

**13/05/2025****PLENÁRIO****AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.541.256 RIO GRANDE DO SUL**

|                       |                                                          |
|-----------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>                               |
| <b>AGTE.(S)</b>       | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> |
| <b>AGDO.(A/S)</b>     | <b>: SINDICATO DOS MUNICIPALIOS DE SANANDUVA Rs</b>      |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: RODRIGO LUZ PEIXOTO</b>                             |

**EMENTA:** AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE EM FACE DA LEI Nº 2.288/2007 DO MUNICÍPIO DE SANANDUVA/RS. MANDATO EM CONFEDERAÇÃO, FEDERAÇÃO OU SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. AFASTAMENTO SEM DIREITO A REMUNERAÇÃO. POSSIBILIDADE. AUTONOMIA DO ENTE FEDERATIVO. PRECEDENTE. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. AGRAVO INTERNO PROVIDO.

1. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL tem entendimento pacífico no sentido de que não viola os arts. 5º, XVII; 8º; e 37, VI, da Constituição Federal a norma local que estabelece condições específicas para a concessão de licença a servidor público para o exercício de mandato classista.

2. Legitimidade e validade da atuação legislativa municipal que, no exercício da autonomia garantida a todos os entes federativos, estabelece que a licença do servidor para o exercício do mandato sindical será concedida sem remuneração.

3. Norma da Constituição Estadual que garante licença remunerada dirige-se aos servidores estaduais, não interferindo na autonomia municipal.

4. Agravo interno provido.

**ACÓRDÃO:**

O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo interno, de

**ARE 1541256 AGR / RS**

modo a conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário do Estado do Rio Grande do Sul, e por consequência julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta na origem, assentando a constitucionalidade do art. 116 da Lei 2.288/2007, do Município de Sananduva/RS. Tudo nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Dias Toffoli (Relator), Cristiano Zanin, Nunes Marques, Edson Fachin e Luís Roberto Barroso (Presidente).

Publique-se.

Brasília, 13 de maio de 2025.

Ministro ALEXANDRE DE MORAES

Relator

*Documento assinado digitalmente*

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.541.256 RIO  
GRANDE DO SUL**

|                       |                                                              |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>                                   |
| <b>AGTE.(S)</b>       | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO<br/>GRANDE DO SUL</b> |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO<br/>GRANDE DO SUL</b> |
| <b>AGDO.(A/S)</b>     | <b>: SINDICATO DOS MUNICÍPIOS DE SANANDUVA<br/>RS</b>        |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: RODRIGO LUZ PEIXOTO</b>                                 |

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de agravo regimental interposto pelo Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul contra decisão monocrática mediante a qual neguei seguimento ao agravo em recurso extraordinário com o fundamento de que o parâmetro de controle de constitucionalidade adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade estadual não consistia em norma de reprodução obrigatória da Constituição da República, o que inviabiliza, por conseguinte, o manejo do apelo extremo.

Em suas razões, sustentou o agravante que

“a possibilidade concedida ao servidor de licenciar-se sem remuneração para o desempenho de mandato classista corresponde ao alcance dado a uma norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais, embora sem previsão na Constituição Federal/88.

E isso porque o artigo 8º combinado com o artigo 37, inciso VI, da Constituição Federal dispõem acerca da liberdade de associação sindical, sem fixar a necessidade de pagamento de qualquer remuneração durante o período de duração do mandato como pressuposto da aludida garantia” (e-doc. 42, fl. 2).

**ARE 1541256 AGR / RS**

Ademais, argumentou o Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul que

“há de se destacar que o texto impugnado nem sequer restringe a possibilidade de licença em caso de reeleição para mandato classista, cingindo-se a evitar que um mesmo servidor seja afastado por mais de duas vezes consecutivas. De tal modo, resta assegurada a garantia de que a entidade classista será integrada por servidor municipal licenciado, apenas sendo limitado o afastamento de um mesmo indivíduo de modo sequencial. O propósito da norma consiste em preservar a impessoalidade da representação, sem prejuízos ao funcionamento da entidade e às garantias constitucionais asseguradas aos servidores públicos” (e-doc. 42, fl. 3).

Defendeu o agravante, assim, que

“laborou em equívoco o julgado ao pretender impor ao Município de Sananduva a observância da norma do artigo 27, II, da Constituição Estadual – que, repita-se, estabelece norma típica do regime jurídico dos servidores estaduais” (e-doc. 42, fl. 5).

