



CESSÃO DE SERVIDOR A ASSOCIAÇÃO CIVIL, DE NATUREZA PRIVADA. ÔNUS PARA O ÓRGÃO CESSIONÁRIO. NATUREZA DE CORPORAÇÃO. AUSÊNCIA DE REPRESENTATIVIDADE LEGAL DA ENTIDADE. EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. IMPOSSIBILIDADE.

## I - RELATÓRIO

**ROBERTA RIBEIRO RIOS**, devidamente qualificada nos autos, invocando a proteção do art. 53, da Lei Complementar Municipal de nº 11, de 1992, na qualidade de Vice-Presidente da Associação Nacional de Enfermagem (triênio 2016-2019), pela voz do requerimento expressado sob o rótulo do PA nº 67611756/2016, direcionado ao Chefe do Poder Executivo, pugna pela renovação da licença, para exercício de mandato classista, nos moldes do ofício firmado pelo Presidente da ABEN/GO (fl. 05), com ônus para o ente federado de origem, isto é, para o Município de Goiânia, no intuito de que a agente ali preste serviço, a partir de sua (re)concessão.

Na seqüência, a Diretoria de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas, da Secretaria Municipal de Saúde (fl. 10), ao apreciar o pleito, a pretexto do que dispõe o art. 121, do Estatuto do Servidor Municipal, deu pelo seu acolhimento, encaminhando o expediente ao crivo da Advocacia Setorial daquela Pasta, no arremate de suas conclusões.

Ao depois, o procurador do município, Dr. Frederico Teixeira Santos Martins, acreditado na Secretaria Municipal de Saúde, em idêntico tom, opinou também pela renovação do pedido de licenciamento hasteado (fls. 11/15).

Dissentido do entendimento expressado alhures, a Superintendência da Casa Civil/SEGOV, por bem, provocou a manifestação final da Procuradoria Geral do Município de Goiânia, acerca do debate aceso, ou seja, para certificar se possível a concessão da licença para o exercício de mandato classista, em tais circunstâncias.

À vista da divergência estabelecida, a Procuradoria Especializada para Assuntos Administrativos, à expressas, desviou o processo administrativo para o órgão nuclear de orientação jurídica do Município de Goiânia, a fim de que fosse elaborado parecer normativo-vinculante e conclusivo sobre a matéria.

É, em síntese, o relatório. Passo a opinar.



## II – FUNDAMENTAÇÃO

### A) DA CASUÍSTICA APRESENTADA

É conveniente registrar, de antemão, que, muito embora o objeto do processo em tela abrace, tão somente, o ponto referente à cessão de servidor, para exercício de mandato classista, colhendo proveito do ato, para que sejam esclarecidas eventuais dúvidas ou vacilações sobre a temática, na íntegra, a Procuradoria Geral do Município de Goiânia abordará a matéria por completo, enfrentando todas as perspectivas a serem superadas (ou comprovadas) pela Administração, para que a cessão de servidor seja considerada válida.

Pois bem. De início, a hipótese aventada não encontra eco na circunstância autorizativa desenhada pelo art. 53, da LC nº 11/1992, porquanto o dispositivo citado alhures é categórico em admitir a cessão de servidor, com exclusividade, tão somente “*para ter exercício em outro órgão ou entidade da administração pública, inclusive do próprio Município*”, nada expondo ali, portanto, que leve a crer ser admitido o envio do agente para atuar em entidade de personalidade jurídica unicamente privada.

Deveras, a Associação Brasileira de Enfermagem - ABEN retrata, em verdade, união de pessoas sem finalidade econômica, conforme o modelo do art. 53, do CC/02, ainda que exerça atividade produtiva e de interesse relevante, não integrando, por óbvio, o organograma funcional da Administração, posto oficiar como uma espécie de corporação, pelo que descabe reconhecer, sem alguma reserva, como possível e pertinente ao interesse coletivo primário, a cessão de servidor a esta entidade, ainda mais quando o resultado da providência, se tomada, esvaziaria o cargo na origem, em franco prejuízo aos serviços administrativos.

