



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

**PROCESSO N.º 70080089204 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROponentes: FEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
PORTUÁRIOS - FNP e CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS  
TRABALHADORES EM TRANSPORTES E LOGÍSTICA -  
CNTTL

REqueridos: GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL E ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ  
MOESCH**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Dispensa dos servidores da Administração Pública Direta e Indireta para o exercício de mandato classista em confederação, federação, sindicato, entidade ou associação de classe. Impugnação que se cinge à expressão 'exclusivamente' inserida, pela Lei Estadual n.º 15.042, de 28 de novembro de 2017, no 'caput' do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 2º, ambos da Lei Estadual n.º 9.073, de 15 de maio de 1990, e constante também no artigo 2º do Decreto Estadual n.º 53.863, de 29 de dezembro de 2017, por afronta aos artigos 1º*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*e 27, parágrafo 1º, ambos da Constituição Estadual. 1. Acolhimento da prefacial de ilegitimidade ativa suscitada pelo Estado do Rio Grande do Sul, visto que as proponentes representam, segundo os respectivos estatutos, ínfima parcela da entidade de classe que se propõem a tutelar pela via da ação constitucional. Precedentes jurisprudenciais. 2. Verificação da presença de vício de inconstitucionalidade material, na medida em que a expressão impugnada, acrescentada aos artigos 1º, ‘caput’, e 2º, parágrafo único, ambos da Lei Estadual n.º 9.073/1990, representa verdadeiro óbice ao exercício do direito à fruição de mandato classista aos servidores e empregados públicos em entidade sindical. Restrição ao direito assegurado pelo artigo 27, inciso II, da Carta Estadual. Inexistência de vício, no entanto, na expressão ‘exclusivamente’ contida no artigo 2º do Decreto Estadual n.º 53.863/2017, pois, nesta hipótese, não configurada limitação ao exercício do direito constitucional.*

**PARECER PELO ACOLHIMENTO DA PREFACIAL DE ILEGITIMIDADE ATIVA E, NO MÉRITO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela FEDERAÇÃO NACIONAL DOS PORTUÁRIOS - FNP e pela CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TRANSPORTES E LOGÍSTICA – CNTTL, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da expressão “exclusivamente” inserida, pela Lei Estadual n.º 15.042,



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

de 28 de novembro de 2017, no *caput* do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 2º, ambos da Lei Estadual n.º 9.073, de 15 de maio de 1990, bem como no *caput* do artigo 2º do Decreto Estadual n.º 53.863, de 28 de dezembro de 2017, por afronta ao disposto nos artigos 1º e 27, parágrafo 1º, ambos da Constituição Estadual.

Em suma, as entidades proponentes sustentaram que há ofensa às garantias da liberdade e da autonomia sindical, asseguradas pelas disposições constitucionais, diante da indevida interferência do Estado, que passa a autorizar a dispensa de servidor para o exercício de mandato classista unicamente em confederação, federação, central sindical, sindicato ou associação de classe que congregue “exclusivamente” servidores e empregados públicos estaduais (fls. 05/17). Acostou documentos (fls. 18/166).

A análise da liminar pretendida foi postergada para após a manifestação do Ministério Público (fls. 183/190).

O Governador do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do artigo 2º, inciso V, da Lei Complementar Estadual n.º 11.742/2002, reportou-se à defesa da constitucionalidade da Lei Estadual n.º 15.042/2017 apresentada pelo Procurador-Geral do Estado, postulando o indeferimento do pedido (fls. 214/215).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. Em preliminar, arguiu a ilegitimidade ativa das proponentes, já que as entidades de classe que propõem a



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

demanda representam apenas fração ou parcela ínfima da categoria cujo interesse resultou no ajuizamento da ação constitucional. No mérito, asseverou a constitucionalidade da expressão “exclusivamente” incluída pela Lei Estadual n.º 15.042/2017 no *caput* do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual n.º 9.073/1990, bem como no *caput* do artigo 2º do Decreto Estadual n.º 53.863, de 28 de dezembro de 2017, pois a exigência de que a entidade sindical represente tão somente servidores públicos estaduais não criou nenhum empecilho ao exercício livre da atividade sindical por parte dos trabalhadores públicos estaduais, muito menos impedimentos à liberdade e à autonomia na criação e organização dessas agremiações. Argumentou que a inclusão de tal condicionante decorre da autonomia que detém o Estado para estruturar e organizar seus serviços e órgãos públicos, de acordo com a pauta constitucional. Aludiu que, ao estabelecer requisitos para a liberação de seus servidores públicos, a Administração Pública Estadual atuou no exercício de sua competência federativa, de forma a assegurar a concretização da garantia ao direito de sindicalização e de atuação sindical, no âmbito do serviço público estadual. Destacou o teor de pareceres exarados no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado, que regulam a temática acerca do afastamento de servidores para licenças classistas. Colacionou precedentes jurisprudenciais. Requereu a improcedência da ação (fls. 218/235).