Ao final, requereu o agravante

“a reconsideração ou reforma da monocrática agravada, para que seja provido o recurso extraordinário interposto, de forma a garantir a melhor aplicação dos preceitos constitucionais ao caso dos autos” (e-doc. 42, fl. 6).

É o relatório.

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.541.256 RIO GRANDE DO SUL**

|                       |                                                          |
|-----------------------|----------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>                               |
| <b>AGTE.(S)</b>       | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL</b> |
| <b>AGDO.(A/S)</b>     | <b>: SINDICATO DOS MUNICIPALIOS DE SANANDUVA Rs</b>      |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: RODRIGO LUZ PEIXOTO</b>                             |

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Conforme relatado, cuida-se de agravo regimental interposto pelo Procurador-Geral do Estado do Rio Grande do Sul contra decisão mediante a qual neguei seguimento ao agravo em recurso extraordinário com o fundamento de que o parâmetro de controle de constitucionalidade adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no julgamento de ação direta de inconstitucionalidade estadual não consistia em norma de reprodução obrigatória da Constituição da República, o que inviabiliza, por conseguinte, o manejo do apelo extremo.

**A irresignação não merece prosperar, porquanto o agravante não apresentou argumentos aptos a infirmar a decisão ora agravada.**

Rememoro que, na origem, instou-se o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul a averiguar a higidez constitucional da expressão “sem remuneração” constante do **caput** do art. 116; da expressão “poderão” constante do § 1º do art. 116; e das expressões “podendo ser” e “e por uma única vez” constantes do § 2º do art. 116 da Lei nº 2.288 do Município de Sananduva, de 5 de setembro de 2007. Nessa toada, a Corte Estadual considerou inconstitucionais as expressões “sem remuneração” constante do **caput** do art. 116 e “e por uma única vez” constante do § 2º do art. 116 da Lei nº 2.288 do Município de Sananduva, de 5 de setembro de 2007, em fundamentação, no ponto, assim desenvolvida:

**ARE 1541256 AGR / RS**

“Quanto à disposição do *caput* do artigo 116 e a exclusão de remuneração, assim como o limite de eleição, evidente a inconstitucionalidade.

Limito-me a referir precedente de minha relatoria:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 062/1998 DO MUNICÍPIO DE MUITOS CAPÕES. ARTIGO 113, CAPUT (EXPRESSÃO ‘SEM REMUNERAÇÃO’) E § 2º (EXPRESSÃO ‘POR UMA ÚNICA VEZ’). MANDATO EM CONFEDERAÇÃO, FEDERAÇÃO OU SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. AFASTAMENTO SEM DIREITO A REMUNERAÇÃO E POR UMA ÚNICA VEZ. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL. Inegável a inconstitucionalidade das expressões ‘sem remuneração’ e ‘e por uma única vez’ contidas, respectivamente, no caput e § 2º do artigo 113 da Lei Municipal nº 062/1998, do Município de Muitos Capões, porquanto, nos termos dos artigos 5º, XVII, 8º, e 37, VI, CF/88, e 27, II, CE/89, é assegurado ao servidor público o afastamento de suas funções para o exercício de mandato em entidade de classe sem qualquer prejuízo para sua situação funcional ou remuneratória, inexistente, ainda, restrição quanto ao número de eleições, tudo de forma a conferir concretude ao princípio da livre associação sindical. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70051947059, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 13-05-2013)’

E do voto:

**ARE 1541256 AGR / RS**

‘Por ocasião do julgamento da ADI nº 70041659418, assim me manifestei quanto à Lei Municipal nº 39/93, do Município de Alto Feliz, que também assegurava aos servidores públicos a licença para o exercício de mandato classista, mas sem remuneração:

‘Com efeito, o artigo 8º da Constituição Federal assegura o direito à livre associação profissional ou sindical, ao passo que o artigo 27, II, da Constituição Estadual<sup>1</sup>, reafirma tal direito, resguardando, modo expresso, o desempenho de mandato classista sem qualquer prejuízo da situação funcional ou remuneratória.

Por sua vez, a Lei Municipal nº 39, de 20 de setembro de 1993, que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores do Município de Alto Feliz, preconiza no artigo 112, fl. 33:

‘É assegurado ao servidor o direito a licença para desempenho de mandato em confederação, federação ou sindicato representativo da categoria sem remuneração.’

Evidencia-se, portanto, que a expressão ‘sem remuneração’ contida na parte final, do *caput*, do art. 112, da Lei Municipal nº 39/93, afronta as normas constitucionais acima referidas, padecendo, assim, de flagrante vício de inconstitucionalidade.

(...)