Inclusive, nada obstante tenha sido praxe, em outras gestões, o cedimento de servidores efetivos, com ônus para o órgão de origem, digo, a cargo e sob a responsabilidade financeira do Município de Goiânia, não resta a menor fímbria de dúvida de que essa providência, quando fora permitida (e que não poderá mais ser concretizada), também desprezou atenção ao que fora arquitetado pela Lei de Regência, porque vulnera o disposto no §1º, do art. 53, da Lei Complementar Municipal, de nº 11/1992, que proclama, às escâncaras, que “*durante o período de cessão o ônus da remuneração será do órgão ou entidade cessionária*” (e não do ente político cedente).

Isto é, ainda que superada a barreira declinada em linhas pretéritas, no sentido de só ser possível à remessa de servidor para órgãos ou poderes públicos, não sobra espaço a outro pronunciamento senão reconhecer que, mesmo assim, a questão versada e debatida nos autos, por mais esse motivo, não mereceria ser atendida, porque despida de ingente calço normativo-legal, não havendo disposição expressa que ampare a cessão com ônus para o Município de Goiânia. Ou seja, em princípio, a transferência de servidor só poderia acontecer para órgãos públicos, apenas. E mais. O encargo da cessão haveria de ser suportado pela entidade de destino do agente público.



Em outras palavras, verifica-se que, se a associação solicitante detém o interesse no labor da servidora em epígrafe, para ali lotá-la e desfrutar de sua atividade, pelo que consta do Estatuto do Servidor Público Municipal, se ainda assim fosse permitida a transferência a revelia do que propõe a norma, repita-se, para entes diversos de órgãos públicos, deveria, então, a corporação arcar com sua remuneração, no particular, e não transferir a responsabilidade do pagamento para a folha do Município de Goiânia, que, convenha-se, já está comprometida por outros valores e importâncias de monta, operando mês a mês em índices deficitários.

Aliás, na mesma linha da posição confrontada, embora se trate de norma editada por outro ente federado, é possível de se tomar o ato normativo inserto no Decreto Federal de nº 4050/2001, no mínimo, como parâmetro para se por a calva o assunto e ofertar as mesmas razões de encaminhamento para a questão delineada, já que a definição de cessão de servidor ali contida não destoa, em essência, do que também consta da Lei Complementar Municipal de nº 011/1992, indicando como conceito de cessão o “*ato autorizativo para*

*o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, ou para atender situações previstas em leis específicas, em outro órgão ou entidade dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sem alteração da lotação no órgão de origem”.*

Demais disso, a norma regulamentar propalada pela União Federal é enfática também na demonstração de que “é do órgão ou da entidade cessionária, observada a disponibilidade orçamentária e financeira, o ônus pela remuneração ou salário do servidor ou empregado cedido ou requisitado dos Poderes dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou das empresas públicas e sociedades de economia mista, acrescidos dos respectivos encargos sociais definidos em lei”, conforme proclama o art. 6º, do Decreto nº 4050/2001.

Recolhendo esses entendimentos, perceptível que a transferência de servidores, a ser autorizada discricionariamente pela Administração, só tem pertinência, pelo que fora dito, quando envolver órgãos públicos (ou de interesse público) e desde que o encargo pelo pagamento desses profissionais seja suportado pela entidade que recebe a cessão declinada pela autoridade competente. Ou melhor, pelo reforço argumentativo citado, não há de se falar que a abordagem do Estatuto do Servidor Municipal quanto a essa matéria destoa do que prevê a norma federal editada. Muito pelo contrário. Tratam-se de normas que fluem na mesma direção.

Sobre o tema, a orientação jurisprudencial, *in verbis*:

**“ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO. INSTITUTO DA CESSÃO. AJUDA DE CUSTO. RENÚNCIA. ATO DISCRICIONÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. Esta Corte Superior possui**



*entendimento no sentido de que a ajuda de custo somente é devida aos servidores que, no interesse da Administração, forem removidos ex officio, com fundamento no art. 36, parágrafo único, inciso I, da Lei 8.112/90, hipótese na qual não se enquadra o caso dos autos, em que a cessão deu-se por interesse do recorrente, somente havendo anuênciada Administração mediante renúncia do servidor à verba indenizatória. 2. O deferimento da remoção a pedido e da cessão perpassam pela discricionariedade conferida à Administração Pública, que decorre da premissa básica de que o deslocamento do servidor, por interesse próprio, não pode ser prejudicial ao interesse da coletividade. 3. O parágrafo único do art. 56 da norma estabelece que no afastamento previsto no inciso I do art. 93 - para exercício de cargo em comissão ou função de confiança -, a ajuda de custo será paga pelo órgão cessionário, quando cabível. 4. Agravo regimental improvido". (STJ, AgRg no MS 21106/BA, 6ª Turma, Ministro Nefi Cordeiro, DJe 01/10/2015).*