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, notificada (fls. 194, 201, 203 e 204), não prestou informações (certidão da fl. 236).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. A preliminar de ilegitimidade ativa articulada pelo Estado do Rio Grande do Sul merece guarida.

O artigo 95, parágrafo 1º, da Constituição Estadual, elenca os entes legitimados para a propositura de ações objetivas perante a Corte de Justiça do Estado em face de lei ou ato normativo estadual, contemplando as entidades de classe, *in verbis*:

*Art. 95. Ao Tribunal de Justiça, além do que lhe for atribuído nesta Constituição e na lei, compete:*

*(...)*

*§ 1.º Podem propor a ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual, ou por omissão:*

*(...)*

*VII - entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual;*

*VIII - as entidades de defesa do meio ambiente, dos direitos humanos e dos consumidores, de âmbito nacional ou estadual, legalmente constituídas;*

*IX - o Prefeito Municipal;*

*X - a Mesa da Câmara Municipal.*

No caso em tela, as proponentes enquadram-se como entidades sindicais de âmbito nacional.

No entanto, a matéria em relevo não guarda pertinência temática concreta e determinada com os escopos



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

institucionais das entidades constantes dos respectivos Estatutos<sup>1</sup>, voltados para as categorias profissionais do ramo de transporte rodoviário, ferroviário, portuário, metroviário, taxista, mototaxista e aéreo, alcançando, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, apenas a defesa do interesse dos trabalhadores portuários.

O direito à propositura de ação direta de inconstitucionalidade pelas organizações sociais, entidades sindicais e associações é ponto tormentoso na doutrina e jurisprudência, ainda não tendo sido deduzidos critérios eficientes para sua determinação, exigindo que o exame da legitimidade seja feito em cada caso específico, visto que ausente regulamentação legal própria sobre o tema.

Nesse sentido, a doutrina de Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes<sup>2</sup>, ao apreciar a matéria no âmbito do Supremo Tribunal Federal:

*A existência de diferentes organizações destinadas à representação de determinadas profissões ou atividades e a não existência de disciplina legal sobre o assunto tornam indispensável que se examine, em cada caso, a legitimação dessas diferentes organizações. Causa dificuldade, sobretudo, a definição e a identificação das chamadas entidades de classe, uma vez que inexistia critério preciso que as diferenciasse de outras organizações de defesa de interesses diversos. Por isso, está o Tribunal obrigado a verificar especificamente a qualificação das confederações sindicais ou organização de classe instituída em âmbito nacional, a fim de estabelecer a sua legitimidade ativa para a propositura das ações diretas.*

---

<sup>1</sup> Documentos das fls. 30 e seguintes (CNTTC) e das fls. 98 e seguintes (FNP).

<sup>2</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva e MENDES, Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade*. 3ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.169.



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

O Supremo Tribunal Federal, por sua vez, já assentou o posicionamento de que as entidades de classe e as confederações sindicais somente têm legitimidade para ingressar com ação direta de inconstitucionalidade nas hipóteses em que o controle concentrado está sendo buscado em relação a normas legais que digam respeito aos interesses típicos da classe representada, como consignado nos seguintes precedentes daquela Corte:

*Ademais, a Corte tem sido firme na compreensão de que as entidades de classe e as confederações sindicais somente poderão lançar mão das ações de controle concentrado quando tiverem em mira normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada (Cf. ADI nº 3.906/DF-AgR, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe de 5/9/08). A exigência da pertinência temática é verdadeira projeção do interesse de agir no processo objetivo, que se traduz na necessidade de que exista uma estreita relação entre o objeto do controle e a defesa dos direitos da classe representada pela entidade requerente. Confiaram-se precedentes sobre o assunto: ADI nº 2.242/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Moreira Alves, DJ de 19/12/01; ADI nº 2.349/ES-MC, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ de 24/08/01; ADI nº 3.906/DF-AgR, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Menezes Direito, DJe de 05/9/08; ADI nº 1.194/DF, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, Relatora p/ Acórdão a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 11/9/09; ADI nº 4.441/SE-AgR, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 7/10/14; ADI nº 5.023/MT-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 6/11/14, esse último assim ementado: “AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ENTIDADE SINDICAL. LEGITIMAÇÃO ATIVA ESPECIAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O CONTEÚDO DO ATO IMPUGNADO E A FINALIDADE INSTITUCIONAL DA ENTIDADE SINDICAL. AUSÊNCIA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. AGRAVO REGIMENTAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO. À falta de estreita relação entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional*





