeado para prestar serviços dentro da estrutura funcional do E. TRT da 15ª Região, e, pelo que consta dos autos e admitido pela ré, o instituto da cessão vem sendo utilizado como solução para suprir o déficit de pessoal do referido órgão, contudo, como dito, sem observar a qualificação específica para as funções a serem



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

desempenhadas no Tribunal respectivo.

Sob essa ótica, as cessões até então realizadas, ainda que dentro do percentual limite previsto na Resolução nº 63/2010 do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, não devem mais subsistir, porque, como se infere da relação de servidores de fls. 152/165, existem servidores cedidos de vários municípios do Estado de São Paulo cujos cargos de origem se revelam, de um modo geral, incompatíveis com as atividades desenvolvidas no Tribunal respectivo.

A propósito, o Ofício nº 281/2014-GP/DG, de 07/11/2014, encaminhado ao Conselho Nacional de Justiça, pelo então Presidente do TRT da 15ª Região, no que diz respeito à qualificação dos servidores atuantes na Justiça Trabalhista, assim dispôs (fls. 208/210): *“Informe-se ainda, que parte significativa desses colaboradores não possui a qualificação desejável para o exercício de atribuições nas unidades judiciárias do Tribunal, especialmente a partir da implantação do Processo Judicial Eletrônico – PJe-JT, uma vez que em seus órgãos de origem não lhes foi exigida formação jurídica como pressuposto para ingresso no cargo. Nesta data o Tribunal conta com a colaboração de 394 (trezentos e noventa e quatro) servidores com vínculo precário, sendo 28 (vinte e oito) em razão de exercício provisório vinculado a fato determinante e 366 (trezentos e sessenta e seis) na condição de requisitados, ou seja, mão de obra **cedida** de outros órgãos da Administração Pública, especialmente Prefeituras Municipais (328 – trezentos e vinte e oito – servidores).*

Resta, pois, comprovado nos autos, que houve desvio de função na medida em que estão sendo mantidos servidores cedidos que não atendem às qualificações necessárias inerentes à prestação do serviço público no âmbito judicial, valendo-se inclusive de servidores municipais deslocados de áreas distintas e essenciais no âmbito municipal, como saúde e educação, o que passou a ser regularizado por ocasião do acordo firmado nestes autos, tendo acostado a minuta do convênio adotado pelo Tribunal referido (fls. 470/471). Dessa forma, o procedimento adotado até então viola, dentre outros, o princípio da eficiência, previsto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

Todavia, as cessões até então mantidas encontram-se irregulares em razão do desvio de função comprovado, e, independentemente do prazo de vigência, devem ser encerradas e todos os servidores municipais devolvidos aos municípios de origem, não obstante a possibilidade de formalização de novas cessões, as quais, atendendo ao percentual limite da resolução vigente, também observe a impessoalidade, a eficiência e a vedação ao nepotismo, e ainda, a compatibilidade do cargo e qualificação do servidor condizente com as atribuições a serem desenvolvidas em uma das áreas do referido Tribunal, ou seja, somente poderá ser cedido para exercício provisório o servidor público municipal para atividade compatível com o seu cargo, atendendo ao interesse público de ambos os entes envolvidos (cedente/cessionário), e, ainda, às necessidades atuais de tal órgão jurisdicional/cessionário, em vista da implantação do processo eletrônico.

Assim, eventuais futuras cessões deverão observar os parâmetros acima delineados, relevando consignar que a Administração Pública federal e municipal não deverá promover a cessão de servidor atendendo a nítido interesse particular, porque, a toda evidência, contrariaria princípios e interesses públicos. Reitera-se que a cessão é instrumento de política de pessoal que deve ser realizada no estrito interesse do serviço público, privilegiando a supremacia do interesse público, ainda a gestão dos recursos humanos visando a melhor distribuição da força de trabalho é poder discricionário da Administração, não cabendo a este Juízo delimitar o prazo da cessão.

Quanto à devolução dos servidores cedidos, visando preservar a continuidade dos serviços públicos prestados ao jurisdicionados, entendo que o procedimento poderá ocorrer de forma gradativa e num período de tempo razoável, nos percentuais e prazos fixados no dispositivo desta sentença, devendo a ré levar em conta as situações peculiares de cada local em que o servidor presta serviços, a fim de preservar a continuidade do serviço público.

No mais, **quanto à condenação em danos materiais e morais** em desfavor da União, ainda que se alegue prejuízo à prestação dos serviços públicos municipais, deve-se considerar no caso concreto que os municípios, nos limites do



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

seu poder discricionário e em cooperação com o órgão federal, aderiram voluntariamente aos convênios firmados no âmbito do TRT da 15ª Região e assim viabilizaram as cessões, pelo que não pode ser considerados lesados a ponto de gerar indenização, seja a título de dano material ou de dano moral. Ademais, não restaram comprovados nos autos danos concretos à saúde, educação e a outros serviços essenciais nos municípios, não sendo indenizável o dano *in abstracto*.