Assim como também, em texto em tudo igual, na

**ARE 1541256 AGR / RS**

ADI nº 70037329034, julgada em 04.10.2010, da minha Relatoria, proclamou-se a inconstitucionalidade do art. 149 da Lei nº 72/94, do Município de Manoel Viana.

Depois, como bem colocado pelo Ministério Público, assegurar ao servidor o direito à licença para o desempenho de mandato em entidade de classe, vedando-lhe, contudo, o pagamento de qualquer remuneração, viola não apenas o preceituado no inciso II do artigo 27 da Constituição Estadual, como também as disposições dos artigos 5º, XVII, 8º e 37, VI, todos da Constituição Federal, que alcançam a liberdade de associação ao patamar de direito fundamental assegurado constitucionalmente, preceitos estes de observância obrigatória pelos Municípios, por força do artigo 8º, Constituição Estadual.

Há de se destacar que o art. 92, Lei Federal nº 8.112/90, não exclui o direito à remuneração em se tratando de mandato sindical, exatamente ao contrário do caminho trilhado pela lei municipal.’

Depois, quanto à limitação da prorrogação da licença por uma única vez, no caso de reeleição, permito-me reproduzir os fundamentos expendidos na ADI nº 70021637806, Rel. LUIZ FELIPE SILVEIRA DIFINI, em que atacada a Lei Municipal nº 1.375/1990 do Município de Santo Cristo:

‘Prefacialmente, impende ressaltar, como já se fez por ocasião da decisão liminar, que a Constituição Federal, em seu art. 8º assegura o direito à livre associação profissional ou sindical.

Em consonância, pois, com o referido postulado, destaca-se o disposto no inciso II, do art. 27 da

**ARE 1541256 AGR / RS**

**Constituição Estadual:**

‘Art. 27 – É assegurado:

.....

...

II – aos representantes das entidades mencionadas no inciso anterior, nos casos previstos em lei, o desempenho, com dispensa de suas atividade 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;’

Tem-se, portanto, que a Constituição Estadual reafirma, como não poderia deixar de ser, o direito à livre associação profissional ou sindical, especificamente aos servidores da administração direta ou indireta, a quem assegura, taxativamente, o desempenho de mandato classista sem qualquer prejuízo de sua situação funcional ou remuneratória.

Dessa forma, o art. 107, *caput*, parte final, § 2º, parte final, da Lei nº 1.375/1990, do Município de Santo Cristo, mostra-se, efetivamente, eivado de vício de inconstitucionalidade ao dispor acerca da licença para desempenho de mandato classista por servidor público:

‘Lei nº 1.375/1990, de 25 de julho de 1990

.....

....

**ARE 1541256 AGR / RS**

Art. 107 – É assegurado ao servidor o direito a licença para o desempenho de mandato em confederação, federação ou sindicato representativo da categoria, sem remuneração. (grifo nosso)

(...)

§ 2º - A licença terá duração igual a do mandato, podendo ser prorrogada no caso de reeleição e por uma única vez.'

Verifica-se, portanto, que as expressões 'sem remuneração' e 'por única vez', constantes do dispositivo legal impugnado, ora transcrito, vão de encontro à norma constitucional que preconiza que o exercício de mandato classista por servidor público não importará qualquer prejuízo à sua situação funcional ou remuneratória, sem qualquer limitação quanto ao número de eleições.

Assim sendo, impõe-se reconhecer a inconstitucionalidade do referido dispositivo, por afronta ao modelo constitucional de observância compulsória, nos termos do art. 8º da Constituição Estadual" (e-doc. 8, fls. 6 a 8 e 10 e 11 – grifos no original).

Como se extrai da análise da fundamentação do acórdão recorrido, o parâmetro de controle de constitucionalidade que deu azo às declarações de inconstitucionalidade das normas ali combatidas foi o art. 27, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, cujo teor transcrevo:

"Art. 27 – É assegurado:

II – aos representantes das entidades mencionadas no inciso anterior, nos casos previstos em lei, o desempenho, com dispensa de suas atividade funcionais, de mandato em

**ARE 1541256 AGR / RS**

confederação, federação, sindicato e associação de servidores públicos, **sem qualquer prejuízo para sua situação funcional ou remuneratória**, exceto promoção por merecimento.”

No recurso extraordinário, invoca-se como violados os arts. 8º e 37, inciso VI, da Constituição da República, que ora reproduzo:

“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;

II - é vedada a criação de mais de uma organização sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida pelos trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área de um Município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembléia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou a manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

**ARE 1541256 AGR / RS**

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei.