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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*representada, delimitadores dos seus objetivos institucionais, resulta carecedora da ação a confederação sindical autora, por ilegitimidade ad causam. Agravo regimental conhecido e não provido” (ADI nº 5.023/MT-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 6/11/14). Da análise dos objetivos da entidade requerente e dos dispositivos ora questionados o que se depreende é a falta de aderência entre eles. Com efeito, nota-se que a finalidade institucional da requerente compreende representar e proteger, no âmbito nacional, os direitos e os interesses coletivos ou individuais homogêneos da categoria econômica das incorporadoras, empresas administradoras (imobiliárias ou qualquer outro tipo societário que possua, entre seus objetivos, o fim de administrar, incorporar, vender ou locar imóveis) de condomínios comerciais e/ou residenciais e dos Edifícios e Condomínios, Residenciais e Comerciais, integrantes do 5º Grupo do Plano da Confederação Nacional do Comércio (CNC), a que se refere o art. 577 da CLT. Nesse passo, não se verifica correlação entre os objetivos institucionais perseguidos pela requerente e as normas ora impugnadas, que dizem respeito à majoração das alíquotas da contribuição ao PIS e da Cofins relativas à venda de combustíveis. Vide, ademais, que os interesses por ela abrangidos não são atingidos de maneira direta pelos dispositivos questionados. Ausente, portanto, o requisito da pertinência temática. Sobre o tema: “Agravo regimental na ação direta de inconstitucionalidade. Confederação sindical. Pertinência temática. Ausência. Ilegitimidade ativa. 1. A jurisprudência do STF é firme no sentido de se exigir, para a caracterização da legitimidade ativa das entidades de classe e das confederações sindicais para as ações de controle concentrado, a existência de correlação entre o objeto do pedido de declaração de inconstitucionalidade e os objetivos institucionais da associação. 2. No caso, não há pertinência temática entre as normas impugnadas, que dizem respeito à concessão de benefícios fiscais relativos ao ICMS, e os objetivos institucionais perseguidos pela autora, que estão voltados, em suma, para entidades sindicais e trabalhadores inorganizados em sindicatos nas indústrias metalúrgicas, mecânicas e de material elétrico, eletrônico e de informática. Ademais, os interesses por ela abrangidos não são atingidos de maneira direta pelos dispositivos questionados. Precedentes da Corte no mesmo sentido. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.” (ADI nº 4.722/DF-AgR, Tribunal Pleno, de*





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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*minha relatoria, DJe de 15/12/17). “AGRAVO REGIMENTAL NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REGÊNCIA: CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/1973. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE O OBJETO DA AÇÃO E AS FINALIDADES DA AUTORA. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM: PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.” (ADI nº 4.506/CE-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 13/9/16). Ainda nesse sentido: ADI nº 4.554/MS-AgR, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 12/11/15; ADI nº 4.574/SE, Relator o Ministro Roberto Barroso, DJe de 2/12/14; ADI nº 4.721/DF, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 24/4/12. (ADI 5837, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 11/12/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-288 DIVULG 13/12/2017 PUBLIC 14/12/2017)*

*DIREITO CONSTITUCIONAL. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INTELIGÊNCIA DO ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ENTIDADE DE CLASSE DE ÂMBITO NACIONAL. INVIABILIDADE DE REPRESENTAÇÃO APENAS PARCIAL DA CATEGORIA. PRECEDENTES DA CORTE. ILEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. 1. A associação classista de âmbito nacional deve representar toda a respectiva categoria para que ostente a legitimidade ativa ad causam para provocar a jurisdição constitucional abstrata (CRFB, art. 103, IX) perante o Supremo Tribunal Federal. Precedentes da Corte: ADI nº 591, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.11.1991; ADI nº 353-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.04.1993; ADI nº 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.11.1995; ADI nº 1.771, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 03.04.1998; ADI nº 1.574-QO, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 27.04.2001; ADI nº 846, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.12.1993; ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 16.04.1993. In casu, a ação proposta pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES) impugna a Emenda Constitucional nº 62, de 9 de dezembro de 2009, que modificou o regime jurídico dos precatórios devidos pela Fazenda Pública,*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*alterando o art. 100 da Constituição e inserindo o art. 97 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Sem embargo, a ANAMAGES representa tão-só o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada afeta todos os órgãos do Poder Judiciário, independentemente da Justiça ou ramo estrutural a que pertençam.3. Ilegitimidade ativa ad causam configurada. Extinção do processo sem resolução do mérito.*

