PROCESSO N.º 70085804003 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPÁRIOS DE SANANDUVA

REQUERIDOS: PREFEITO MUNICIPAL DE SANANDUVA E CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANANDUVA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSÉ ABREU LIMA DA ROSA

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Município de Sananduva. Artigo 116, 'caput', §§1º e 2º, da Lei nº 2.288, de 05 de setembro de 2007, que 'reorganiza o Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais e dá outras providências'.* ***1. Preliminar.*** *Necessidade da intimação do proponente para, em 15 dias, comprovar o pagamento das custas iniciais, sob pena de extinção do feito sem julgamento de mérito.* ***2. Mérito.*** *Vedação de remuneração ao servidor licenciado e restrição ao número de licenças para desempenho de mandato classista. Inconstitucionalidade das expressões "sem remuneração" e "por uma única vez" contidas no dispositivo questionado (artigo 116 'caput' e §2º, respectivamente). Afronta aos artigos 8º, caput, e 27, inciso II, da Constituição Estadual, bem como aos artigos 5°, inciso XVII, 8°, e 37, inciso VI, da Carta Magna. Precedentes*

jurisprudenciais. ***2.1.*** *Expressões "poderão" e "podendo ser", inseridas, respectivamente, nos §§1º e 2º do citado dispositivo legal, que não conferem discricionariedade à Administração Pública Municipal em relação à concessão de licenças para o desempenho de mandato classista.* ***PARECER PELA INTIMAÇÃO DA ENTIDADE PROPONENTE PARA, EM 15 DIAS, COMPROVAR O RECOLHIMENTO DAS CUSTAS INICIAIS, SOB PENA DE EXTINÇÃO DO FEITO E, NO MÉRITO, PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPÁRIOS DE SANANDUVA**, impugnando, parcialmente, a constitucionalidade do artigo 116, *caput,* §§ 1º e 2º, da Lei nº 2.288, de 05 de setembro de 2007, de Sananduva, que *reorganiza o Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais e dá outras providências*, por ofensa ao artigo 27, inciso II e §1º, da Constituição Estadual, combinado com os artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, todos da Constituição Federal.

A entidade proponente, na peça exordial, defende a competência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul para o processamento do feito. No mérito, aduz que o ato normativo em análise, *em seu art. 116, permite a licença de até três servidores por entidade para o exercício do mandato classista*, contudo, *o §2º deste artigo traz a limitação da licença para o mandato classista, restringindo-o apenas ao período de uma reeleição*, inviabilizando

que *o servidor* (...) *seja reeleito para um terceiro mandato classista, na sua situação funcional e remuneratória* (...) *o que acaba por contrariar a Constituição Estadual (art. 27, II)*. Acrescenta que *a lei dispõe sobre licença* ***"sem remuneração"****, o que* [no seu sentir] *constitui ofensa direta ao art. 27, II da Constituição estadual, que assegura aos representantes sindicais dispensa das atividades funcionais sem prejuízo remuneratório*. Aponta, ademais, que *a liberação dos dirigentes sindicais ficaria sujeita a possível interpretação inconstitucional, na medida em* ***que os termos "poderão" (art. 116, §1º) e "podendo" (art. 116, §2º), se lidos como ato discricionário do administrador municipal, significariam dar poder a este para interferir na organização sindical***. Postula a concessão de liminar para o efeito de: a) conferir *ao art. 116 da Lei nº 2.288, do Município de Sananduva, interpretação conforme a constituição estadual, com redução do texto,* ***para declarar inconstitucionais as expressões "sem remuneração" (caput), "podendo ser" e "e por uma única vez"***; e b) **dar interpretação à *expressão "poderão", do §1º do art. 116 da Lei nº 2.288/2007, no sentido de que se trata de ato vinculado***, *com a declaração de inconstitucionalidade de qualquer interpretação que conceda discricionariedade ao administrador para licenciar ou deixar de licenciar para os mandatos classistas*. Requer, ao final, a procedência da ação, confirmando-se as medidas liminares (fls. 16-29 e documentos das fls. 30-84).

O pedido liminar foi parcialmente deferido (fls. 02-13).