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.”

“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: (...)

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

Pois bem.

Na decisão ora agravada, conforme pontuado, constatei que a **disciplina constitucional estadual sobre a matéria não encontra paralelo na Constituição da República, hipótese em que não se admite o manejo de recurso extraordinário contra acórdão de ação direta de inconstitucionalidade estadual, porquanto só autorizado caso as normas utilizadas como parâmetro de controle pelo Tribunal de Justiça sejam consideradas como normas da Constituição da República de reprodução obrigatória, exigência não atendida no presente caso, conforme pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.**

Transcrevo, por oportuno, a fundamentação da decisão questionada:

**“Constato que a disciplina constitucional estadual sobre a matéria não encontra paralelo na Constituição da República,**

**ARE 1541256 AGR / RS**

**hipótese em que não se admite o manejo de recurso extraordinário em face de acórdão de ação direta de inconstitucionalidade estadual, porquanto só autorizado caso as normas utilizadas como parâmetro de controle pelo Tribunal de Justiça sejam consideradas como de reprodução obrigatória da Constituição da República, exigência não atendida no presente caso.**

**Vide pacífica jurisprudência desta Suprema Corte:**

**‘Recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Urbanístico. 3. Lei municipal nº 17.853/2022. Regulamentação das denominadas “dark kitchens”. Inconstitucionalidade declarada com fundamento em interpretação realizada sobre o art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, quanto à obrigatoriedade da apresentação prévia de estudos técnicos formais. 4. Ausência de ofensa direta à norma da Constituição Federal. Possibilidade de interposição de recurso extraordinário contra acórdão proferido em representação de inconstitucionalidade, desde que o parâmetro de controle seja norma constitucional de reprodução obrigatória. Precedentes. 6. Negado seguimento ao recurso extraordinário.’ (ARE nº 1.503.555, Plenário, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 20/2/25).**

**‘AGRAVOS REGIMENTAIS EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL EM FACE DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. ADMISSIBILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO APENAS SE ESTIVER EM JOGO QUESTÃO QUE ENVOLVA NORMA DA**

**ARE 1541256 AGR / RS**

**CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS MEMBROS. CONTROVÉRSIA QUE SE RESOLVEU NO ÂMBITO LOCAL. AGRAVOS AOS QUAIS SE NEGA PROVIMENTO.** I – Tratando-se de ação direta de inconstitucionalidade da competência do Tribunal de Justiça local – lei estadual ou municipal em face da Constituição estadual –, somente é admissível o recurso extraordinário diante de questão que envolva norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória na Constituição estadual. II – Agravos regimentais aos quais se nega provimento’ (RE nº 246.903/SC-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Ricardo Lewandowski**, DJe de 19/12/13).

‘Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação de inconstitucionalidade de lei distrital em face da Lei Orgânica do Distrito Federal. Ausência de normas de reprodução obrigatória. Incidência da Súmula nº 280/STF. Precedentes. 1. **Para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada no âmbito do Tribunal local, é imprescindível que o parâmetro de controle normativo local corresponda à norma de repetição obrigatória da Constituição Federal.** 2. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação local Incidência da Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravo regimental a que se nega provimento’ (ARE nº 740.655/DF-AgR, Segunda Turma, de **minha relatoria**, DJe de 15/2/17).

Com efeito, verifica-se que o art. 27, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, na parte em que, expressamente, assegura ‘aos representantes das entidades

**ARE 1541256 AGR / RS**

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' não guarda correspondência com a regulação da Constituição da República, hipótese que inviabiliza o manejo do presente recurso.

No que concerne ao caso específico do art. 27, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, este Supremo Tribunal Federal já entendeu pela sua não caracterização como norma de reprodução obrigatória, **vide**:

**'AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. SERVIDOR PÚBLICO. MANDATO CLASSISTA. REMUNERAÇÃO. PERCEPÇÃO. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. AUSÊNCIA. LEGISLAÇÃO LOCAL. EXAME. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO. 1. A controvérsia referente à percepção de remuneração por servidor público afastado para o desempenho de mandato classista demanda o reexame da legislação local. Incidência da Súmula 280 do STF. 2. No caso sob exame, não se está diante de norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pela constituição estadual. Eventual ofensa ao texto constitucional seria indireta ou reflexa, o que inviabiliza o recurso extraordinário. 3. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa, nos termos do art. 1.021, § 4º, do CPC. Incabível a majoração de honorários advocatícios, dada a natureza da ação originária.'** (ARE nº 946.720/RS AgR, Rel. Min. Edson

**ARE 1541256 AGR / RS**

**Fachin**, Segunda Turma, DJe de 1/3/19, grifos nossos).

Confira-se, no mesmo sentido: AI nº 846.303/RS (**de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 9/8/12); AI nº 676.275/RS (**de minha relatoria**, decisão monocrática, DJe de 5/10/11); e ARE 639.461/RS (Rel. Min. **Marco Aurélio**, decisão monocrática, DJe de 30/11/11).