(ADI 4372, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-09-2014 PUBLIC 26-09-2014)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. AÇÃO PROPOSTA PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS – ANAMAGES. ASSOCIAÇÃO QUE REPRESENTA APENAS FRAÇÃO OU PARCELA DA CATEGORIA PROFISSIONAL POR CONTA DE CUJO INTERESSE VEM A JUÍZO. CARACTERIZADA A ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM PARA PROVOCAR A FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA.**

*Decisão: Cuidam os autos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental ajuizada pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais - ANAMAGES, com pedido de medida cautelar, contra o art. 57, caput e seus §§ 1º a 4º, da Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional – LOMAN), os quais assim dispõem:*

*(...)*

*É o relatório. Passo à análise da admissibilidade da ação direta de inconstitucionalidade.*

*Tenho que este feito não merece prosseguir, diante da patente ilegitimidade da parte autora para a propositura da presente arguição, modalidade das ações do controle concentrado de constitucionalidade.*

*Em 25/05/2011, o Plenário desta Corte negou provimento a dois Agravos Regimentais interpostos contra decisões monocráticas proferidas pelo eminente Min. Cezar Peluso que indeferiram a inicial das ADI's 3.843 e 3.617 justamente pelo reconhecimento da ilegitimidade ativa da ANAMAGES.*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*Colhe-se, por oportuno, o ensejo para transcrever a decisão monocrática proferida na ADI 3.843 no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES e que veio a ser mantida recentemente pelo Plenário desta Corte (grifos meus):*

*'DECISÃO: 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de liminar, movida pela Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (ANAMAGES), e em que se impugna o art. 1º da Emenda Constitucional nº 45, de 08.12.2004, na parte em que acrescenta o inc. XII ao art. 93 da Constituição da República, o qual dispõe que 'a atividade jurisdicional será ininterrupta, sendo vedado férias coletivas nos juízos e tribunais de segundo grau, funcionando, nos dias em que não houver expediente forense normal, juízes em plantão permanente' (fls. 02/08).*

*2. Inviável a demanda. A associação autora, segundo consta de seu estatuto (arts. 1º e 2º), apresenta-se, formalmente, como entidade de classe de âmbito nacional, representativa do corpo de magistrados estaduais. Tal disposição, no entanto, não é suficiente para que se possa dar, sem mais, por sua legitimidade para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade, sob a figura prevista no art. 103, inc. IX, da Constituição da República.*

*Com efeito, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, 'para que a entidade de classe tenha âmbito nacional, não basta que o declare em seus estatutos. É preciso que esse âmbito se configure, de modo inequívoco' (ADI nº 386, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28.06.1991. Cf., ainda, ADI nº 79-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05.06.1992 e ADI nº 108-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 05.06.1992).*

*A exigência de que a representatividade nacional da associação se manifeste de maneira material e efetiva, não apenas formalmente, é imperativo da admissibilidade da legitimação extraordinária. Por trás de todas as hipóteses em que a lei autoriza certa pessoa a postular em juízo, em nome próprio, a tutela de direitos ou interesses de que outros sejam teóricos titulares - daí, o caráter extraordinário da legitimidade -, está o reconhecimento normativo de que algum especial interesse liga o legitimado extraordinário, ou substituto processual, à situação jurídica que, pertinente a terceiro, ou o substituído, constitui o objeto do processo.*

*É, exata e unicamente, a existência de estreita ligação entre a matéria debatida e o substituto que lhe confere a este a*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*legitimidade, não apenas em sentido processual, mas também em sentido político-social, para o exercício da ação. Só nos casos em que a pessoa do substituto ostente adequada representatividade daquele ou daqueles que substitui, justifica-se-lhe permitir atue em juízo na defesa dos interesses destes.*

*Bem por isso, a jurisprudência da Corte entende que se não configura a legitimidade extraordinária da 'entidade de classe de âmbito nacional', para instauração do controle concentrado de constitucionalidade (art. 103, inc. IX, da CF), quando a associação autora represente apenas fração ou parcela da categoria profissional por conta de cujo interesse vem a juízo (ADI nº 591, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 22.11.1991; ADI nº 353-QO, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 16.04.1993; ADI nº 1.297-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.11.1995; ADI nº 1.771, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 03.04.1998; ADI nº 1.574-QO, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 27.04.2001; ADI nº 846, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 17.12.1993; ADI nº 809, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 16.04.1993).*

*Se o ato normativo impugnado mediante ação direta de inconstitucionalidade repercute sobre a esfera jurídica de toda uma classe, não é legítimo permitir-se que associação representativa de apenas uma parte dos membros dessa mesma classe impugne a norma, pela via abstrata da ação direta. Afinal, eventual procedência desta produzirá efeitos erga omnes (art. 102, § 2º, da CF), ou seja, atingirá indistintamente todos os sujeitos compreendidos no âmbito ou universo subjetivo de validade da norma declarada inconstitucional.*

*É o caso dos autos. A ANAMAGES representa tão-só - formalmente, pelo menos - o corpo dos magistrados estaduais, ao passo que a norma aqui impugnada é aplicável a todos os membros integrantes do Poder Judiciário, independentemente da "Justiça" ou ramo estrutural a que pertençam.*

*Não se pode, portanto, reconhecer à associação autora o requisito da ampla representatividade do conjunto de todas as pessoas às quais a norma atacada se aplica, nem, por conseguinte, sua legitimação ativa extraordinária para a demanda.*

*Não por outro motivo, já rejeitou este tribunal, em caso análogo, a legitimidade ativa de associação representativa*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*dos juízes de paz para a ação direta de inconstitucionalidade. A respeito deles advertiu o Min. Relator:*

*‘(...) representam expressão parcial, mera fração da categoria judiciária. Tal circunstância descaracteriza a entidade de classe que os congrega como instituição ativamente legitimada à instauração do processo de fiscalização normativa abstrata, como ocorre, por exemplo, com a AJUFE (que reúne somente os juízes federais) e com a ANAMATRA (que compreende os magistrados da Justiça do Trabalho), que não dispõem, pelas mesmas razões (ambas representam fração da categoria judiciária), de qualidade para agir em sede de controle concentrado de constitucionalidade’ (ADI nº 2.082-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 10.04.2000).*

*No mesmo sentido, já me manifestei (cf. ADI nº 3.617, DJ de 09.12.2005).*

*3. Ante o exposto, indefiro a inicial, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, 38 da Lei nº 8.038, de 28.05.1990, 267, inc. VI, e 295, inc. II, do CPC.’*

*Nesse mesmo sentido, veja-se ainda o caso da ADI 3.675-AgR, de minha relatoria, Pleno, DJe de 13/10/2011, cuja acórdão foi assim ementado:*

**“CONSTITUCIONAL. LEGITIMIDADE PARA PROPOSITURA DE ADIN. INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL ALIADA À AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE DA ANAMAGES. JURISPRUDÊNCIA DO STF. EXTINÇÃO DO FEITO POR INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL E POR ILEGITIMIDADE ATIVA.”**

*Por fim, cito também o julgamento da ADPF 154, rel. Min. Cármen Lúcia, Pleno, DJe de 28/11/2014, proposta também pela ANAGES em face de dispositivo da Lei Complementar nº 35/79, na qual a eminente relatora reconheceu monocraticamente sua*

*ilegitimidade ativa, entendimento que foi posteriormente mantido por decisão colegiada em acórdão assim ementado:*

**“AGRAVO REGIMENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ART. 102 DA LEI COMPLEMENTAR N. 35/1979. ILEGITIMIDADE AD CAUSAM. PRECEDENTES.**

**1. A Agravante não tem legitimidade ad causam para instaurar procedimento de controle concentrado de constitucionalidade sobre dispositivo cujo conteúdo material extrapola os objetivos institucionais.**

**2. Agravo regimental ao qual se nega provimento.’**





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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*Ex positis, em razão do posicionamento consolidado do Supremo Tribunal Federal acerca do tema no sentido da ilegitimidade ativa da ANAMAGES para a propositura de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ou qualquer outra ação do controle concentrado de constitucionalidade, consoante os precedentes aqui invocados, não conheço da presente arguição, nos termos do art. 21, § 1º, do RISTF, bem como do art. 4º da Lei nº 9.882/99, art. 38 da Lei nº 8.038/90, art. 267, VI, e art. 295, II, do CPC. (Decisão Monocrática na ADF 254/DF, Julgado 11/02/2015, DJe Divulgado 13.02.2015, Publicado 18.02.2016).*

Nessa ordem, tangente aos legitimados especiais - caso das entidades autoras - há a necessidade de que a norma contestada tenha repercussão, direta ou indiretamente, na atividade profissional ou econômica da classe envolvida, como salienta Luís Roberto Barroso<sup>3</sup>.

Nesse cenário, tem-se que deve ser acolhida a prefacial arguida, na senda do entendimento que vem sendo adotado, igualmente, pelo Tribunal Pleno Estadual:

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. SUPRESSÃO DA REPRESENTATIVIDADE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS NA DIREÇÃO DA COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS. ENTIDADE SINDICAL E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. EXTINÇÃO DO PROCESSO. Embora não explícita no texto constitucional, há de se distinguir entre os legitimados universais e os legitimados especiais, entre os quais se encontram os sindicatos, falecendo a eles legitimação abstrata para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade quanto a leis estaduais, a cujo respeito reclama-se a relação de pertinência temática, o que não ocorre no caso dos autos, em**

---

<sup>3</sup>O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro, Saraiva, 4ª ed., p. 168.