O Procurador-Geral do Estado, notificado, manifestou-se, ocasião em que arguiu, em caráter preliminar, a necessidade de comprovação do recolhimento das custas iniciais, sob pena de ser extinto o feito sem julgamento de mérito. No mérito, defendeu a *adequação formal e substancial do texto atacado ao ordenamento constitucional*. Requereu: a) em sede prefacial, *a intimação do proponente para regularização do vício processual apontado e, caso não atendida, a extinção do processo sem resolução de mérito*, e b) *em relação ao mérito — se a tanto chegar — (...) seja julgada IMPROCEDENTE a Ação Direta de Inconstitucionalidade em tela* (fls. 108-123).

A Câmara de Vereadores de Sananduva, notificada, quedou inerte (certidão da fl. 126). O Prefeito Municipal de Sananduva também foi notificado (fls. 89, 93-94 e 98), não constando que tenha prestado informações nos autos.

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. Inicialmente, impende destacar que assiste razão ao Procurador-Geral do Estado quando afirma ser necessário comprovar o pagamento das custas iniciais, visto não ser a entidade proponente beneficiária da gratuidade de justiça.

Nesse sentido:

> ***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**. NÃO RECOLHIMENTO DAS CUSTAS INICIAIS. REGULAR INTIMAÇÃO. ARTIGO 290 DO CPC. CANCELAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO. 1. **Devidamente intimada para, no prazo de 15 (quinze) dias, comprovar o pagamento das custas e despesas de ingresso, a proponente não trouxe aos autos comprovante de recolhimento, tampouco empreendeu qualquer outro tipo de manifestação**. 2. Ante a inércia da proponente, a consequência não pode ser outra que não o cancelamento da distribuição do feito, nos termos do artigo 290 do CPC. **DETERMINADO O CANCELAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO**, EM DECISÃO MONOCRÁTICA.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085757433, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-06-2023)

Assim, deve-se proceder à intimação do proponente para comprovar o pagamento das custas, sob pena de extinção do feito sem julgamento de mérito.

3. Quanto ao mérito, os excertos ora impugnados do dispositivo legal seguem abaixo grifados:

> *LEI MUNICIPAL Nº 2.288, DE 05/09/2007*
>
> *REORGANIZA O REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*
>
> *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****.*

Em suma, o proponente alega que a) a limitação de reeleições para mandatos classistas e a vedação do pagamento de remuneração aos servidores que desempenhem tal atividade são medidas que afrontam diretamente o ordenamento constitucional, e b) as expressões "poderão" e "podendo ser prorrogada", constantes, respectivamente, dos §§1º e 2º do dispositivo legal supramencionado devem receber interpretação conforme a Constituição, proibindo-se qualquer exegese que *conceda discricionariedade ao administrador para licenciar ou deixar de licenciar para os mandatos classistas*.

3.1. No que diz respeito à alegada inconstitucionalidade das expressões *sem remuneração* e *por uma única vez*, entende-se que o pleito merece guarida.

De fato.

Como sabido, a Constituição da República assegura a plena liberdade de associação, consoante preceitos insculpidos em seus artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, *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;***
> *(...)*
> ***Art. 8º** É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:*
> *(...)*
> ***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;***

Na concretização deste direito fundamental, com relação à dispensa de servidor público para o desempenho do mandato classista, a Constituição Estadual, em seu artigo 27, inciso II, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*[1], da Carta 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 assembléia 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***

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

> ***funcional ou remuneratória,*** *exceto promoção por merecimento;*

Portanto, a licença para o exercício de mandato em entidades sindicais constitui direito fundamental social dos servidores públicos garantido constitucionalmente.

Sobre o tema, a eminente Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, em obra doutrinária, faz referência à consagração constitucional do direito à sindicalização, o que representa não apenas uma conquista dos servidores públicos, mas também da sociedade, a partir da legitimação de um espaço de debates sobre a prestação do serviço público[2].

Nesse contexto, o servidor público que exerce mandato classista não pode ter direitos cerceados nesta função. Especialmente, menciona-se o direito de ter assegurada a remuneração e a situação funcional, de modo que se afigura inconstitucional a expressão "**sem remuneração**", contida no *caput* do artigo 116 da norma vergastada.