Também não deve ser condenada a ré a devolução dos valores pagos a servidores cedidos, conquanto a União arcou com ônus financeiro visando a manutenção do servidor cedido no órgão cessionário, condição essa que decorre da própria cessão, e, nesse aspecto, os servidores cedidos receberam devidamente os valores em decorrência dos serviços públicos prestados. Improcede, pois, o pedido de condenação a título de danos materiais e morais.

Registro, por fim, que as razões finais apresentadas pelo autor inovam em parte a causa, à medida que foram inseridas causas de pedir e pedidos distintos daqueles constantes da inicial, e, por se tratar de questões outras que não integram à tese trazida na inicial, sequer serão objeto de análise destes autos porque, a toda evidência, não são passíveis de apreciação quando refoge aos próprios limites objetivos da lide posta.

DIANTE DO EXPOSTO, julgo parcialmente procedentes os pedidos deduzidos pelo Ministério Público Federal, resolvendo o mérito com fundamento no artigo 487, inciso I, do Código de Processo Civil, para:

a) condenar a União Federal à obrigação de fazer, consistente em encerrar as cessões vigentes, com a consequente devolução de todos os servidores municipais cedidos ao E. Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, para que retornem aos seus cargos/empregos públicos junto aos municípios cedentes de origem;

b) condenar a União Federal à obrigação de fazer, para que as eventuais futuras cessões atendam sempre ao caráter impessoal, vedada em qualquer hipótese o nepotismo, nos termos da Súmula Vinculante nº 13 do STF, bem como que observe o percentual limite previsto no artigo 3º da Resolução nº 63, de 28/05/2010,



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, e ainda, atentando sempre para alocação de servidores cujo cargo e qualificação atendam efetivamente às necessidades atuais do órgão cessionário/TRF15ª Região, com a finalidade executar as atividades específicas daquele órgão.

Com fundamento na Lei nº 7.345/1987, que franqueia a aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, e considerando as circunstâncias do caso concreto, **concedo em parte a tutela específica com fundamento no artigo 497 do CPC**, para determinar que a ré adote as providências consistentes na obrigação de fazer correspondente à devolução de todos os servidores municipais outrora cedidos, bem como que observe as obrigações acima impostas (item b), na hipótese de formalização de novas cessões.

Visando preservar a continuidade do serviço público no âmbito do TRT da 15ª Região, e, sem prejuízo das providências administrativas que vem sendo adotadas pelo referido Tribunal, inclusive dentro da esfera discricionária do órgão cessionário e dos municípios cedentes, que podem encerrar os convênio/cessões a qualquer tempo, **fixo, para fins de cumprimento da tutela específica ora concedida, que a devolução dos servidores municipais deverá ocorrer de forma escalonada, no período de janeiro de 2019 a dezembro de 2020, observando-se o limite mínimo de devolução de 25% (vinte e cinco por cento) de servidores por cada semestre**, observado nesse cálculo o quadro de servidores cedidos existente na data desta sentença, cabendo à ré deliberar sobre as situações peculiares de cada local/setor em que o servidor presta serviços.

Ao fim de cada semestre, a ré terá o prazo de 30 (trinta) dias para comprovar nos presentes autos o cumprimento da tutela específica descrita no item “a”, sob pena de multa que fixo em 25% (vinte e cinco por cento) do valor atribuído à causa, para cada semestre descumprido, consignando que a multa incidirá tanto na hipótese de não apresentação das informações nos autos, como naquela em que, não obstante apresentadas as informações, ocorrer o descumprimento da tutela, no que se refere ao percentual fixado para o encerramento das cessões.

Ressalto que a devolução dos servidores no período não impede a



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA FEDERAL

2ª Vara da 5ª Subseção Judiciária – Campinas/SP

formalização de novas cessões, desde que atendidos os parâmetros legais e os termos fixados na presente sentença, observando-se sempre o limite do percentual da Resolução nº 63/2010, do CSJT.

Sem condenação em honorários advocatícios, considerando que na presente ação civil pública ambas as partes restaram vencidas em parte e não há má-fé do autor, conforme disposto nos artigos 17 e 18 da Lei nº 7.347/1985.

Custas na forma da lei, observando-se no presente caso a isenção ao Ministério Público Federal e à União Federal (art. 4º, I, III e IV, da Lei nº 9.289/1996).

Sentença sujeita ao duplo grau obrigatório de jurisdição, nos termos do artigo 496, inciso I, parágrafo 3º, I, do Código de Processo Civil vigente, em vista do disposto no artigo 19 da Lei nº 7.347/1965.

Intime-se a União para cumprimento da tutela específica concedida em parte na presente sentença.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se. Cumpra-se com prioridade.

Campinas, 23 de agosto de 2018.

JOSÉ LUIZ PALUDETTO
Juiz Federal