



**Procedência:** Núcleo de Assessoramento Jurídico da AGE (NAJ/AGE)

**Interessada:** Superintendência Central de Política de Recursos Humanos da SEPLAG

**Número:** 15.965

**Data:** 14 de março de 2018

**Classificação temática:** Ato Administrativo. Ato normativo.

**Ementa:**

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. ATO ADMINISTRATIVO. ATO NORMATIVO. CESSÃO DE SERVIDOR PARA ÓRGÃO OU ENTIDADE EM QUE NÃO HÁ A RESPECTIVA CARREIRA. APLICAÇÃO DO ARTIGO 7º DA LEI Nº 16.292/2006. NORMA GERAL POSTERIOR. PREVALÊNCIA SOBRE LEIS QUE INSTITUEM OS PLANOS DE CARREIRAS.

A cessão de servidor ocupante de cargo efetivo para órgão em que não haja a carreira a que o mesmo pertence é disciplinada em diversas leis instituidoras dos Planos de Carreiras dos servidores do Poder Executivo estadual e pelo artigo 7º da Lei nº 16.292/2006, gerando dúvidas sobre qual o regramento a ser adotado.

Tendo em vista que ambas as normas têm caráter geral, deve prevalecer a regra editada mais recentemente, como decorrência da aplicação do critério cronológico de resolução de antinomias e artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

## RELATÓRIO

1. Cuida-se de expediente oriundo da Subsecretaria de Gestão de Pessoas/SEPLAG, por meio do qual se encaminha proposta de revisão do Decreto nº 47.256, de 13 de setembro de 2017, que *“Dispõe sobre a cessão de servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo e de detentores de função pública da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Estadual e dá outras providências”*.



2. Segundo se informa, as alterações sugeridas têm por objetivo aprimorar o regulamento da cessão de servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo e detentores de função pública da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

3. Além da análise das alterações propostas, é solicitada manifestação sobre a possibilidade de cessão de servidor para órgãos e entidades em que não há a respectiva carreira, sem nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada, tendo em vista as considerações constantes da Nota Técnica SCPRH/DCCR nº 223/2017.

4. A referida nota técnica, elaborada pela Superintendência Central de Política de Recursos Humanos da SEPLAG, acompanha a consulta. Nela é suscitada a necessidade de elaboração de parecer, tendo em vista a existência de divergências entre o posicionamento adotado pelo NAJ/AGE, AJA/SEPLAG e pela SCAP/SEPLAG.

5. A questão que se coloca é que as leis que instituem os Planos de Carreiras dos servidores da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, publicadas em 2004 e 2005, estabelecem regra geral no sentido de que a cessão de servidor ocupante de cargo de determinadas carreiras para órgão ou entidade em que não haja a respectiva carreira somente é permitida para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada.

6. De outro lado, o artigo 7º da Lei nº 16.292/2006 passou a possibilitar a cessão sem a necessidade de atendimento a esse requisito, bastando, para tanto, a autorização do dirigente máximo do órgão ou entidade de lotação do servidor. Essa regra foi levada em conta quando da elaboração do Decreto nº 47.256/2017.

7. O entendimento da SCAP/SEPLAG é no sentido de que tal dispositivo é aplicável nas situações em que não haja norma específica que imponha restrições à cessão do servidor, como ocorre nas seguintes carreiras: Auditor Fiscal da Receita Estadual, Gestor Fazendário, Analista Fazendário de Administração e Finanças e Técnico Fazendário de Administração e Finanças (artigo 6º da Lei nº 15.464/2005); Policiais Civis (artigos 70 e 80 da LC nº 129/2013); Agente de Segurança Penitenciário (artigo 6º da Lei 14.695/2003); Procurador do Estado e Advogado Autárquico (artigo 3º da LC nº 81/2004); Auditor Interno (artigo 6º da Lei nº 15.304/2004); Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (artigo 3º da Lei 18.974/2010); e militares (artigos 165 a 180 da lei 5.301/69).



8. Diante disso, a SCAP entende que o artigo 7º da Lei 16.292/2006 é uma exceção à regra estabelecida nos Planos de Carreira, porém não altera as restrições previstas nas leis das carreiras citadas. Nesse caso, o critério da especialidade prevaleceria sobre o cronológico, como defendido pela AJA/SEPLAG.