*"MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR. ATO DE REDISTRIBUIÇÃO. DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA.I - O ato de redistribuição de servidor público é instrumento de política de pessoal da Administração, que deve ser realizada no estrito interesse do serviço, levando em conta a conveniência e oportunidade da transferência do servidor para as novas atividades.II - O controle judicial dos atos administrativos discricionários deve-se limitar ao exame de sua legalidade, eximindo-se o Judiciário de adentrar na análise de mérito do ato impugnado. Precedentes. Segurança denegada". (STF, RMS 12629/DF, 3ª Seção, Min. Félix Fischer, DJ 24/09/2007).*

*"TRIBUTÁRIO - ISS - EMPRESA PÚBLICA - CESSÃO DE SERVIDORES A OUTRAS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO - RESSARCIMENTO POR SALÁRIOS E ENCARGOS SOCIAIS - NÃO INCIDÊNCIA.- I - Contribuinte do ISS é quem se insere no mercado, para exercer determinado serviço, dele retirando proveito econômico (DL 206/68, arts. 9 e 10).- II - Não é contribuinte do ISS a empresa pública que empresta seus servidores a outras entidades estatais, obtendo delas mero ressarcimento pelos salários e demais encargos pagos por ela aos empregados cedidos" (Se não contribui, é porque não usufruiu do serviço e também não despendeu valores para pagamento de folha, o que demonstra que a responsabilidade pelo remuneração do servidor é da cessionária, apenas). (STJ, REsp*

*190771/BA, 1ª Turma, Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 22/05/2000).*

Em idêntico tom, o escólio de Caio de Castelliano de Vasconcelos, da Advocacia Geral da União, publicado no artigo “Cessão de servidores públicos federais: um estudo sobre o Art. 93 da Lei nº 8.112/90”, in litteris:



*“(...) O presente artigo, ao analisar alguns dos principais aspectos do art. 93 da Lei Nº 8.112/90, teve por objetivo oferecer uma visão mais detalhada sobre as normas que envolvem a matéria. Ficou claro, pela análise feita, que a regra geral do sistema é a de que ‘quem tem o bônus, tem o ônus’. Uma norma que pode ser alvo de estudo futuros sobre cessão é o Decreto nº 4.493, de 3 de março de 2002, que regulamenta o art. 93 da Lei Nº 8.112/90”.*

Mas não é só. Já bem pensadas as coisas, o §4º, do art. 53, da Lei Complementar Municipal de Goiânia, igualmente, não pode servir como escora para autorizar o acolhimento do pedido aqui desvelado, pela Associação Brasileira de Enfermagem – ABEN, como pretende fazer crer seu Presidente e firmatário do Ofício de fl. 10, ao veicular o pleito de que se cogita, pois, ao que tudo indica, a entidade não compõe a estrutura administrativa do Poder Executivo e, ainda, não está interligada com o Poder Legislativo do Município de Goiânia (*rectius* Câmara dos Vereadores), a teor da exigência contida, na primeira parte do dispositivo precitado, veja-se:

*“(...) § 4º Excepcionalmente, poderá a cessão ocorrer com ônus para origem, entre órgãos ou entidades componentes da estrutura administrativa do Poder Executivo, bem como do Poder Legislativo do próprio Município, e, ainda, para entidades assistenciais, sem fins lucrativos, e entidades de classe representativas dos servidores municipais, a critério da autoridade cedente (...)”. (Redação acrescida pelo artigo 3º da Lei Complementar nº 179, de 01 de julho de 2008.)*

Respeitante à possibilidade de que a ABEN – Associação Brasileira de Enfermagem seja qualificada como entidade assistencial, sem fins lucrativos, conforme a retórica da segunda parte, da prefalada regra do §4º, do art. 53, da LCM, o que poderia abrir espaço para o deferimento da cessão da servidora, verifica-se que o próprio objeto dessa corporação, circunscrito aos interesses de uma categoria específica de agente público e de profissionais, ou seja, concernente àqueles que laboram em atividades de saúde/enfermagem, contrasta com o que dispõe o art. 203, da CF/1988, inviabilizando, mais uma vez, o acatamento da cedência da servidora, por mais esse motivo.