Ante o exposto, **nego seguimento ao recurso**, nos termos do art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (RISTF)."

Com efeito, a possibilidade de os tribunais de justiça realizarem controle de constitucionalidade abstrato de legislações municipais e estaduais em face da Constituição Estadual está presente no art. 125, § 2º, da Constituição da República, o qual dispõe o seguinte:

"Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão."

Assim, não apenas o Supremo Tribunal Federal realiza controle de constitucionalidade abstrato (art. 102, inciso I, alínea **a**, da CRFB/88), tendo em vista que a própria Constituição da República confere aos tribunais locais a possibilidade do exercício dessa modalidade de controle, com o objeto e com o parâmetro, em parte, distintos, ressalte-se.

A paradigmática Rcl nº 383/SP (Rel. Min. **Moreira Alves**, Tribunal Pleno, DJ de 21/5/93), firmou a possibilidade de manejo de recurso extraordinário perante o STF contra acórdão de ação direta de inconstitucionalidade estadual, **desde que as normas utilizadas como parâmetro de controle de constitucionalidade no Tribunal de Justiça**

**ARE 1541256 AGR / RS**

**fossem consideradas normas da Constituição da República de reprodução obrigatória.** No mesmo sentido: Rcl nº 733; e Rcl nº 10.406/GO-AgR (Rel. Min. **Gilmar Mendes**, Segunda Turma, DJe de 16/9/14).

Reforçando a firme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, além dos precedentes já colacionados na decisão agravada, destaco os seguintes:

**“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE PREVISÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE NORMAS DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA. PRECEDENTES. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RESTRIÇÃO AO PODER DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS. INVIABILIDADE. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO” (RE nº 1.156.016/SP-AgR, Rel. Min. **Luiz Fux**, Primeira Turma, DJe de 16/5/19 – grifos nossos).**

**“Agravos regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça. Ilegitimidade ad causam reconhecida na origem. Ausência de norma de reprodução obrigatória. Natureza infraconstitucional da controvérsia. Súmula nº 280/STF. 1. O STF já assentou não ser o art. 103 da CF/88 norma de reprodução obrigatória pelas Constituições dos estados-membros, os quais podem estabelecer os legitimados ao exercício do controle de constitucionalidade no âmbito do tribunal de justiça, desde que não reservem tal faculdade somente a um órgão ou entidade, por força do que dispõe o art. 125, § 2º, da Constituição Federal. 2. Para que seja admissível recurso extraordinário de ação direta de inconstitucionalidade processada em âmbito de**

**ARE 1541256 AGR / RS**

**tribunal local, é imprescindível que o parâmetro de controle normativo local corresponda a norma de repetição obrigatória da Constituição Federal.** 3. Assentada pelo tribunal de origem a ilegitimidade de entidade para deflagrar o controle de constitucionalidade à luz da constituição estadual, rever essa premissa demandaria análise do permissivo estadual, o que encontra óbice na Súmula nº 280 do Tribunal. 4. Agravo regimental não provido” (RE nº 1.298.856/CE-AgR, **de minha relatoria**, Primeira Turma, DJe de 28/11/22 – grifos nossos).

**In casu**, como assentado na decisão agravada, o dispositivo da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul utilizado como parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade pelo Tribunal de Justiça veicula matéria que não encontra paralelo na Constituição da República, razão pela qual não se afigura viável o manejo de recurso extraordinário contra acórdão da ação direta de inconstitucionalidade estadual, conforme já assentado, inclusive, por demais precedentes desta Suprema Corte que analisaram de forma específica tal dispositivo (v.g. ARE nº 946.720/RS-AgR, Rel. Min. **Edson Fachin**, Segunda Turma, DJe de 1º/3/19).