9. Contudo, a SCAP não considera que essa prevalência ocorreria em relação a todas as carreiras, sob pena de tornar inócua o artigo 7º da Lei 16.292/2006 e, por consequência, o artigo 6º do Decreto nº 47.256/2017.

10. A SCAP esclarece que a definição sobre tal questão é de extrema relevância, diante da proposta de revisão do Decreto nº 47.256/2017 com possíveis consequências sobre atos de cessão já publicados e outros que estão sob análise.

11. O expediente veio acompanhado, ainda, da exposição de motivos para as alterações pretendidas; Decreto nº 47.256/2017 com as modificações sugeridas; Nota Jurídica AJA nº 080/2017 e Promoção nº 02/2017, oriunda do NAJ/AGE.

12. A Nota Jurídica da SEPLAG analisou a questão suscitada, afirmando que os dispositivos elencados na Nota Técnica da SCAP, que excepcionariam a aplicação do artigo 7º da Lei nº 16.292/2006, na verdade não tratam de cessão de servidor, mas de lotação. Diante disso, tais normas não constituiriam óbice para a cessão sem a nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada. No entanto, havendo na lei da carreira previsão específica no sentido da necessidade de nomeação, não seria possível a aplicação da regra geral prevista na Lei nº 16.292/2006.

13. A conclusão a que se chegou é que *“será possível a aplicação do art. 7º da Lei nº 16.292/2006 se a lei da carreira não trouxer vedação expressa à cessão para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor sem que seja para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.”* Também foram feitas considerações acerca das alterações sugeridas no texto do Decreto.

14. Analisando a questão posta, a promoção oriunda do NAJ manifesta-se no sentido de que a cessão de servidor efetivo para órgão ou entidade em que não possua a sua carreira pode ocorrer apenas para o exercício de cargo em comissão ou função gratificada. Se existir a carreira no órgão ou entidade, também é possível ocupar cargo em comissão ou função gratificada.



15. O artigo 7º da Lei Estadual nº 16.292/2006 somente seria aplicável nos casos em que lei da carreira do servidor for silente a respeito do tema. Apenas seria possível a cessão para órgão ou entidade na qual não haja a carreira do servidor, independente de cargo em comissão ou função gratificada, se inexistir norma específica a respeito do tema na lei que rege a carreira. Defende-se, no ponto, a aplicação do critério da especialidade.

16. Ultrapassada essa questão, são analisadas as alterações propostas no Decreto que trata da cessão.

17. É o relatório.

### PARECER

18. Conforme mencionado, a dúvida que ensejou a remessa do expediente a esta Consultoria diz respeito à possibilidade de cessão de servidor ocupante de cargo efetivo para órgão ou entidade na qual inexistam a carreira de que é integrante sem a necessidade de nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada.

19. Questiona-se, a esse respeito, a aplicação do disposto no artigo 7º da Lei nº 16.292/2006, em contraposição à regulamentação trazida pelas leis instituidoras dos Planos de Carreiras editadas em 2004 e 2005. Tal norma estabelece que:

Art. 7º – A cessão de servidor do Poder Executivo estadual para outro Poder, ente da federação ou órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor será permitida, em caráter excepcional, mediante autorização do dirigente máximo do órgão ou da entidade de lotação do servidor. (grifei)

20. O dispositivo transcrito autoriza, excepcionalmente, a cessão de servidor do Poder Executivo estadual para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence, sem a necessidade de nomeação para exercício de cargo em comissão ou função gratificada.

21. No entanto, como apontado na documentação que acompanha o expediente, leis que instituem diversas carreiras do Estado disciplinam a questão de modo diverso. A título de exemplo, vale citar:



**Lei nº 15.464/2005** - *“Institui as carreiras do Grupo de Atividades de Tributação, Fiscalização e Arrecadação do Poder Executivo e as carreiras de Técnico Fazendário de Administração e Finanças e de Analista Fazendário de Administração e Finanças”*

Art. 1º – Ficam instituídas, na forma desta lei, as seguintes carreiras:

- I – Auditor Fiscal da Receita Estadual – AFRE;
- II – Gestor Fazendário – GEFAZ;
- III – Técnico Fazendário de Administração e Finanças;
- IV – Analista Fazendário de Administração e Finanças.

(...)