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*que a pretensão do proponente -Sindicato dos Engenheiros -, relativamente à supressão da representatividade dos empregados públicos na direção da Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS, implica em defesa a todos os empregados da referida empresa, independentemente da sua categoria profissional, impondo-se a extinção do processo. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072037591, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 03/04/2017)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTEIO. REVISÃO DO SUBSÍDIO DOS VEREADORES. SINDICATO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ILEGITIMIDADE. 1. Para a propositura de ação objetiva de controle de constitucionalidade, as entidades sindicais necessitam demonstrar a pertinência temática entre o objeto do controle e os interesses específicos da classe profissional representada. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e deste Órgão Especial. 2. Em que pese a elevada repercussão social da matéria, não há como atestar a pertinência entre os interesses específicos da classe profissional representada - os servidores do município de Esteio - com o objeto de controle - a revisão dos subsídios dos Vereadores -, de modo a caracterizar sua legitimidade ativa "ad causam". ILEGITIMIDADE ATIVA DECRETADA, PETIÇÃO INICIAL INDEFERIDA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070709118, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 16/08/2016)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 3.796/13. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. AUMENTO DO IPTU. ILEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA DE PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ASSOCIAÇÃO CUJOS FINS SÃO EDUCACIONAIS, CULTURAIS E SOCIAIS. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que alguns dos legitimados estão autorizados a ajuizarem ações diretas de inconstitucionalidade questionando leis ou atos normativos que tratassem sobre qualquer assunto. Tais legitimados são os denominados ativos universais - Presidente da República; Mesa do Senado e Mesa da Câmara; Procurador-Geral da República; Conselho Federal da OAB; Partido político com*





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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*representação no Congresso Nacional. Por outro lado, também existem os legitimados ativos não-universais, que são aqueles que somente podem propor a ADIN contra leis ou atos normativos que versem sobre matérias que atinentes às funções ou objetivos do órgão ou entidade. Este legítimo interesse que precisa ser demonstrado é chamado de pertinência temática. E a associação autora enquadra-se neste segundo grupo, pois sua natureza jurídica é de associação de bairro e entidades de defesa dos interesses comunitários legalmente constituídas há mais de um ano (inciso X do parágrafo segundo do artigo 95 da Constituição Estadual). **Pertinência temática significa o vínculo existente entre os fins institucionais e estatutários da associação autora com a natureza da norma jurídica atacada em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Em outras palavras, trata-se da exigência de demonstração de que a decisão final da ADIN guarde conexão direta com o interesse e/ou atividade desenvolvida pelo órgão que ajuizou a ação. Tenho que a preliminar de carência de pertinência temática da associação-autora deve ser acolhida. O que se extrai do estatuto social é que os escopos concentram-se mais na área de atuação cultural, educacional e social. E não se vislumbra, dentre as finalidades, a defesa de interesses tributários da comunidade. JULGARAM EXTINTA A AÇÃO, SEM APRECIÇÃO DO MÉRITO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067265082, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em 06/02/2017)*

*CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO. LEGITIMIDADE ATIVA. SINDICATO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. 1. O Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Campo Bom não tem legitimidade ativa para controverter a Lei 2.733/04, daquele burgo, por falta de pertinência temática entre os interesses da classe e objeto do diploma legal, que instituiu a contribuição para custeio do serviço de iluminação pública. Precedentes. 2. PROCESSO JULGADO EXTINTO.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70017600537, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em 09/11/2006)

3. A Lei Estadual n.º 15.042, de 28 de novembro de 2017, deu nova redação ao *caput* do artigo 1º e ao parágrafo único do



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

artigo 2º da Lei Estadual n.º 9.073, de 15 de maio de 1990, fazendo constar a expressão “exclusivamente”, ora fustigada:

**LEI N.º 9.073, DE 15 DE MAIO DE 1990.**

*Dispõe sobre a dispensa de servidores da Administração Pública Direta e Indireta para o exercício de mandato eletivo em confederação, federação, sindicato, entidade ou associação de classe.*

*Art. 1º Ficam dispensados do exercício das atribuições de seus cargos, funções e empregos os servidores, admitidos sob o regime estatutário e o consolidado das Leis do Trabalho, da Administração Pública Direta e Indireta, eleitos para exercerem mandato em confederação, federação, central sindical, sindicato ou associação de classe, que congreguem **exclusivamente** servidores e empregados públicos estaduais, sem prejuízo da sua situação funcional ou remuneratória, exceto promoção por merecimento. (Redação dada pela Lei n.º 15.042/17)*

(...)

*Art. 2º (...)*

(...)

*Parágrafo único. Para a confederação, federação, central sindical que congregue **exclusivamente** servidores e empregados públicos estaduais com representatividade no setor público, ficam dispensados no máximo 2 (dois) servidores. (Redação dada pela Lei n.º 15.042/17)*

Nos mesmos termos, o combatido Decreto Estadual n.º 53.863, de 28 de dezembro de 2017, que regulamenta a matéria:

**DECRETO N.º 53.863, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2017.**

*Regulamenta os arts. 2º e 3º da Lei n.º 9.073, de 15 de maio de 1990, que dispõe sobre a dispensa de servidores da Administração Pública Direta e Indireta para o exercício de mandato eletivo em confederação, federação, sindicato, entidade ou associação de classe.*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

(...)

*Art. 2º - Para fins da verificação das condições fixadas no art. 2º da Lei n. 9.073/1990, consideram-se associados ou filiados **exclusivamente** os servidores públicos, civis ou militares, e os empregados, ativos e inativos, integrantes das respectivas categorias, formalmente associados ou vinculados às entidades associativas ou sindicais.*

Fundamental grifar, portanto, que a análise da adequação constitucional pretendida está adstrita à expressão “exclusivamente” inserida nos artigos 1º, *caput*, e 2º, parágrafo único, ambos da Lei Estadual n.º 9.073/1990, pela Lei Estadual n.º 15.042/2017, e constante, também, no artigo 2º, parágrafo único, do Decreto n.º 53.863/2017.

Com tais aportes, calha destacar que a ação constitucional sob lupa não questiona a autonomia legislativa e administrativa do Estado do Rio Grande do Sul, sendo inequívoco que a Constituição Federal concedeu aos Estados considerável margem de liberdade normativa para definir a sua organização institucional.

Entretanto, é evidente que a autonomia institucional dos entes federados não é ilimitada, 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



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

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 desempenham, 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*<sup>4</sup>.

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<sup>5</sup>. Nessa função, esses direitos fundamentais operam como normas que limitam as competências do Estado, conforme esclarecem Bodo Pieroth e Berhardt Schlink<sup>6</sup>:

*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 negativa.*

---

<sup>4</sup> Ingo Wolfgang Sarlet, *Curso de Direito Constitucional*, RT, pp. 304-314.

<sup>5</sup> Robert Alexy, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, Malheiros, pp. 196-201.

<sup>6</sup> Bodo Pieroth e Berhardt Schlink, *Direitos Fundamentais*, Saraiva, p. 67.



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

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 assegurada<sup>7</sup>.

Nesse cenário, se a Constituição garante determinada liberdade ao indivíduo, o exercício dessa liberdade pode se concretizar em determinadas posições jurídicas subjetivas<sup>8</sup>.

É consabido que os direitos fundamentais de defesa impõem limites à atuação de todo e qualquer ente estatal. Entre os limites decorrentes da fundamentalidade do direito constitucional está a vedação da edição de 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 dos entes da Federação, precisamente pela sua força de defesa do indivíduo frente ao Estado.

Nessa perspectiva, a expressão “exclusivamente” inserida, pela Lei Estadual n.º 15.042, de 28 de novembro de 2017, no *caput* do artigo 1º e no parágrafo único do artigo 2º, ambos da Lei Estadual n.º 9.073, de 15 de maio de 1990, *que dispõe sobre a dispensa de servidores da Administrativa Pública Direta e Indireta para o exercício de mandato eletivo em confederação, federação, sindicato, entidade ou associação de classe*, representa afronta aos artigos 1º e 27, parágrafo 1º, ambos da Constituição Estadual, na

<sup>7</sup> Neste sentido, Robert Alexy, *Teoria dos Direitos Fundamentais*, p. 199.

<sup>8</sup> 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](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

medida em que tal expressão constitui ao próprio exercício do direito fundamental à liberdade de associação profissional ou sindical, já que restringe o exercício de mandato classista tão somente à entidade sindical ou associação de classe que congregue servidores e empregados públicos estaduais.

Todavia, como consabido, o direito do empregado ou servidor a se candidatar a cargos de direção ou representação classista está garantido pelos artigos 5º, incisos XVII e XVIII, 8º, inciso I, e artigo 37, inciso VI, todos da Constituição Federal, *in verbis*:

*Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*(...)*

*XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;*

*XVIII - a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;*

*(...)*

*Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:*

*I - a lei não poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;*

*(...)*

*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:*

*(...)*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;*

Por isso mesmo, o artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual, 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.*

Sobre a temática, cabe transcrever ementas de julgados dessa Corte de Justiça:

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 5.231, DE 26 DE JANEIRO DE 2011, DO MUNICÍPIO DE ESTEIO. LICENÇA***





