



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

PROCESSO Nº 70072852940 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE ROQUE
GONZALES

REQUERIDOS: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ROQUE GONZALES E MUNICÍPIO DE ROQUE GONZALES

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DES. LUIZ FELIPE BRASIL SANTOS

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Roque Gonzales. Lei Complementar Municipal n.º 002/2017, que revoga o inciso V do artigo 107 e o artigo 112 da Lei Municipal n.º 1.620/2003, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único. Verdadeira supressão do direito à licença para desempenho de mandato classista. Norma que viola o disposto nos artigos 8º, caput, e 27, inciso II, ambos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, todos da Constituição Federal, devendo ser extirpada do ordenamento jurídico. PARECER PELA PROCEDÊNCIA.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Sindicato dos Municípios de Roque Gonzales, com pedido liminar, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar Municipal n.º 002, de 17 de fevereiro de 2017, do **Município de Roque Gonzales**, *que revoga o inciso V do artigo 107 e o artigo 112 da Lei Municipal n.º 1620/2003, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único*, por afronta aos artigos 8º, *caput*, e 27, inciso II, ambos da Constituição Estadual, combinados com os artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, todos da Carta da República (fls. 04-15 e documentos das fls. 16-128).

O pedido liminar foi deferido (fls. 134-135).

O Procurador-Geral do Estado, citado (fls. 153-155), apresentou a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (fls. 158-159).

O Município de Roque Gonzales, devidamente notificado, sustentou, em síntese, que o instrumento normativo impugnado não interfere e nem cria qualquer obstáculo ao pleno exercício do mandato classista. Aduziu que o atual presidente da entidade autora é professor concursado para 20 horas semanais, podendo desempenhar as atividades do respectivo mandato classista sem qualquer prejuízo. Asseverou que a legislação que trata da matéria deve ser interpretada em consonância com os pressupostos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

constitucionais que condicionam a representação profissional das entidades associativas, bem como os princípios norteadores da administração pública. Afirmou que o artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual é de aplicação tão somente no âmbito estadual. Referiu que o Município, ao legislar sobre o assunto, tem autonomia administrativa, devendo obediência apenas às regras da Constituição Federal. Requereu, por fim, a improcedência do pedido (fls. 162-166 e documentos das fls. 167-171).

Conforme certidão da fl. 172, decorreu o prazo legal sem que houvesse manifestação da Câmara Municipal de Roque Gonzales, apesar de notificada (fls. 138 e 147-150). No entanto, posteriormente, foram juntadas as informações prestadas pela Câmara de Vereadores, que, em suma, argumentou acerca da autorização regimental para votação de projeto de lei sem anterior tramitação em Comissão, bem como sobre questões fáticas correlatas ao objeto da demanda, postulando, ao final, a improcedência (fls. 179-183).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É, em resumo, o relatório.

2. Inicialmente, impende referir que o proponente demonstra estar legitimado ao ajuizamento da ação, nos termos do artigo 95, parágrafo 2º, inciso VI, da Constituição Estadual, restando firmada a pertinência temática para a demanda, diante do teor da documentação juntada nas fls. 18-23, 26-27, 40-41 e 127-128.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

3. A norma objurgada está assim redigida:

***LEI COMPLEMENTAR Nº 002 DE 17 DE FEVEREIRO
DE 2017.***

***Revoga o inciso V do Artigo 107 e o Artigo 112
da Lei Municipal nº 1620/2003, que dispõe sobre
o Regime Jurídico Único.***

*O Prefeito Municipal de Roque Gonzales, Estado do Rio
Grande do Sul.*

*Faço saber que a Câmara de Vereadores aprovou e eu
sanciono a seguinte Lei:*

***Art. 1º. Ficam revogados o inciso V do Artigo 107 e o Artigo
112 da Lei Municipal nº 1620/2003.***

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

***GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE ROQUE
GONZALES, 17 DE FEVEREIRO DE 2017.***

4. Cumpre consignar que a ação em exame não
questiona a autonomia legislativa e administrativa do Município de
Roque Gonzales para se organizar conforme melhor lhe aprouver.