Nessa direção, também a expressão "**por uma única vez**", prevista no § 2º do artigo em liça, revela-se inconstitucional, ao limitar a prorrogação da licença do servidor público municipal para o exercício do mandato classista, acarretando indevida restrição ao direito sindical.

Essa Corte de Justiça Estadual tem reconhecido - reiteradas vezes - a inconstitucionalidade de disposições legais que

[2] *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 339 e ss.

criam limitações indevidas ao direito do servidor no desempenho de mandato sindical, como se depreende do cotejo dos seguintes arestos:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVA HARTZ. ART. 112, §3º, DA LEI Nº 819/2001. EXPRESSÃO "E POR UMA ÚNICA VEZ". LICENÇA PARA DESEMPENHO DE MANDATO SINDICAL. SERVIDOR PÚBLICO. DIREITO PREVISTO NAS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL. AFRONTA AOS ARTS. 8º E 27, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, E ARTS. 5º, XVII, 8º E 37, VI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Expressão "e por uma única vez" constante do §3º do art. 112 da Lei nº 819/2001 do Município de Nova Hartz (Regime Jurídico dos Servidores Públicos), que limita a concessão de licença remunerada para desempenho de mandato sindical em caso de reeleição. 2.* ***É direito legítimo do servidor público civil desempenhar mandato junto de entidade classista, sendo sua atuação garantida constitucionalmente. É também assegurada constitucionalmente a licença das funções do cargo efetivo para viabilizar a dedicação aos encargos do mandato eletivo, sem prejuízo de sua remuneração****. Direitos previstos no art. 27, II, da Constituição Estadual, e nos arts. 5º, XVII, 8º, e 37, VI, da Constituição Federal. Preceitos de observância obrigatória pelos Municípios, por força do disposto no art. 8º, caput, da Constituição Estadual. 3. Não merece prosperar disposição de legislação municipal que impõe restrição a direito basilar expressamente previsto no ordenamento constitucional. Precedentes desta Corte. Tal proceder configura ingerência indevida do Município na organização sindical, uma vez que inviabilizada a licença remunerada para os que forem reconduzidos por mais de uma vez, e, ao fim e ao cabo, se impede também, de forma indireta, a nova reeleição de dirigente sindical. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. POR MAIORIA.*
> (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085477065, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 30-05-2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 701/2001. MUNICÍPIO DE PICADA CAFÉ. ***MANDATO EM CONFEDERAÇÃO, FEDERAÇÃO OU SINDICATO REPRESENTATIVO DA CATEGORIA. AFASTAMENTO DO SERVIDOR SEM REMUNERAÇÃO. LIMITAÇÃO NO PRAZO DA LICENÇA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.*** *LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO SINDICAL. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRELIMINARES DE NÃO-DEMONSTRAÇÃO DA REGULARIDADE SINDICAL E DE ILEGITIMIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL. REJEITADAS. I – A ausência de demonstração nos autos de registro do Sindicato proponente no Ministério da Justiça e Segurança Pública não é capaz de afastar sua legitimidade para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade. II - Ainda que a iniciativa da norma impugnada tenha sido do Chefe do Executivo, todo o processo legislativo se desenvolveu perante o órgão legislativo do Município, o que lhe confere legitimidade para prestar as informações cabíveis, na forma do art. 6º da Lei nº 9.868/99. III –* ***As expressões "sem remuneração" e "por uma única vez", contidas, respectivamente, no caput e no parágrafo 2º do art. 112 da Lei Municipal nº 701/2001, acarretam indevida restrição ao direito sindical do servidor municipal, ao vedar o pagamento de remuneração aos servidores licenciados para o exercício de mandato classista, bem como autorizar apenas uma prorrogação, em flagrante ofensa à norma constitucional que garante a liberdade de associação. Ofensa aos artigos 8º, caput, e 27, inciso II, da Constituição Estadual, e aos artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, da Constituição Federal.*** *Precedentes desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*
(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084110089, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 03-08-2020).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ALVORADA. LEIS-ALVORADA Nº 2.309/10 E Nº 3.093/17. EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. POSSIBILIDADE DE CONTAGEM DO TEMPO DE SERVIÇO PARA PERÍODO AQUISITIVO DE LICENÇA-PRÊMIO. EXEGESE DO ART. 8º, CAPUT, E 27, II, DA CE-89, COMBINADOS COM OS ARTS. 8º E 37, VI, DA CF-88. EFEITO REPRISTINATÓRIO NÃO VERIFICADO.

REVOGAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA NÃO CONFIGURADA. (...) 2. ***Interpretação sistemática e abrangente do princípio constitucional que protege o servidor público detentor de mandato classista (art. 27, II, da CE-89), que hauriu da Constituição Federal, aliás, cláusula pétrea da livre associação.*** *3. Na hipótese dos autos, a conclusão a que se chega é que há mesmo inconstitucionalidade no artigo 4º, II, "d", da Lei – Alvorada nº 3.093/17, por afronta aos artigos 8º, caput, e 27, II, da CE-89, combinados com os artigos 8º e 37, VI, da CF-88, pois a norma municipal é impositiva ao determinar que a dispensa dos servidores públicos para o exercício de mandato em confederação, federação, sindicato e associação de servidores públicos, prejudica a contagem do período aquisitivo da licença-prêmio, benefício ainda existente no âmbito municipal. (...).*
(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080404932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antônio Monteiro Pacheco, Julgado em: 28-10-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ***LEI MUNICIPAL QUE VEDA O PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AO SERVIDOR EM DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA E RESTRINGE O PRAZO DA LICENÇA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADO.*** *MODULAÇÃO DOS EFEITOS.* ***São inconstitucionais as previsões constantes na lei municipal que, ao assegurar ao servidor o direito à licença para desempenho de mandato em entidade de classe, veda-lhe o pagamento de remuneração e restringe o prazo de duração da licença.*** *Ofensa ao art. 8°, caput, e 27, I, da Constituição Estadual, e, ainda, aos arts. 5°, XVII, 8°, e 37, VI, da Constituição Federal. Declarada a inconstitucionalidade das expressões "sem remuneração", contida no caput, e "por uma única vez", contida na parte final do parágrafo 2º, ambos do artigo 111 da Lei Municipal n° 046/1999, do Município de Palmares do Sul/RS. Precedentes. Possibilidade de modulação dos efeitos a fim de resguardar a segurança jurídica. Inteligência do art. 27 da Lei nº 9.868/1999. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*
(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70080579113, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 24-06-2019).

3.2. Lado outro, com vênia ao respeitável entendimento esposado na petição inicial, entende-se que a expressão "poderão", constante no §1º do artigo em análise, não confere margem de discricionariedade para a Administração Pública Municipal, tendo por escopo apenas explicitar que a concessão de licença para o desempenho de mandato classista está condicionada à eleição do servidor beneficiado. O mesmo raciocínio aplica-se à locução "podendo ser", inserida no §2º do citado dispositivo legal.

A matéria foi bem enfrentada na decisão monocrática que deferiu parcialmente o pedido liminar, em que o Desembargador-Relator assim consignou:

> *Já no que diz com a expressão "poderão" constante do § 1º infere-se ser dirigida ao número de mandatários, não implicando em qualquer valoração por parte do Executivo, o mesmo se dando em relação à expressão "podendo ser" do § 2º, que apenas consigna a possibilidade de prorrogação no caso de reeleição, distante de qualquer discrição administrativa.*

Assim, no ponto, não procede a alegação da entidade proponente.

4. Pelo exposto, opina a **PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, em exercício, no sentido de que:

a) seja intimada a entidade proponente para comprovar o pagamento das custas iniciais, sob pena de extinção do feito, e

b) no mérito, seja julgada parcialmente procedente a presente ação direta, declarando-se a inconstitucionalidade das expressões *sem remuneração* e *por uma única vez*, constantes, respectivamente, do *caput* e do §2º do artigo 116 da Lei Municipal 2.288/2007, de Sananduva.

Porto Alegre, 12 de março de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.