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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*AO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EFETIVO PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL. OFENSA AOS ARTIGOS 8º E 27, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTIGOS 5º, XVII, 8º E 37, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. A Lei Municipal Complementar analisada, ao impor a duração do mandato, restringe a liberdade de associação profissional ou sindical, direito do servidor previsto constitucionalmente, devendo, portanto, ser proclamada a inconstitucionalidade da expressão "e por 1 (uma) única vez" contida §2º do artigo 146 da Lei Complementar Municipal nº 5.231/2011. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70074050220, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 11/12/2017)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N.º 002/2017 DO MUNICÍPIO DE ROQUE GONZÁLES. LICENÇA AO SERVIDOR OCUPANTE DE CARGO EFETIVO PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. DIREITO PREVISTO NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL (AFRONTA AOS ARTS. 8º E 27, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E ARTS. 5º, INX. XVII, 8º E 37, INC. VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA. 1. Não cabe neste julgamento averiguação acerca da alegação de eventual afronta ao Regimento Interno da Câmara Municipal e à Lei Orgânica do Município na tramitação do projeto de lei complementar, pois é assunto que refoge ao escopo de ação direta de inconstitucionalidade, cujo tema é a ofensa ao texto constitucional Estadual e Federal. 2. A Lei Municipal Complementar inquinada, ao revogar artigos da Lei Municipal nº 1620/2003 (Regime Jurídico Único), os quais concediam licença a servidor ocupante de cargo efetivo para desempenho de mandato classista, restringe e veta a liberdade de associação profissional ou sindical, trazendo restrição absoluta ao exercício do mandato classista ao revogar de anterior lei municipal a possibilidade de concessão de licença a servidor, licença esta expressamente prevista na Constituição Estadual em consonância com cláusulas pétreas da Constituição Federal. É flagrante a inconstitucionalidade da Lei Complementar, que*



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

*se declara neste julgamento. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.* (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072852940, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 07/08/2017)

Assim sendo, a norma questionada, de forma manifesta, violou o estatuído no precitado artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual, visto que, ao empregar a expressão “exclusivamente”, restringiu, indevidamente, o direito constitucional ao exercício de mandato em confederação, federação, central sindical, sindicato e associação de classe que congreguem tão somente “servidores e empregados públicos estaduais”, enquanto a Carta Gaúcha utiliza, genericamente, a expressão “*servidores públicos*”.

Logo, a despeito da garantia do artigo 27, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a lei vedou, por exemplo, ao servidor público estadual o exercício de mandato em confederação ou federação que represente servidores das esferas federal, estadual e municipal.

Note-se que, em se tratando de federação (associação que reúne ao menos cinco sindicatos representativos ou de atividades ou profissões idênticas, similares ou conexas), confederação (organização que reúne no mínimo três federações sindicais de uma mesma categoria econômica ou profissional) ou central sindical (entidade que reúne sindicatos de diversas categorias), a expressão impugnada, praticamente, esvazia o conteúdo normativo do artigo



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

27, inciso II, da Carta Estadual, pois, não raras vezes, essas organizações sindicais têm abrangência nacional e, portanto, revela-se desarrazoada e desproporcional restringir a dispensa para o exercício de mandato classista apenas a entidades que congreguem servidores e empregados públicos estaduais.

Resta, portanto, patenteado o vício de inconstitucionalidade material da expressão “exclusivamente” inserta nos artigos 1º, *caput*, e 2º, parágrafo único, ambos da Lei Estadual n.º 9.073/1990, com a redação que lhe conferida pela Lei Estadual n.º 15.042/2017.

No entanto, quanto ao artigo 2º do Decreto Estadual n.º 53.863/2017, a situação é diversa, não revelando inadequação constitucional a expressão “exclusivamente” nele constante.

Sucedem que o referido dispositivo não apresenta a expressão “*servidores e empregados públicos estaduais*”, não restringindo, dessa forma, o direito assegurado no artigo 27, inciso II, da Carta Estadual, já que se refere, de forma bastante abrangente, “aos servidores públicos, civis ou militares, e os empregados, ativos e inativos, integrantes das respectivas categorias, formalmente associados ou vinculados às entidades associativas ou sindicais”.

Ademais, registre-se que o artigo 2º do Decreto Estadual n.º 53.863/2017 sequer utiliza o termo “públicos” ao se referir aos “empregados”.

Destarte, impõe-se a procedência parcial do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade em exame.



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

[pgj@mp.rs.gov.br](mailto:pgj@mp.rs.gov.br)

**4. Pelo exposto, o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA** opina, observada a questão prefacial apreciada, pela procedência parcial do pedido, nos moldes anteriormente delineados.

Porto Alegre, 21 de março de 2019.

**CESAR LUIS DE ARAÚJO FACCIOLI,**

Procurador-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário)

*CN/IH*