Art. 6º – **A cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras de que trata esta Lei para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor somente será permitida para o exercício de cargo de provimento em comissão.** (grifei)

**Lei nº 15.304/2004** - *“Institui a carreira de Auditor Interno do Poder Executivo.”*

Art. 1º – Fica instituída, na forma desta Lei, a carreira de Auditor Interno, que integra o Grupo de Atividades de Gestão, de Planejamento, de Tesouraria, de Auditoria e de Atividades Político-Institucionais do Poder Executivo.

(...)

Art. 6º

(...)

§ 2º – **Somente poderá haver cessão de servidor ocupante de cargo da carreira de Auditor Interno para órgão, entidade ou unidade administrativa diversos dos referidos no “caput” deste artigo para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.** (grifei)

(...)

**Lei nº 15.461/2005** - Institui as carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo.

Art. 1º Ficam instituídas, na forma desta Lei, as seguintes carreiras do Grupo de Atividades de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Poder Executivo:

- I - Gestor Ambiental;
- II - Analista Ambiental;
- III - Técnico Ambiental;
- IV - Auxiliar Ambiental.



(...)

Art. 7º **A cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras instituídas por esta Lei para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor somente será permitida para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.** (grifei)

**Lei nº 15.463/2005** – “Institui as carreiras do Grupo de Atividades de Educação Superior do Poder Executivo e dá outras providências.”

Art. 1º Ficam instituídas, na forma desta Lei, observados os princípios constitucionais e as disposições da Lei Federal n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, as seguintes carreiras do Grupo de Atividades de Educação Superior do Poder Executivo:

- I - Professor de Educação Superior;
- II - Analista Universitário;
- III - Técnico Universitário;
- IV - Auxiliar Administrativo Universitário;
- V - Analista Universitário da Saúde;
- VI - Técnico Universitário da Saúde.
- VII – Médico Universitário.

(...)

Art. 8º **A cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras instituídas por esta Lei para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor somente será permitida para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.**

22. A leitura das normas transcritas, citadas apenas de modo exemplificativo (já que outros diplomas legais também poderiam ter sido referenciados), permite perceber que as leis que instituem diversas carreiras, editadas em 2004 e 2005, estabeleceram como padrão a regra segundo a qual a cessão de servidor para órgão ou entidade em que não haja sua carreira somente seria possível em sendo o servidor nomeado para cargo em comissão ou designado para função gratificada.

23. À vista do conteúdo das leis instituidoras de diversas carreiras e da lei nº 16.292/06, é suscitada dúvida acerca de qual regramento deve ser aplicado no Estado, a fim de disciplinar as cessões nas hipóteses aqui tratadas, já que há aparente conflito entre tais normas.

24. Sobre o tema, vale trazer à tona o entendimento adotado pela AJA/SEPLAG, na Nota Jurídica nº 80/2017:



*(...) o previsto no art. 7º da Lei nº 16.292/2006, em nosso sentir, não está excepcionando a redação padrão que foi incluída nas leis das carreiras elaboradas nos anos de 2004 e 2005. Mesmo porque, as leis específicas das carreiras, ainda que promulgadas antes da Lei nº 16.292/2006, prevalecerão sobre esta. No caso, estar-se-á distante de uma antinomia de segundo grau, entre uma norma especial anterior e uma norma geral posterior. Para resolver este conflito, Flávio Tartuce (in Manual de Direito Civil: volume único. 6 ed. São Paulo: Método, 2016, p.40, remetendo aos critérios clássicos construídos por Norberto Bobbio, prevê que “quando se tem um conflito entre uma norma especial anterior e outra geral posterior, prevalecerá o critério da especialidade, prevalecendo a primeira norma.”*

(...) quando a lei da carreira especificar que “a cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras instituídas por esta Lei para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor somente será permitida para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada”, esta regra prevalecerá sobre o art. 7º da Lei nº 16.292/2006.

No entanto, quando a lei especial não tiver **vedação específica** para a cessão de servidor para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence sem a nomeação de cargo de confiança, não se vislumbra óbice a sua cessão, devendo ser aplicado o disposto no art. 7º da Lei nº 16.292/2006.

(...)

Em síntese, percebe-se que o ordenamento estabelece uma ordem de preferência a ser observada diante do caso concreto: primeiro, deve-se verificar se a lei especial restringe a cessão para outros órgãos e entidades em que não haja a carreira, hipótese em que estará condicionada à nomeação para os chamados cargos de confiança, não havendo tal previsão, aplica-se o artigo 7º da Lei nº 16.292/2006.

Ante o exposto, entende essa Assessoria Jurídico-Administrativa que será possível a aplicação do art. 7º da Lei nº 16.292/2006 se a lei da carreira **não trouxer vedação expressa à cessão para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor sem que seja para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada.** (grifos no original)

25. Da promoção oriunda do NAJ/AGE colhe-se que:

Existindo lei específica da carreira do servidor, que possua normas relativas às hipóteses de cessão, a exemplo das leis estaduais mencionadas, entendo que há de serem aplicadas as regras especiais –



e não o artigo 7º da Lei Estadual nº 16.292/2006 -, em face do critério da especialidade.

(...)

Diante do exposto, se a lei que rege a carreira do servidor tratar das hipóteses de cessão – seja permitindo a sua realização apenas para órgãos ou entidades que não possuam a sua carreira (condicionada ao exercício de cargo em comissão ou função de confiança), seja admitindo a cessão de forma mais ampla ou restritiva -, opino pela aplicação das regras especiais previstas na respectiva, em detrimento do disposto no artigo 7º da Lei Estadual nº 16.292/2006.

26. Consoante demonstrado, o entendimento adotado pela AJA/SEPLAG e pelo NAJ/AGE é no sentido de que o artigo 7º da Lei 16.292/2006 apenas seria aplicável nas hipóteses em que a lei da carreira for silente acerca do assunto. Havendo norma específica na lei da carreira, restaria afastada a incidência da regra geral contida na Lei nº 16.292/2006. Utiliza-se, para a solução da questão, o critério da especialidade.

27. Nota-se, portanto, que a dúvida suscitada é resolvida com a utilização do critério de solução de antinomias segundo o qual lei especial anterior prevalece sobre lei geral posterior. Parte-se do pressuposto de que as leis que instituem as carreiras são leis especiais, enquanto a lei nº 16.292/2006 seria uma lei geral.

28. No entanto, necessário refletir se, de fato, os artigos de lei que condicionam a cessão à nomeação para cargo em comissão/designação podem ser considerados normas especiais, pelo simples fato de estarem contidos em leis **específicas** instituidoras de carreiras.

29. A leitura dos artigos transcritos permite perceber que foi adotada uma redação padrão, praticamente repetida em todas as leis. A condicionante posta (nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada) não é atrelada a qualquer particularidade da carreira, incidindo indistintamente sobre um número enorme de servidores, o que evidencia que a norma possui alto grau de generalidade.

30. Tal constatação leva a crer, inclusive, que diante do caráter extremamente abrangente, a norma em tela não precisaria sequer estar contida nas leis **específicas** instituidoras das carreiras, vez que teria o mesmo alcance e poderia ser aplicada da mesma forma caso se tratasse de um artigo único de lei, no qual fossem mencionadas todas as carreiras a que se dirige a vedação. A previsão da condicionante em um único diploma certamente induziria ao





raciocínio mais direto de que não se trata de norma **especial** (pelo fato de não estar contida em uma lei que trata **especificamente** do regime jurídico de determinada carreira). Não há de se conferir o caráter de **especialidade** a uma norma em razão da circunstância de estar inserida tal norma, de modo idêntico, nas várias leis **específicas** que cuidam das diversas carreiras. Pelo menos, não para efeito de aplicação do critério de especialidade para solução de antinomia e integração normativa.

31. Diante disso, a conclusão a que se chega é que a norma aqui tratada não pode ser considerada especial, apesar de estar inserida em numerosas leis específicas (com idêntica redação, repita-se). Isso porque, como já mencionado, a mesma não apresenta elemento de diferenciação, aplicando-se indistintamente a um número elevado de servidores, integrantes das mais diversas carreiras do Estado (sujeitas a regimes jurídicos variados), não estando vinculada a qualquer especialidade da carreira envolvida. Em outros termos, versão qualquer disposição especiais a par das já existentes, nos termos do § 2º do art. 2º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

32. A respeito do tema, valiosas as lições de Maria Helena Diniz:

Uma norma é especial se possuir em sua definição legal todos os elementos típicos da norma geral e mais alguns de natureza objetiva ou subjetiva, denominados de especializantes. A norma especial acresce um elementos próprio à descrição legal do tipo previsto na norma geral, tendo prevalência sobre esta, afastando-se assim o *bis in idem* pois o comportamento só se enquadrará na norma especial, embora também esteja previsto na norma geral. O tipo geral está contido no tipo especial. A norma geral só não se aplica ante a maior relevância jurídica dos elementos contidos na norma especial, que a tornam mais suscetível de atendibilidade do que a norma genérica. (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada. 2. Ed., Saraiva. 1996. p. 72.)

33. Assim, as normas em comento ostentam o mesmo grau de generalidade e tão somente conferem regência diversa à mesma situação regulada.

34. Some-se a tudo o que foi exposto o fato de que a norma contida na Lei nº 16.292/2006 e aquela reproduzida em diversas leis instituidoras de carreiras têm redação idêntica, senão vejamos:

#### Artigo 7º da Lei nº 16.292 de 2006



A cessão de servidor do Poder Executivo estadual para outro Poder, ente da federação ou órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor será permitida, em caráter excepcional, mediante autorização do dirigente máximo do órgão ou da entidade de lotação do servidor. (grifei)

**Artigo 8º da Lei nº 15.463/2005**

Art. 8º A cessão de servidor ocupante de cargo das carreiras instituídas por esta Lei para órgão ou entidade em que não haja a carreira a que pertence o servidor somente será permitida para o exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada. (grifei)

35. Tais considerações levam a crer que o critério da especialidade pode não se revelar o mais adequado para a solução da questão apresentada, visto que, como demonstrado, as duas normas sob análise podem ser classificadas como gerais. Isso porque, frise-se, a norma que condiciona a cessão à nomeação para cargo em comissão/função gratificada o faz de forma igual para todos os servidores integrantes das diversas carreiras contidas em cada uma das leis, não estando a condicionante vinculada a qualquer peculiaridade do regime jurídico da carreira.

36. Tratando-se também de normas de mesma hierarquia, a utilização do **critério cronológico** mostra-se adequada para a resolução do aparente conflito apontado, incidindo, no caso, o disposto no artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, do qual se colhe:

Art. 2º

(...)

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

37. Nesses termos, forçoso concluir que a norma contida na Lei 16.292/2006 deve ser aplicada indistintamente a todos os servidores, prevalecendo sobre regras eventualmente contidas nas leis instituidoras dos Planos de Carreiras, editadas em 2004 e 2005.

38. A lei do ano de 2006, por ser posterior às leis das carreiras e tendo trazido regramento incompatível com o até então vigente, evidencia a



intenção do legislador de disciplinar a matéria de modo diverso, o que deve ser observado.

39. Uniformizada, portanto, a indagação central posta na consulta, sugere-se a devolução do expediente à AJA/SEPLAG, a fim de que, observadas as diretrizes contidas na presente manifestação, seja feita análise conclusiva sobre a minuta apresentada.

### CONCLUSÃO

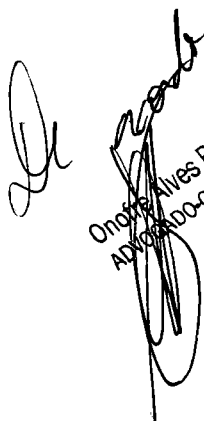
À vista de tudo o que foi exposto, opina-se, no tocante à cessão de servidor ocupante de cargo efetivo para órgão/entidade em que não haja a carreira a que o mesmo pertence, pela aplicação do disposto no artigo 7º da Lei nº 16.292/2006.


Diante disso, a cessão, na hipótese mencionada, poderá ocorrer, em caráter excepcional, mediante autorização dirigente máximo do órgão ou entidade de lotação do servidor, independente de nomeação para cargo em comissão ou designação para função gratificada.

Pacificada essa questão, sugere-se a devolução do expediente à AJA/SEPLAG, para análise final das alterações propostas pela SEPLAG no Decreto nº 47.256, de 13 de setembro de 2017.

À consideração superior.

Belo Horizonte, 14 de março de 2018.

  
Onofre Alves Batista Júnior  
ADVOCADO-GERAL DO ESTADO  
14/03/2018

  
**DANILO ANTONIO DE SOUZA CASTRO**  
Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica  
OAB-MG 98.840 – MASP 1.120.503-6

Handwritten scribbles or marks at the bottom right of the page.