**Assim, não merece reparo a decisão agravada.**

**Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.**

**É como voto.**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.541.256 RIO  
GRANDE DO SUL**

|                       |                                                              |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>RELATOR</b>        | <b>: MIN. DIAS TOFFOLI</b>                                   |
| <b>AGTE.(S)</b>       | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO<br/>GRANDE DO SUL</b> |
| <b>PROC.(A/S)(ES)</b> | <b>: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO<br/>GRANDE DO SUL</b> |
| <b>AGDO.(A/S)</b>     | <b>: SINDICATO DOS MUNICIPALIOS DE SANANDUVA<br/>Rs</b>      |
| <b>ADV.(A/S)</b>      | <b>: RODRIGO LUZ PEIXOTO</b>                                 |

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

A controvérsia em votação na presente Sessão Virtual surge com certa frequência no SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Trata-se da constitucionalidade de leis estaduais ou municipais que disciplinam aspectos do mandato sindical de seus servidores públicos. Em geral, tais normas versam sobre a percepção de remuneração durante o exercício da representação sindical; a possibilidade de reeleições sucessivas; e a proporção entre o número de servidores e de representantes.

A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou-se no sentido de que os entes subnacionais dispõem de competência para tal regramento. Eis os precedentes:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Artigo 1º da Lei nº 20.943, de 2020, que alterou a redação do art. 164 da Lei nº 20.756, de 2020, ambas do Estado de Goiás. Direito do servidor estável à licença sem remuneração para desempenho de mandato sindical. 3. Violação ao disposto nos arts. 8º, inciso I, e 37, inciso VI, da Constituição. Inocorrência. 4. Precedentes do STF. 5. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

**ARE 1541256 AGR / RS**

(ADI 7242, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe 25-04-2023)

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. § 11 DO ART. 81 DA LEI COMPLEMENTAR N. 14, DE 17.12.1991, DO MARANHÃO (CÓDIGO DE DIVISÃO E ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIAS DO MARANHÃO) ALTERADA PELO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR DO MARANHÃO, DE 10.11.2017. ALEGADA OFENSA AO § 8º DO ART. 19 DA CONSTITUIÇÃO DO MARANHÃO E AO INC. I DO ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL IRREGULAR. VÍCIO SANÁVEL. LEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. OFENSA DIRETA À CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONDIÇÃO PARA CONCESSÃO DE LICENÇA REMUNERADA A SERVIDOR PÚBLICO DIRIGENTE DE CONFEDERAÇÃO, FEDERAÇÃO OU ASSOCIAÇÃO DE CLASSE À INEXISTÊNCIA DE SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. AUSÊNCIA DE AFRONTA À AUTONOMIA SINDICAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA IMPROCEDENTE.

1. É sanável o vício na representação processual consistente na ausência de procuração com poderes específicos com expressa referência ao ato normativo questionado. Precedentes.

2. A Confederação dos Servidores Públicos do Brasil CSPB é parte legítima para a propositura da ação direta, considerada a natureza jurídica de confederação sindical, registrada e composta por entidades sindicais e presente o requisito da pertinência temática consistente nas atribuições estatutárias e o objeto desta ação. Precedentes.

**ARE 1541256 AGR / RS**

3. Não contraria a autonomia sindical norma que trata de organização administrativa do Poder Judiciário do Maranhão estabelecendo as condições para a concessão de licença a servidor público para exercício de mandato de representação classista. Precedentes.

4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 6051, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 6/5/2020)“

“Ementa : AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. NORMA QUE ESTABELECE LIMITES À CONCESSÃO DE LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO EM SINDICATO REPRESENTATIVO DE CATEGORIA DE SERVIDOR PÚBLICO. POSSIBILIDADE. COMPATIBILIDADE COM O ART. 8º DA CF/88, QUE TRATA DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO PROFISSIONAL OU SINDICAL. PRECEDENTES DO STF.

1. Discute-se, nestes autos, a constitucionalidade do art. 84 da Lei Orgânica do Município de Cariré/CE, que serviu de base para a suspensão de licença remunerada a servidor público, presidente do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Cariré (SINDSEMC), ao fundamento de que o sindicato precisa ter, pelo menos, quinhentos filiados para que caiba a referida prerrogativa.

2. Ao estabelecer condições específicas para a concessão de licença remunerada a servidor público para o exercício de mandato classista, a norma local não violou o art. 8º da CF/1988, que trata da liberdade de associação profissional ou sindical. Precedentes.

**ARE 1541256 AGR / RS**

3. Agravo interno a que se nega provimento. Na forma do art. 1.021, §§ 4º e 5º, do Código de Processo Civil de 2015, em caso de votação unânime, fica condenado o agravante a pagar ao agravado multa de um por cento do valor atualizado da causa, cujo depósito prévio passa a ser condição para a interposição de qualquer outro recurso (à exceção da Fazenda Pública e do beneficiário de gratuidade da justiça, que farão o pagamento ao final).

