



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

**PROCESSO N.º 70085804003 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS 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). Afrenta aos artigos 8º, caput, e 27, inciso II, da Constituição Estadual, bem como aos artigos 5º, inciso XVII, 8º, e 37, inciso VI, da Carta Magna. Precedentes*



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

*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 MUNICIPALÁRIOS 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



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

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).



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

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, ficou 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:



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

***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.*



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

*§ 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:*

(...)



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

pgj@mprs.mp.br

*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*<sup>1</sup>, 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*

---

<sup>1</sup> 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.

[...].



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

*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<sup>2</sup>.

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

---

<sup>2</sup> *Princípios Constitucionais dos Servidores Públicos*. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 339 e ss.  
SUBJUR N.º 204/2024





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

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)



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

**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.**



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

pgj@mprs.mp.br

**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. 8º, caput, e 27, I, da Constituição Estadual, e, ainda, aos arts. 5º, XVII, 8º, 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 nº 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).



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

**3.2.** Lado outro, com vênua 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 discricção 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:**



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

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.