Nessa linha, é cediço que, ao erigir o Município à
condição de ente federado, a Constituição Federal deu-lhe
considerável margem de liberdade normativa para definir a sua
organização institucional.

Entretanto, é evidente que a autonomia institucional
dos entes federados, sejam Estados ou Municípios, não é ilimitada,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

visto que a Constituição Federal impõe uma série de restrições às autonomias de todos os entes da Federação, dentre as quais se destacam especialmente os direitos constitucionais previstos no sistema de direitos fundamentais contemplados no Título II da Magna Carta.

As constituições modernas são caracterizadas por exercerem basicamente duas funções nos sistemas jurídicos: (a) a organização do Estado e seus Poderes; (b) a garantia dos direitos fundamentais do indivíduo em suas relações com o Estado. Os direitos fundamentais inseridos nas constituições exercem, por sua vez, distintos papéis, que podem ser assim sintetizados: (i) são direitos de defesa do indivíduo contra ações do Estado, também chamados de *direitos negativos*; (ii) são direitos dos indivíduos a prestações estatais devidas pelo Estado, também chamados de *direitos positivos*; (iii) são direitos de participação na vida política do Estado, denominados *direitos políticos*.¹

Os direitos fundamentais de defesa, ou direitos negativos, impõem ao Estado um dever de abstenção, de não intervenção ou de omissão de atos ou condutas que violem o bem, o interesse ou o valor protegido pela norma constitucional que protege o direito.² Nessa função, esses direitos fundamentais operam como normas que limitam as competências do Estado, conforme esclarecem Bodo Pieroth e Berhardt Schlink:

¹ Ver Ingo Wolfgang Sarlet, *Curso de Direito Constitucional*, RT, 304-314.

² Ver Robert Alexy, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, pp. 196-201.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Por um lado, os direitos fundamentais têm uma função jurídico-objetiva pelo fato de limitarem a margem de atuação e de decisão do Estado. O Estado não pode fazer uso arbitrário de suas competências legislativas, administrativas e jurisdicionais, mas apenas pode fazer o uso que os direitos fundamentais permitirem. Estes são limites ou negação das competências do Estado e, nessa medida, normas de competência negativa³.

Entre as possíveis formas assumidas pelos direitos de defesa estão os direitos a não afetação de posições jurídicas subjetivas que representem o exercício de uma liberdade constitucionalmente assegurada⁴.

Nesse cenário, se a Constituição garante determinada liberdade ao indivíduo, o exercício dessa liberdade pode se concretizar em determinadas posições jurídicas subjetivas⁵.

É consabido que os direitos fundamentais de defesa impõem limites à atuação de todo e qualquer ente estatal definido na estrutura orgânica constitucional, ou seja, à União, aos Estados e aos Municípios. Entre os limites decorrentes da fundamentalidade do direito constitucional está a vedação de editar leis que eliminem ou restrinjam desproporcionalmente o conteúdo normativo do direito.

Assim, todo direito fundamental negativo contemplado na Constituição impede ou restringe a autonomia legislativa de todos os entes da Federação, precisamente pela sua força de defesa do indivíduo *vis-à-vis* todas as estruturas do Estado.

³ Bodo Pieroth e Bernhard Schlink, *Direitos Fundamentais*, Saraiva, p. 67.

⁴ Nesse sentido, Robert Alexy, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, p. 199.

⁵ Ver Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário n. 511.961, julgado em 17/06/2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

A ação direta de inconstitucionalidade *sub examine* sustenta que a Lei Complementar Municipal n.º 002, de 17 de fevereiro de 2017, do Município de Roque Gonzales, *que revoga o inciso V do artigo 107 e o artigo 112 da Lei Municipal n.º 1620/2003, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único*, em verdade, inviabilizou o exercício do mandato classista, na medida em que revogou os dispositivos legais que asseguravam o direito à respectiva licença, violando, assim, o conteúdo essencial do direito fundamental à liberdade de associação profissional ou sindical, previsto no *caput* do artigo 8º da Constituição Federal, para os trabalhadores em geral, e no artigo 37, VI, para os servidores públicos.