É que o preceptivo constitucional invocado declara que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, abrangendo a proteção e o amparo à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, o amparo às crianças e adolescentes carentes, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a habilitação e a reabilitação de pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária. Em síntese, a prestação de atividade assistencial está calcada em objetivos genéricos, de índole filantrópica ou de amparo, não abarcando desejos particulares ou classistas, ainda que timbrados pela nobreza.



Disso se vislumbra, então, que a amplitude do termo “entidade social”, para fins de aplicação do instituto em voga (cessão), atinge não só aquela associação que atua no campo da filantropia, mas que pode, ainda, nas palavras de Leandro Paulsen (*in Contribuições: Custo da Segurança Social. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007. p. 145*), ter embutido no seu contexto e em seu objeto de ação também eventuals serviços de saúde, tais como o atendimento hospitalar, prestado gratuitamente a idosos, crianças e adolescentes necessitados, sem fins lucrativos, ou mesmo préstimos educacionais, eis que, estes últimos, como de saber correntio, contribuem para integração e inserção dos sujeitos ao mercado de trabalho.

Acontece que a entidade solicitante, quanto a este aspecto, não ostenta todos os atributos necessários para que seja erigida a esse patamar e receba o título de entidade social, porque está ressentida, sobretudo, de uma atividade voltada aos hipossuficientes, justamente por ter por escopo a defesa da prerrogativa de uma classe de servidores específica e de empregados do setor de enfermagem/hospitalar, podendo bem por isso até, a seu juízo, lançar mão de todos os meios necessários e egoísticos para a preservação dessa categoria, a ponto de tratar o sacrossanto bem coletivo, sob a equivocada ótica do senso de privatividade.

Na realidade, a associação de que se cogita fora organizada, no afã exclusivo de proporcionar maiores benefícios aos seus integrantes associados (e, derivadamente, a seus familiares), pela luta legítima de uma reestruturação do quadro de servidores e de melhores condições aos enfermeiros, pela implementação de uma política vencimental satisfatória, de uma infraestrutura e habitat de trabalho em condições salubres, com vistas a, ao assim agir, atingir a valorização e o respeito da classe representada.

Tanto é que, no ofício firmado por seu Presidente, não resta margem para dúvida ou questionamentos a respeito desse ponto (*vide fl. 10*). Claro está que “*a ABEN articula-se com as demais organizações da Enfermagem brasileira, para promover o desenvolvimento político, social, científico das categorias que a compõem*” (grifo nosso). Por isso, impraticável admitir que essa associação exiba, com proficiência, de todos os pressupostos necessários a ser enquadrada como entidade assistencialista, nos exatos moldes delimitados pela Lei.

Com efeito, ainda que nobre as funções de defesa e consolidação da educação em Enfermagem, de pesquisa científica, por exemplo, é de se ver que a entidade em comento não se encaixa, com precisão cirúrgica, como pessoa jurídica de índole assistencialista, que objetiva a implantação de medidas públicas ou privadas, **a serem prestadas a quem dela precisar**, para o atendimento humano das necessidades essenciais, de índole não contributiva direta, que normalmente funcionaria como opção de complemento ao regime da previdência social, quando este não puder ser aplicado, ou for insuficiente para a dignidade humana.

Pela dicção literal e completa do art. 3º, da Lei nº 8742/1993, que disciplina parte da política assistencialista e define contornos precisos sobre o tema, “*consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (Redação dada pela Lei*



*nº 12.435, de 2011*”). Ou seja, o campo de atuação é direcionado ao atendimento dos vulneráveis, apenas, o que não serve ou atende ao propósito da ABEN, cujo escopo tende a favorecer e beneficiar um grupo seletivo de profissionais de enfermagem (e desde que associados).