(ARE 1391596 AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, jDJe 24-10-2022)

O presente caso – assim como outros que ingressaram no SUPREMO nos últimos anos – exhibe uma particularidade: o Município estabelece que a licença do servidor para o exercício do mandato sindical será concedida sem remuneração, mas a Constituição do Estado define que o desempenho da representação sindical deve ocorrer sem prejuízo de sua situação remuneratória.

Temos na origem Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, na qual o Sindicato dos Municipários impugna a seguinte norma da Lei 2.288/2007, do Município gaúcho de Sananduva:

“Art. 116. É assegurado ao servidor o direito à licença para desempenho de mandato em confederação, federação ou sindicato representativo da categoria, sem remuneração.

§ 1º Somente poderão ser licenciados servidores eleitos para cargos de direção ou representação nas referidas entidades, até o máximo de três, por entidade.

§ 2º A licença terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada no caso de reeleição e por uma única vez. “

**ARE 1541256 AGR / RS**

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul julgou procedente a Ação, por vislumbrar confronto da norma municipal com a seguinte disposição da Constituição Estadual:

“Art. 27 - É assegurado:

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

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; “

O Estado do Rio Grande do Sul, admitido na Ação como interessado, interpõe Recurso Extraordinário, pedindo a aplicação da jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

O Ilustre Relator, Min DIAS TOFFOLI, considera que o RE não reúne condições de admissibilidade, já que a norma da Constituição Estadual invocada na Ação Direta não encontra correspondência na Constituição Federal.

É esta a solução que S. Exa. lança na presente Sessão Virtual, conforme evidencia a ementa agora em votação:

“EMENTA Direito constitucional. Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Disposições da Lei nº 2.288 do Município de Sananduva, de 5 de setembro de 2007. Parâmetro de controle abstrato de constitucionalidade. Norma estadual utilizada pelo Tribunal de Justiça que não é norma da Constituição da República de reprodução obrigatória. Inviabilidade do manejo de recurso extraordinário.

**ARE 1541256 AGR / RS**

Argumentos que não são aptos a reformar o pronunciamento questionado. Agravo regimental ao qual se nega provimento.

1. A possibilidade de manejo de recurso extraordinário contra acórdão de ação de controle abstrato de constitucionalidade estadual requer, necessariamente, que o parâmetro de controle utilizado pelo Tribunal de Justiça seja considerado como norma da Constituição da República de reprodução obrigatória. Precedentes.

2. In casu, o art. 27, inciso II, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, utilizado como parâmetro normativo de controle de constitucionalidade pelo tribunal estadual, não guarda paralelo com as disposições da Constituição da República, o que inviabiliza a interposição de recurso extraordinário. Precedentes.

3. Agravo regimental ao qual se nega provimento. “

Registro que vou divergir, pois entendo que estamos diante de questão constitucional de grande relevância, a saber: em face do entendimento consolidado do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no sentido da autonomia de todos os entes subnacionais para disciplinarem o mandato sindical de seus servidores, a norma da Constituição Estadual que prevê determinadas garantias vincula a atividade legislativa municipal? Ou se deve compreender que a regra da Carta Estadual dirige-se unicamente ao legislador e aos servidores do próprio Estado?

Creio que o PLENÁRIO desta CORTE já forneceu resposta para esta questão. Em recente julgado, o TRIBUNAL PLENO defrontou-se com caso rigorosamente idêntico no RE 1457325 ED-ED-EDv-AgR.

Tratava-se então de ADI Estadual em face de norma do Município gaúcho de Parobé absolutamente igual à regra de Sananduva, em exame no presente caso. Eis a regra da Lei Complementar 2/2012 de Parobé:

**ARE 1541256 AGR / RS**

“Art. 108 - É assegurado ao servidor o direito à licença para desempenho de mandato em Confederação, Federação ou Sindicato representativo da categoria, sem remuneração.

§ 1º - Somente poderão ser licenciados servidores eleitos para cargos de direção ou representação nas referidas Entidades, até o máximo de três, por Entidade.

§ 2º - A licença terá duração igual à do mandato, podendo ser prorrogada no caso de reeleição e por uma única vez.”