Calha esclarecer que a função desse direito não é, essencialmente, a de tutelar interesse privado ou pessoal de determinado trabalhador, mas a de proteger o interesse coletivo da classe laboral à qual ele pertence, de ter estrutura institucional organizada para proteger seus direitos e interesses nas relações de trabalho, especialmente frente aos empregadores, estrutura institucional que somente pode existir e operar eficazmente com representantes eleitos dentro da própria classe dos trabalhadores interessados e dispensados de suas atividades funcionais.

Ora, a eficiência do sistema de representação classista e sindical depende de assegurar aos dirigentes dos órgãos de representação dos trabalhadores determinadas posições jurídicas que lhes protejam nas relações de trabalho. Sem essa proteção jurídica, é evidente que os trabalhadores que exercem cargos de direção



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

classista estarão em situação de extrema vulnerabilidade no vínculo trabalhista com seus empregadores públicos ou privados, e essa vulnerabilidade seguramente inibirá a iniciativa de outros trabalhadores que queiram candidatar-se a cargos de direção ou representação classista ou sindical.

Entre essas posições jurídicas que tutelam o direito fundamental à liberdade de associação sindical, em sua concretização no direito ao exercício de cargos de direção e representação classista, deve ser incluído, sem dúvidas, o direito à licença para desempenho de mandato classista. Ou seja, a interpretação constitucionalmente adequada das normas constitucionais que preveem o direito fundamental à liberdade de associação profissional ou sindical leva à conclusão de que essa posição jurídica (licença para exercício do mandato classista) compõe o conteúdo normativo complexo do direito fundamental em questão.

No caso *sub judice*, verifica-se que a Lei Complementar Municipal n.º 002/2017 do Município de Roque Gonzales efetivamente inviabilizou o exercício de cargos de representação ou direção classista, atingindo o conteúdo essencial desse direito fundamental, que deriva do direito fundamental à liberdade de associação profissional ou sindical.

No caso dos autos, a discussão jurídica sobre o conteúdo normativo do direito fundamental à liberdade de associação profissional ou sindical fica muito facilitada pelo fato de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul disciplinou a matéria com normas mais concretas do que Constituição Federal. Com efeito, o artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*⁶, da Carta da Província, assim dispõe:

Art. 27 - É assegurado:

I - aos sindicatos e associações dos servidores da administração direta ou indireta:

- a) participar das decisões de interesse da categoria;*
- b) descontar em folha de pagamento as mensalidades de seus associados e demais parcelas, a favor da entidade, desde que aprovadas em assembleia geral;*
- c) eleger delegado sindical;*

II - aos representantes das entidades mencionadas no inciso anterior, nos casos previstos em lei, o desempenho, com dispensa de suas atividades funcionais, de mandato em confederação, federação, sindicato e associação de servidores públicos, sem qualquer prejuízo para sua situação funcional ou remuneratória, exceto promoção por merecimento;

III - aos servidores públicos e empregados da administração indireta, estabilidade a partir do registro da candidatura até um ano após o término do mandato sindical, salvo demissão precedida de processo administrativo disciplinar ou judicial.

§ 1º - Ao Estado e às entidades de sua administração indireta é vedado qualquer ato de discriminação sindical em relação a seus servidores e empregados, bem como influência nas respectivas organizações.

§ 2º - O órgão estadual encarregado da formulação da política salarial contará com a participação paritária de representantes dos servidores públicos e empregados da administração pública, na forma da lei.

⁶ Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Assim sendo, a norma questionada violou não apenas o estatuído no artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual, mas, também, as disposições dos artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, da Constituição Federal, que alçam a liberdade de associação ao patamar de direito fundamental afiançado pela Carta Magna, que, ao contrário do que argumenta o Município de Roque Gonzales, em sua manifestação (fls. 162-166), são preceitos de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no *caput* do artigo 8º da Constituição da Província, que determina o respeito ao princípio federativo e à necessária simetria estrutural daí decorrente.

No mesmo sentido é a jurisprudência dessa Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BALNEÁRIO PINHAL. LEI MUNICIPAL RESTRINGINDO A LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO CLASSISTA. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL. 1. O servidor público que desempenha mandato em órgão de fiscalização classista fica protegido contra a redução vencimental e também contra a limitação à elegibilidade, de acordo com o princípio encartado no art. 27, II, da CE-89 e que reproduz cláusula pétrea da Constituição Federal. Desempenho do mandato que deve ser garantido, sem prejuízo algum à situação funcional e remuneratória, bem como livre de restrições, na dicção da Carta Política do Rio Grande do Sul e da CF-88. 2. Caracterizada está a inconstitucionalidade da expressão "e por uma única vez" constantes da parte final do § 2º do artigo 102 da Lei - Balneário Pinhal nº 683/07, diante da ofensa aos artigos 8º, caput, e 27, II, da CE-89. 3. Precedentes conferidos. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066335944, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 26/09/2016)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE MUÇUM. LEI MUNICIPAL VEDANDO A PERCEPÇÃO DA REMUNERAÇÃO ENQUANTO NO EXERCÍCIO DO MANDATO CLASSISTA E RESTRINGINDO A RESPECTIVA LICENÇA. IMPOSSIBILIDADE. GARANTIA CONSTITUCIONAL. 1. O servidor público que desempenha mandato em órgão de fiscalização classista fica protegido contra a redução vencimental, de acordo com o princípio encartado no art. 27, II, da CE-89 e que reproduz cláusula pétreia da Constituição Federal. Desempenho do mandato que deve ser garantido, sem prejuízo algum à situação funcional e remuneratória, bem como livre de restrições, na dicção da Carta Política do Rio Grande do Sul e da CF-88. 2. Caracterizada está a inconstitucionalidade das expressões "sem remuneração" e "e por uma única vez" constantes do caput e § 2º do artigo 112 da Lei - Muçum nº 1.013/90, diante da ofensa aos artigos 8º, caput, e 27, II, da CE-89. 3. Precedentes conferidos. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058960386, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em 21/07/2014)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.941/2001 DO MUNICÍPIO DE PARÁI. ARTIGO 109, CAPUT (EXPRESSÃO "SEM REMUNERAÇÃO") E PARÁGRAFO 2º (EXPRESSÃO "POR UMA ÚNICA VEZ"). AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, CAPUT, E 27, INCISO II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E AOS ARTIGOS 5º, INCISO XVII, 8º E 37, INCISO VI, TODOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional dispositivo de lei municipal que, ao assegurar ao servidor à licença para o desempenho de mandato em entidade de classe, veda-lhe o pagamento de remuneração e restringe o prazo de duração da licença, pois afronta o disposto no artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual, assim como as disposições dos artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, da Constituição Federal, que alçam a liberdade de associação ao patamar de direito fundamental afiançado pela Carta Magna. Precedentes do Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70058021478, Tribunal Pleno,**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mp.rs.gov.br

Tribunal de Justiça do RS, Relator: Túlio de Oliveira Martins,
Julgado em 21/07/2014)

Impende assinalar que, no caso em estudo, não se trata de mera limitação ao direito ao exercício do mandato classista, decorrente, por exemplo, da respectiva redução vencimental, como ocorre nos julgados com suas ementas acima compiladas, sendo muito mais ofensiva às disposições constitucionais a norma ora atacada, na medida em que importa na extinção do próprio direito à licença para desempenho do mandato classista, razão pela qual deve ser expurgada do ordenamento jurídico.

Por derradeiro, é dever asseverar que as questões fáticas trazidas pelos requeridos, especialmente no que se refere às circunstâncias peculiares ao exercício profissional do atual presidente da entidade autora (segundo as informações prestadas, ocupante do cargo de professor de carga com jornada laboral de 20 horas semanais), desimportam em sede de controle concentrado de constitucionalidade, detendo, o processo, natureza objetiva.

Demais disso, eventual ofensa ao Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores de Roque Gonzales, convém registrar, não serve como parâmetro de aferição da constitucionalidade da norma em exame.

5. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL opina pela procedência do pedido deduzido na inicial, declarando-se a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mp.rs.gov.br

inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n.º 002/2017,
de Roque Gonzales, na esteira da argumentação lançada.

Porto Alegre, 12 de maio de 2017.

PAULO EMILIO J. BARBOSA,
Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

LFCL/KMS