Nada obstante essa constatação, verifica-se que a ABEN também não pode ser qualificada como entidade de “*atendimento assistencial*”, nos termos do §1º, do art. 3º, da Lei 8742/93, mormente porque, até onde a vista alcança, não presta serviços, executa programas ou projetos, tampouco concede benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos ***em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal***.

Também não cumpre, à saciedade, o que dispõe o §2º, do dispositivo citado alhures, para ser eleita como entidade de “*assessoramento assistencial*”, na medida em que, parece não prestar, de forma continuada, permanente e planejada, serviços e executar programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, já que, como já dito à exaustão, atém-se aos interesses privados e classistas de seus componentes, não atuando de forma generalizada e abstrata em prol do coletivo.

Alfim, não há de se falar que essa entidade representa uma corporação “*de defesa e garantia assistencialista*”, porquanto não cumpre, à risca, de forma continuada, permanente e planejada, serviços e também não executa programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, para a construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, com articulação em órgãos públicos específicos de defesa de direitos constitucionais, vocacionados ao público da política de assistência social, dada a singeleza e estreiteza de seu objeto, de amplitude modesta e restrita aos interesses dos profissionais de enfermagem, com campo de manobra de atuação próprio.

Nesse mesmo rumo, a orientação pretoriana, *in litteris*:

“(...) *Indispensável, é certo, que a entidade de assistência social desenvolva atividade voltada aos hipossuficientes, àqueles que, sem prejuízo do próprio sustento e o da família, não possam dirigir-se aos particulares que atuam no ramo buscando lucro, dificultada que está, pela insuficiência de estrutura, a prestação do serviço pelo Estado* (...)”. (Relatora Dra. Luciane Amaral Corrêa Münch na Apelação Cível nº. 2005.70.01.007947-6/PR, julgada pela Egrégia 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, em 17 de julho de 2007).

Sobre a excepcionalidade da parte final do §4º, do art. 53, forçoso também reconhecer que entidades de classe representativas de servidor, como destinatárias de agentes públicos, cedidos pelo Poder Estatal, pelos próprios contornos do termo, não pode



compreender associações simplistas, arquitetadas a partir de uma unidade de desígnios de seus integrantes, que, pela fusão de vontade de seus participantes, resultam na formatação corporativista de uma entidade. A permitir-se entendimento diverso, certamente, a barreira legal soerguida constituir-se-ia em letra morta, a ponto de viabilizar a cessão indiscriminada de servidores, para corporações que, em verdade, não se tem sequer notícia fiel de existência fática e de estruturação física, com objetos e princípios institucionais bem definidos.

Mesmo porque, pelas normas de regência, tão somente as entidades sindicais é que, a rigor, absorvem as prerrogativas necessárias para efetivamente representar os servidores, não sendo possível adotar-se, *in casu*, um elastério exagerado e desproporcional, descambando para uma interpretação dilatada, para enquadrar a ABEN como se sindicato fosse, quando é de sabença trivial que, no âmbito do Município de Goiânia, outros entes (*verbi gratia* SINDIGOIANIA E SINDISAÚDE), encastelados nas disposições normativas pertinentes, é que desempenham essa função de representação da categoria.

Acerca do assunto, confira-se a norma de Regência, *in litteris*:

*(...) Art. 2º Somente as associações profissionais constituídas para os fins do artigo anterior e registradas de acordo com o art. 48 poderão ser reconhecidas como sindicatos e investidas nas prerrogativas definidas nesta lei.*

*Art. 3º São prerrogativas dos sindicatos:*

*a) representar, perante as autoridades administrativas e judiciárias, os interesses da profissão e os interesses individuais dos associados, relativos à atividade profissional; b) fundar e manter agências de colocação; c) firmar contratos coletivos de trabalho; d) eleger ou designar os representantes da profissão; e) colaborar com o Estado, com órgãos técnicos e consultivos no estudo e solução dos problemas que se relacionam com a profissão; f) impor contribuições a todos aqueles que participam das profissões ou categorias representadas. (Decreto Lei 1402, de 1939).*

Inclusive, na forma do art. 48, §4º, do Dec-Lei 1402, “*nenhum ato de defesa profissional será permitido à associação não registrada na forma deste artigo, não podendo ser conhecido qualquer pedido seu, ou representação*”. Daí por que, muito embora legítimo o Ofício da ABEN, em termos de validade jurídica, o pleito ali hasteado está desrido de força necessária e suficiente para ser processualizado como expediente em conformidade ao texto legal.

Por isso, sem meias palavras, fora encarado por este parecerista, quando da elaboração de suas razões de convencimento, como uma carta que emite uma intenção em favor e benefício de um de seus interessados/associados, com conotação política,



obviamente. Mas não pode ser tomado como um documento oficial, sobretudo porque a entidade solicitante enquadra-se, apenas, no adjetivo de associação civil, de índole corporativa e de natureza privada, pretensamente criada como mais um meio de dar força à causa de profissionais de enfermagem e para lhe prestar voz na busca de direitos e melhorias para classe.

Outrossim, para que se afaste eventual altercação sobre a matéria, frisa-se que as associações profissionais, como a ABEN, existem por iniciativa e responsabilidade exclusiva dos integrantes que as fundam e dela participam. Tratam-se, pois, de um palco legítimo para o debate institucional de questões decisivas das profissões em torno das quais se constituem, visando ao aprimoramento e alargamento de benefícios das mesmas.

Têm, portanto, ao assim agir e nesse contexto, natureza política e cultural, que, para existir, contam apenas com sua própria capacidade de coletar os recursos necessários à sua sobrevivência e com sua própria capacidade de se legitimar perante os profissionais que procura e admitem ser associados. Diversamente, é de bom alvitre reforçar que os sindicatos têm como missão principal a luta pela melhoria das condições de trabalho, da remuneração dos profissionais, das relações entre proprietários de empresas privadas, ocupantes de órgãos públicos e colaboradores, e à defesa da classe, entre outras atividades. Todavia, sua atuação não está limitada a um grupo selecionado de servidores, abrangendo todos aqueles de uma mesma base territorial.

Por isso, os entes sindicais têm como atribuição específica verificar jornada ideal de trabalho do profissional, piso salarial, acordos anuais, fazendo prevalecer todos os direitos garantidos em Lei. Enfim, às claras, o que a exceção da norma, prevista na parte final do §4º, do art. 53, vocaciona permitir é que, por vontade própria e discricionária do chefe do Poder Executivo, além do quantitativo máximo de 03 servidores por entidade sindical, já catalogado no Estatuto do Servidor, também sejam liberados outros, superando esse quantitativo, a critério da autoridade cedente.

Em caso simílico ao dos autos, eis a jurisprudência:

***APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. CESSÃO DE SERVIDOR A ENTIDADE PRIVADA. VIOLAÇÃO AO ART. 93 DA LEI 8.112/90. NÃO É RESPONSÁVEL, PARA FINS DE REPARAÇÃO AO ERÁRIO, A ENTIDADE PRIVADA QUE NÃO FOI, NEM PODERIA TER SIDO, A AUTORA DO ATO DE CESSÃO IRREGULAR. AUSÊNCIA DO NEXO CAUSAL. IMPROVIMENTO. PREJUDICADO APELO DIVERSO, CUJO OBJETO (ANTIJURIDICIDADE DA INSCRIÇÃO NO CADIN) JÁ FORA DECIDIDO. (TRF 5, 4ª TURMA, AC N° AC 350065 SE 0004128-30.2002.4.05.8500, DES. FED. MARCELO NAVARRO, DJ 22/03/2006).***

Deste modo, se as associações de servidores ou de trabalhadores de uma área econômica (não só a ABEN) fosse uma entidade representativa *stricto sensu*, como pretende transparecer, o Supremo Tribunal Federal, em recente decisão, cuja repercussão



geral fora reconhecida e, portanto de observância obrigatória, ao analisar processo em que se buscavam melhorias para um classe específica, não teria se posicionado no sentido de ser devida autorização expressa e específica de seus associados, para que a demanda pudesse ter sido processualizada.

É que, o art. 5º, inciso XXI, da CF/1988, com inteligência solar, dispõe que “*as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente*”. A contrario sensu, só nos resta concluir, a partir disso que, se é exigida representação e autorização específica para tanto, é porque, em Lei ou normas regulamentares, nada há que avulte no sentido de qualificar tais corporações como legítimas e oficiais para certos objetivos específicos.

Na seara do tema, a posição da Alta Corte, *in verbis*:

*REPRESENTAÇÃO – ASSOCIADOS – ARTIGO 5º, INCISO XXI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ALCANCE. O disposto no artigo 5º, inciso XXI, da Carta da República encerra representação específica, não alcançando previsão genérica do estatuto da associação a revelar a defesa dos interesses dos associados. TÍTULO EXECUTIVO JUDICIAL – ASSOCIAÇÃO – BENEFICIÁRIOS. As balizas subjetivas do título judicial, formalizado em ação proposta por associação, é definida pela representação no processo de conhecimento, presente a autorização expressa dos associados e a lista destes juntada à inicial. (STF, TRIBUNAL PLENO, Rel. Min. Ricardo Lewandowski – Redator para Acórdão Min. Marco Aurélio, RE nº 573232/SC, DJE 182 DE 18/09/2014).*

No mesmo compasso, o verbete da súmula nº 629, do STF, demonstra que as associações, ainda que não precisem de autorização específica, para a impetração de mandado de segurança, devem, no mínimo, munirem-se de uma autorização genérica, contida em seu estatuto, para viabilizar a tomada de providência no campo de writs constitucionais. Se assim o é, ou melhor, se é exigido uma liberação *a priori*, ou seja, devendo haver, ao menos, uma autorização do estatuto, é evidente que associações desse porte não ostentam todos os atributos necessários para, por Lei, serem consideradas, de imediato, representativas de servidor.

É o que proclama a voz do Supremo Tribunal Federal:

*“Realmente, a legitimidade das entidades associativas para promover demandas em favor de seus associados tem assento no art. 5º, XXI da Constituição Federal e a das entidades sindicais está disciplinada no art. 8º, III, da Constituição Federal. Todavia, em se tratando de entidades associativas, a Constituição subordina a propositura da ação a um requisito específico, que não existe em relação aos sindicatos, qual seja, a de estarem*



essas associações 'expressamente autorizadas' a demandar. É diferente, também, da legitimação para impetrar mandado de segurança coletivo, prevista no art. 5º, LXX da Constituição, que prescinde da autorização especial (individual ou coletiva) dos substituídos (Súmula 629 do STF), ainda que veicule pretensão que interesse a apenas parte de seus membros e associados (Súmula 630 do STF e art. 21 da Lei 12.016/2009). 4. Pois bem, se é indispensável, para propor ação coletiva, autorização expressa, a questão que se põe é a que diz com o modo de autorizar 'expressamente': se por ato individual, ou por decisão da assembleia de associados, ou por disposição genérica do próprio estatuto. Quanto a essa questão, a resposta que tem sido dada pela jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não basta a autorização estatutária genérica da entidade associativa, sendo indispensável que a declaração expressa exigida pela Constituição (art. 5º, XXI) seja manifestada ou por ato individual do associado ou por deliberação tomada em assembleia da entidade." (RE 573232, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgamento em 14.5.2014, DJe de 19.9.2014, com repercussão geral - tema 82).

Finalmente, quanto à possibilidade de se interpretar o pleito hasteado, como licença para mandato classista, com previsão no art. 108, inciso VII, da LC nº 11/1992, vez mais, melhor sorte não assiste a parte interessada/solicitante, porque segue firme a convicção de que essa medida só pode ser concretizada quando o destino do servidor for confederação, federação ou sindicato representativo da categoria e não, apenas, uma associação que, até onde a vista alcança, não ostenta todos os atributos necessários para ser equiparada a essas organizações, até pela singeleza e especialidade de atuação.

E mais. Não se pode perder de vista que a licença para mandato classista remanesceria como opção para a servidora interessada e para a entidade firmatária do pedido, tão somente, se fosse para o desempenho de cargo de direção corporativa, com limite de, no máximo, três servidores municipais por entidade, nos termos do art. 121, §1º, da LCM 11/1992, salvante na hipótese de ser admitida, excepcionalmente, a remessa de novos servidores, a critério da autoridade cedente, já prenunciada linhas atrás (hipótese excepcional do §4º, do art. 53, do Estatuto do Servidor).

Nessa toada, perceptível que, senão por mais, ao menos por mais essa forte razão, o pleito desvelado no processo administrativo deve ser, por óbvio, embaraçado, com a indicação desta Procuradoria de negativa de seguimento, ainda mais quando claro está que, apesar da servidora em tela ocupar o cargo direutivo da Associação, a entidade não é equivalente a uma federação ou confederação, ou mesmo sindicato. E, mesmo se fosse, certamente, nessas pessoas jurídicas, certamente, os quadros diretivos já estão ocupados, através da liberação de 03 (três) servidores dos órgãos de origem.

A propósito, esse tipo de situação tem sido, reiteradamente, alçada à apreciação dos Tribunais de Contas, que reclamam a condenação indenizatória do gestor que autorizou a cessão de servidor de forma indevida, como se observa da Tomada de Contas Especial de nº 00049920030, talhada pelo Tribunal de Contas da União.

**B) DA ORIENTAÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA PARA O MUNICÍPIO DE GOIÂNIA PARA OS CASOS DE CESSÃO E EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA**

Restando comprovado de que o ato de cessão é discricionário, aliado, ainda, à convicção de que a licença para exercício do mandato classista conta com critérios bem definidos em Lei, para auxiliar o controle pela Administração, hão de ser observadas *in totum* as seguintes premissas:

b.1) o ato de cessão, em regra, só pode ser admitido para órgãos públicos, inclusive do próprio Município de Goiânia, com ônus para o local de destino, isto é, ao cessionário caberá a responsabilidade pelo pagamento das verbas remuneratórias, até mesmo àquelas de índole pessoal atribuídas ao servidor que for transferido.

b.2) excepcionalmente, a juízo de conveniência e oportunidade do Chefe do Poder Executivo, o ato de cessão poderá ser materializado com ônus para o órgão de origem, desde que a transferência seja para órgãos contemplados no organograma administrativo do Poder Executivo, Poder Legislativo (leia-se: Câmara Municipal), entidades assistenciais e entidades de classe representativas de servidor.

b.3) para satisfação da hipótese excepcional, arrolada pelo §4º, do art. 53, da LC nº 11, entende-se por entidade assistencial, tão somente, àquelas pessoas jurídicas que se encaixem, com precisão cirúrgica, nas exigências do art. 3º, da Lei Federal nº 8742/93, consoante o afirmado pelo art. 203, da CF/1988.

b.4) para satisfação da hipótese excepcional, arrolada pelo §4º, do art. 53, da LC nº 11, entende-se por entidade representativa de classe de servidores, com exclusividade, os sindicatos da categoria e/ou associações que tenham sido registradas no Ministério do Trabalho e Emprego, conforme as reivindicações do Decreto Lei nº 1402/39, não servindo ao propósito simplista as solicitações de associações privadas, de interesses egoísticos, de certa categoria.

b.5) a licença para fins de exercício de mandato classista pressupõe que o destino do servidor seja para o desempenho de mandato em confederação, federação ou sindicato representativo da categoria, associação dos funcionários do Poder Legislativo, ou entidade fiscalizadora da profissão, desde que para órgãos de direção desses locais (presidência, vice-presidência e diretoria), limitado a 03 (três) servidores, apenas, exceto se, como já dito alhures, em casos tais, de forma excepcional, o Chefe do Poder Executivo optar por extrapolar o limite legal.

**III – CONCLUSÃO**

Ao cabo do exposto, nos termos da fundamentação antes vertida, pela inadmissão do pleito, desacolhendo o pedido formulado pela Associação Brasileira de Enfermagem - ABEN, é o parecer e a orientação jurídica firmada.

**PREFEITURA  
DE GOIÂNIA**Procuradoria Geral do Município

Providencie-se a publicação no Diário Oficial do Município de Goiânia, para que o parecer aqui firmado seja observado, *in toto*, pela Administração, em casos similares, mormente as recomendações encartadas no *item B*, da parte de fundamentação.

Goiânia, 08 de maio de 2017.

**ANNA VITÓRIA GOMES CAIADO**

Procuradora-Geral do Município de Goiânia

**IURY AUGUSTO OLIVEIRA JARDIM**

Procurador-Geral Adjunto do Município de Goiânia