De modo coerente, o TJRS também reputou inconstitucional tal disposição, por conflitar com a já citada regra da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Interposto RE pelo Município de Parobé, foi a mim distribuído. A Primeira Turma confirmou por unanimidade a decisão monocrática que proferi, no sentido do provimento do Recurso Extraordinário, tendo em vista que o acórdão do TJRS decidiu em dissonância com a jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Eis o precedente da Primeira Turma:

“EMENTA : EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ACÓRDÃO RECORRIDO DIVERGIU DA JURISPRUDÊNCIA DESTA SUPREMA CORTE. NORMA MUNICIPAL QUE ESTABELECE CONDIÇÕES À CONCESSÃO DE LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO EM SINDICATO REPRESENTATIVO DE CATEGORIA DE SERVIDOR PÚBLICO. POSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 5º, XVII; 8º; E 37, VI, DA CF/1988. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Ao estabelecer condições específicas para a concessão de licença a servidor público para o exercício de mandato classista,

**ARE 1541256 AGR / RS**

a norma local não violou os arts. 5º, XVII; 8º; e 37, VI, da Constituição Federal, que tratam da liberdade de associação profissional ou sindical.

2. Sobre a matéria, o Plenário desta SUPREMA CORTE, em diversas oportunidades, manifestou-se acerca da constitucionalidade de norma que estabelece limites para a concessão de licença a servidor público que exerce mandato em sindicato representativo de sua categoria.

3. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Regimental, a que se nega provimento. “ (Re 1457325 ED, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Primeira turma, DJ de 14/8/2024)

Em face desse julgado da Primeira Turma, o Sindicato dos Servidores Municipais de Parobé opôs Embargos de Divergência. Em detalhado compilado da jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o Sindicato apontou casos idênticos que receberam a mesma solução agora proposta pelo Min DIAS TOFFOLI – o não conhecimento da questão, por inexistir na Constituição Federal norma com o mesmo teor da regra da Carta Constitucional gaúcha, que serviu de parâmetro na Ação.

Entretanto, conforme demonstrei no voto que levei ao PLENÁRIO, os precedentes indicados nos Embargos de Divergência retratavam uma jurisprudência superada pelos julgados desta CORTE, que reconhecem a todos os entes subnacionais a competência para legislar sobre o mandato sindical de seus servidores.

Foi submetido ao PLENÁRIO o não conhecimento dos Embargos de Divergência, o que foi acolhido por unanimidade:

“EMENTA: AGRAVO INTERNO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE DIVERGÊNCIA ATUAL. INADMISSÃO. DECISÕES MONOCRÁTICAS INDICADAS

**ARE 1541256 AGR / RS**

**COMO PARADIGMAS. IMPOSSIBILIDADE.**

1. Os Embargos de Divergência supõem dissonância atual entre as Turmas do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

2. No caso concreto, o embargante invoca julgados anteriores à pacificação da matéria. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.

(ARE 1457325 ED-ED-EDv-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe 14-08-2024)

Portanto, há poucos meses atrás, o PLENÁRIO foi instado a se manifestar sobre julgado da Primeira Turma que, em caso rigorosamente idêntico, reconheceu a legitimidade e a validade da atuação legislativa municipal.

Creio que deve ser mantida a posição do TRIBUNAL PLENO, que considerou superada a diretriz jurisprudencial que negava conhecimento a esse tema.

De fato, a posição do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, ao impor aos municípios disposição da Constituição Estadual que se dirige exclusivamente ao legislador e aos servidores do Estado-membro, conflita com a autonomia reconhecida pelo SUPREMO a todos os entes federativos.

Por todo o exposto, divirjo do Eminentíssimo Relator para dar provimento ao AGRAVO INTERNO, de modo a conhecer e dar provimento ao Recurso Extraordinário do Estado do Rio Grande do Sul, e por consequência julgar improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta na origem, assentando a constitucionalidade do art. 116 da Lei 2.288/2007, do Município de Sananduva/RS.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.541.256 RIO GRANDE DO SUL**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL/RS

**RELATOR(A): MIN. DIAS TOFFOLI**

**REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

AGTE.(S): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

AGDO.(A/S): SINDICATO DOS MUNICÍPIOS DE SANANDUVA RS

ADV.(A/S): RODRIGO LUZ PEIXOTO (96848/RS)

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, deu provimento ao agravo interno, de modo a conhecer e dar provimento ao recurso extraordinário do Estado do Rio Grande do Sul e, por consequência, julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade proposta na origem, assentando a constitucionalidade do art. 116 da Lei 2.288/2007, do Município de Sananduva/RS. Tudo nos termos do voto do Ministro Alexandre de Moraes (Redator para o acórdão), vencidos os Ministros Dias Toffoli (Relator), Cristiano Zanin, Nunes Marques, Edson Fachin e Luís Roberto Barroso (Presidente). Plenário, Sessão Virtual de 2.5.2025 a 12.5.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário