



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 18/1400-0017707-9

PARECER Nº 18.550/20

Assessoria Jurídica e Legislativa

EMENTA:

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. LEI ESTADUAL Nº 9.073/1990, ALTERADA PELA LEI ESTADUAL Nº 15.042/2017.

1. Os limites de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidades associativas de servidores civis ou militares, previstos no artigo 2º, incisos I e II, da Lei Estadual nº 9.073/1990, com a redação dada pela Lei Estadual nº 15.042/2017, devem considerar a categoria profissional representada, não sendo passíveis de multiplicação em razão da eventual existência de mais de uma associação de classe.
2. Os limites de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidade associativa de servidores civis (artigo 2º, inciso I) e em sindicato (artigo 2º, incisos III) concernentes à mesma categoria profissional são independentes.
3. O máximo de dois servidores a que alude o parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.073/1990 não interfere nos quantitativos previstos nos incisos do caput do dispositivo e abrange a confederação, a federação e eventuais centrais sindicais representativas da categoria profissional, devendo ser observada, para o cômputo das dispensas, a precedência da concessão da licença.
4. Conquanto as centrais sindicais ostentem natureza de entidade associativa de direito privado, a Lei Estadual nº 15.042/2017 estabeleceu-lhes, em conjunto com as confederações e as federações, limite comum de dispensas no parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.073/1990, não lhes sendo aplicáveis os quantitativos do inciso I do caput do dispositivo.

AUTORA: ALINE FRARE ARMBORST

Aprovado em 29 de dezembro de 2020.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

29/12/2020 19:32:12





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. LEI ESTADUAL Nº 9.073/1990, ALTERADA PELA LEI ESTADUAL Nº 15.042/2017.

1. Os limites de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidades associativas de servidores civis ou militares, previstos no artigo 2º, incisos I e II, da Lei Estadual nº 9.073/1990, com a redação dada pela Lei Estadual nº 15.042/2017, devem considerar a categoria profissional representada, não sendo passíveis de multiplicação em razão da eventual existência de mais de uma associação de classe.

2. Os limites de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidade associativa de servidores civis (artigo 2º, inciso I) e em sindicato (artigo 2º, incisos III) concernentes à mesma categoria profissional são independentes.

3. O máximo de dois servidores a que alude o parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.073/1990 não interfere nos quantitativos previstos nos incisos do *caput* do dispositivo e abrange a confederação, a federação e eventuais centrais sindicais representativas da categoria profissional, devendo ser observada, para o cômputo das dispensas, a precedência da concessão da licença.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

4. Conquanto as centrais sindicais ostentem natureza de entidade associativa de direito privado, a Lei Estadual nº 15.042/2017 estabeleceu-lhes, em conjunto com as confederações e as federações, limite comum de dispensas no parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.073/1990, não lhes sendo aplicáveis os quantitativos do inciso I do *caput* do dispositivo.

Trata-se de consulta, com pedido de urgência, encaminhada pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), em que o Titular da Pasta, acolhendo informação da Assessoria Jurídica, veicula os seguintes questionamentos:

1. Os limites constantes do inciso I, que trata de entidades associativas, devem ser aplicados a cada entidade associativa de maneira individual ou, deve-se considerar a categoria profissional, da mesma forma que se aplica para as entidades sindicais – Parecer 16.837/16?
2. Devem ser considerados de forma separada os limites do inciso I (entidade associativa) e do inciso III (entidade sindical) ou devem ser somados quando forem da mesma categoria profissional, independentemente de ser entidade associativa ou sindical? Se a resposta for pela soma, qual limite deve ser considerado?
3. Quando tratar-se de confederação, federação e central sindical que congregue servidores e empregados públicos serão dispensados no máximo 2 servidores, nos termos do parágrafo único. Essas dispensas influenciam na soma dos limites impostos nos incisos I a III, quando forem da mesma categoria ou sempre poderão ser dispensados até 2 servidores, além dos limites dos incisos? Por exemplo, se já foi atingido o limite máximo de 8 afastamentos para entidades sindicais (inciso III), ainda assim será permitido até 2 afastamentos para uma federação que congregue empregados públicos?
4. Quando se tratar de mandato classista em central sindical, o afastamento deve ser somado com o das dispensas para entidades associativas (inciso I –



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

limitada a 3 afastamentos), tendo em vista que a central sindical não possui natureza sindical (Parecer 16.203/2013)?

5. Aproveita-se a oportunidade para questionar se a exigência da declaração do número de associados ou filiados “abranger informações acerca dos nomes, das identidades funcionais, dos órgãos de origem ou de lotação e das datas do último desconto da mensalidade associativa ou sindical debitada em folha de pagamento dos filiados e associados”, conforme imposição do § 1º, do artigo 3º, do Decreto nº 53.863/2017, que regulamenta os arts. 2º e 3º da Lei 9.073/90, deve ser aplicada para todos os casos de afastamentos para exercício de Mandato Classista, inclusive àqueles do parágrafo único, art. 2º, da lei. 9.073/90, onde a dispensa não está vinculada ao número de filiados/associados?

O processo administrativo eletrônico foi inaugurado com ofício remetido, em 28 de março de 2018, pela Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE), para cuja diretoria havia sido eleito o Auditor Fiscal estadual Marcelo Ramos de Mello, ao então Secretário de Estado da Fazenda (fl. 02) e instruído com cópias de ata de assembleia (fls. 04/10), termos de posse (fls. 11/19) e estatuto social (fls. 20/33) da referida entidade; manifestação da Divisão de Recursos Humanos da Secretaria da Fazenda pelo indeferimento do pedido (fls. 36/37); informação da Assessoria Jurídica da mesma Pasta (fls. 38/40); despacho de remessa à então Secretaria da Modernização Administrativa e dos Recursos Humanos (fls. 45/46); folha de informação da Divisão de Recursos Humanos da SMARH (fls. 51/55); informação da Assessoria Jurídica da Pasta, em que, aludindo-se ao Parecer nº 15.042/2017 da Procuradoria-Geral do Estado, concluiu-se que o limite de dispensas previstas na Lei nº 9.073/90 não poderia ser considerado “para cada entidade de maneira individual” (fls. 56/61), o que foi acolhido pela Divisão de Recursos Humanos na folha de informação das fls. 69/70; informação de revogação de licenças para desempenho de mandato classista concedidas a dois Auditores Fiscais (fl. 71); reconsideração da decisão denegatória da Divisão de Recursos Humanos (fls. 74/75); ato de concessão de licença para desempenho de mandato classista ao servidor Marcelo Ramos de Mello, subscrito pelo então Governador do Estado (fls. 82/84).



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Na sequência, o feito foi arquivado (fls. 89/90), tendo sido reativado, em setembro de 2020, em razão de pedido de renovação da licença para desempenho de mandato classista ao servidor Marcelo Ramos de Mello, que foi instruído com novo ofício da FEBRAFITE (fls. 95/96) e cópias de ata, estatuto social (fls. 96/117) e declaração do número de filiados (fls. 118/132) da entidade. Sobrevieram, então, informação da Divisão de Recursos Humanos da Secretaria da Fazenda acerca do número de servidores da carreira de Auditor Fiscal da Receita Estadual em licença para mandato classista (fl. 133/134) e manifestação de concordância do Secretário de Estado da Fazenda Adjunto (fls. 135/136).

Remetidos os autos à SEPLAG, a Divisão de Recursos Humanos suscitou dúvidas à Assessoria Jurídica da Pasta (fls. 137/142), que lançou a Informação das fls. 143/149, consignando que, na interpretação daquela unidade, “cada entidade - associativa e sindical - terá a sua contagem de limites de afastamentos, conforme constam nos incisos respectivos (I a III), ainda que representem a mesma categoria, ou seja, são possíveis até 3 afastamentos para entidades associativas que representem a categoria “X”; e são possíveis até 8 afastamentos para entidades sindicais que representem a mesma categoria “X” e, ao final, deduzindo os questionamentos que originaram a presente consulta.

É o relatório.

O artigo 37, inciso VI, da Constituição Federal assegura ao servidor público civil o direito à livre associação sindical, instituto cujos contornos gerais são traçados pelo artigo 8º da Lei Maior, nos seguintes termos:

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;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

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;

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.

Do inciso II deste dispositivo legal, colhe-se que o direito em testilha submete-se ao chamado **princípio da unicidade**, segundo o qual apenas o organismo de classe reconhecido na base territorial respectiva tem aptidão para representar efetivamente a categoria profissional ou econômica, o que, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal, constitui-se na “mais importante das limitações constitucionais à liberdade sindical” (RE 310.811 AgR, rel. min. Ellen Gracie, j. 12-5-2009, 2ª T, DJE de 5-6-2009).

Conforme entendimento sedimentado pela Corte Suprema na Súmula nº 677, “[a]té que lei venha a dispor a respeito, incumbe ao Ministério do Trabalho proceder ao registro das entidades sindicais e zelar pela observância do princípio da unicidade”. Dessa forma, a representatividade da entidade sindical subordina-se ao seu registro na Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do atual Ministério da Economia.

A seu turno, a Constituição Estadual, no artigo 27, inciso II, ampliando o espectro de proteção conferido às entidades sindicais e associativas no âmbito federal, assegurou aos representantes dos sindicatos e associações dos servidores estaduais o



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

direito à licença remunerada para o desempenho de mandato classista, verbatim:

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 funcional ou remuneratória, exceto promoção por merecimento;

Tal dispositivo foi disciplinado pela Lei Estadual n° 9.073, de 15 de maio de 1990, cuja redação original, para o que aqui interessa, assim estabelecia:

Art. 1º - Ficam dispensados do exercício das atribuições de seus cargos, funções e empregos os servidores, admitidos sob o regime estatutário e consolidado das Leis do Trabalho, da Administração Pública Direta e Indireta, eleitos para exercerem mandato em confederação, federação, sindicato ou associação de classe, de âmbito estadual ou nacional, sem prejuízo da sua situação funcional ou remuneratória, exceto promoção por merecimento.

Parágrafo único - Será considerado, como de efetivo exercício, para todos os efeitos legais, o período de dispensa.

Art. 2º - A dispensa fica limitada:

- a) no caso de entidades associativas, a um dirigente, quando a entidade não atingir duzentos associados, e a dois dirigentes, quando congregar de duzentos a quinhentos, acrescida de mais um a cada grupo de quinhentos associados, até o máximo de nove;
- b) no caso de entidades sindicais, aos integrantes da Diretoria Executiva, na



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

forma estatutária, até o limite de onze, salvo ampliação mediante convenção coletiva de trabalho.

Observa-se que o *caput* do artigo 1º aludia a “confederação, federação, sindicato ou associação de classe”, ao passo que o artigo 2º estipulava quantitativos distintos conforme se tratasse de entidade associativa ou sindical. Essas disposições suscitaram controvérsia quanto a serem os limites previstos nas alíneas “a” e “b” do artigo 2º abrangentes de todas as entidades citadas no artigo 1º ou se, ao contrário, o número de onze dispensas, contemplado na alínea “b”, referir-se-ia individualmente a cada entidade de natureza sindical, isto é, aos sindicatos, às confederações e às federações, tendo em vista que, nos termos do artigo 533 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), estas duas últimas “constituem associações sindicais de grau superior”.

Submetida a questão à análise deste Órgão Consultivo, o Parecer nº 16.837/2017 deu guarida à primeira posição, consignando que “o número de onze corresponde ao total que a administração poderá licenciar em favor de uma mesma categoria, considerados todos os níveis de representação classista (sindicato, federação e confederação)”. Transcreve-se, por oportuno, excertos do elucidativo precedente:

Portanto, o artigo 2º, "b", da Lei nº 9.073/90 é claro ao estabelecer o número de onze dispensas como um limite máximo, sendo certo que, por se tratar de medida de exceção, pela qual se autoriza o afastamento do servidor com a manutenção de sua remuneração, o dispositivo reclama interpretação restritiva. Nesse sentido, vale destacar que o interesse que sustenta o dispositivo excepcionante não é individual do servidor em participar das atividades sindicais (artigo 37, inciso VI, da Constituição Federal), mas visa ao atendimento de um interesse coletivo de busca de melhores condições de trabalho para determinada categoria (artigo 8º da Constituição Federal).

(...)

Vale destacar, porém, que o número de onze corresponde ao total que a administração poderá licenciar em favor de uma mesma categoria profissional, considerados todos os níveis de representação classista (sindicato, federação e



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

confederação), sem que se reconheça à Administração o Poder de erigir critérios de proporcionalidade para as dispensas; o critério legal é meramente quantitativo de modo que, uma vez atingido o número máximo permitido, as demais dispensas eventualmente solicitadas deverão ser indeferidas.

A orientação assentou-se, entre outros fundamentos, na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado, citando-se o acórdão proferido pelo 2º Grupo Cível em março de 2014, assim ementado (grifos acrescentados):

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA PARA EXERCER MANDATO CLASSISTA. LIMITAÇÃO DA LEI 9.073/90. Pretende o impetrante a concessão de licença para desempenho de mandato classista, a qual foi revogada por ultrapassar o número de dispensas para entidades sindicais previstas no art. 2º da Lei nº 9.073/90. Existindo norma legal que restringe o número de servidores a serem dispensados para o desempenho de mandato sindical e tendo sido esta a razão da autoridade apontada como coatora para revogar a licença anteriormente deferida, não está comprovada a ilegalidade do ato. O direito à licença para o exercício de mandato em entidades sindicais constitui-se em direito fundamental de caráter social dos servidores públicos, garantido constitucionalmente. Mas, também se deve destacar que os direitos fundamentais estão sujeitos a limites, existindo a possibilidade, constitucionalmente legítima, de restringir o exercício de tais direitos. **O critério de onze servidores no total, aliás, estabelecido por texto normativo, enquadra-se dentro das exigências de proporcionalidade, na medida em que não se impede o exercício do direito de licença para mandato sindical, bem como é garantido o serviço público.** SEGURANÇA DENEGADA.(Mandado de Segurança, Nº 70057384653, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leonel Pires Ohlweiler, Julgado em: 14-03-2014).

O citado julgado restou referendado pelo Superior Tribunal de Justiça, nos termos da seguinte ementa:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

ADMINISTRATIVO. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA PARA EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. ART. 2º, ALÍNEA "B", DA LEI N. 9.073/90. LIMITE DE ONZE DISPENSAS. DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTÊNCIA.

1. A impetração discute a legalidade do ato do Secretário da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul que revogou a licença para desempenho de mandato classista concedida a Técnico do Tesouro do Estado, à consideração de que o órgão público havia atingido o limite de 11 (onze) servidores dispensados pelo mesmo motivo.

2. O ato questionado tem amparo no art. 2º, alínea "b", da Lei n. 9.073/90, que estabelece: "Art. 2º - A dispensa fica limitada: (...) b) no caso de entidades sindicais, aos integrantes da Diretoria Executiva, na forma estatutária, até o limite de onze, salvo ampliação mediante convenção coletiva de trabalho".

3. A exegese proposta pelo recorrente, no sentido de autorizar o licenciamento de 11 (onze) servidores em prol de cada novo sindicato, não condiz com a literalidade da Lei, nem com seus aspectos lógico-jurídicos, devendo-se atentar, ainda, à simetria com o art. 92 da Lei n. 8.112/90, que, ao estabelecer limites para a concessão de licença para desempenho de mandato classista, relaciona o tamanho da respectiva entidade ao número máximo de servidores passíveis de dispensa.

4. Também deve ser considerada a proporcionalidade, uma vez que o normativo em comento tem por escopo manter o direito fundamental de representação classista sem descuidar do interesse coletivo, mais especificamente o princípio da continuidade do serviço público.

5. O insurgente não demonstrou o atendimento ao requisito contido no art. 2º, alínea "b", da Lei Estadual n. 9.073/90, razão pela qual deve ser mantido o acórdão denegatório da segurança pretendida.

6. Recurso em mandado de segurança a que se nega provimento.

(RMS 46.062/RS, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/11/2014, DJe 02/12/2014)

Anote-se que, mais recentemente, a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado, em julgamento perfectibilizado com composição ampliada na forma do artigo 942 do Código de Processo Civil, por três votos a dois, externou entendimento em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

sentido contrário, asseverando que o número de onze dispensas “se refere ao máximo de cedências para cada entidade sindical descrita no art. 1º da mesma lei, quais sejam, confederação, federação e sindicato” (Apelação Cível, Nº 70074120569, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francesco Conti, Julgado em: 13-12-2017).

Todavia, tratando-se de aresto isolado e superado pelo advento da Lei Estadual nº 15.042, de 28 de novembro de 2017, que alterou a Lei Estadual nº 9.073/1990, não houve alteração da orientação administrativa vigente.

Igualmente instaurou-se celeuma em torno do tratamento a ser dispensado às centrais sindicais, tendo em vista que, conquanto mencionadas no artigo 4º da Lei Estadual nº 9.073/1990, não foram contempladas na antiga redação do artigo 2º do diploma. Tal questão foi dirimida no Parecer nº 16.203/2013 da Procuradoria-Geral do Estado, em que se concluiu que aqueles organismos possuem natureza de associações privadas, sob os seguintes fundamentos (grifos acrescidos):

Em síntese, a LF nº 11648/08 formalizou a central sindical como entidade associativa de direito privado, composta por organizações sindicais de trabalhadores, tendo como objetivo a representação geral dos trabalhadores, em âmbito nacional. As principais atribuições serão de: coordenar a representação dos trabalhadores por meio das organizações sindicais a ela filiadas e participar de negociações em fóruns, colegiados de órgãos públicos e demais espaços de diálogo social que possuam composição tripartite, nos quais estejam em discussão assuntos de interesse geral dos trabalhadores. Como se lê:

(...)

Assim, o desempenho de mandato em central sindical não está abrangido pela legislação constitucional que veicula a proteção da liberdade sindical no País, uma vez que estas entidades não fazem parte da estrutura sindical no sentido dado pela norma inscrita no texto da CRFB/88, funcionando como entidade civil de caráter multicategorial, com o objetivo de representação geral dos trabalhadores.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Entretanto, o legislador gaúcho, ao editar a Lei nº 9073, inovou e ampliou o leque de possibilidades de dispensa de servidores para o exercício de atividades ligadas ao mundo do trabalho, incluindo, no caso dos servidores públicos civis, as centrais sindicais e os órgãos de fiscalização do exercício profissional, limitando, contudo, àqueles eleitos para "cargos executivos", como se lê:

Art. 4º - Aos servidores públicos militares, eleitos para as respectivas associações de classe, e aos servidores públicos civis, eleitos para cargos executivos em qualquer das centrais sindicais e órgãos de fiscalização do exercício profissional, aplicam-se as disposições desta Lei.

Ou seja, por uma atitude altruísta - como resultado de uma opção política - quis o legislador gaúcho incluir como destinatários do direito a tal dispensa os servidores civis eleitos para o exercício de cargo executivo junto às diversas Centrais Sindicais, mesmo estas, como demonstrado, não compõem a estrutura sindical brasileira, nos seus estritos termos.

Assim, por tratar-se de uma liberalidade legislativa há que ser interpretada restritivamente, como indicado no PARECER nº 13050/01, considerando-se, inclusive ser o caso de uma dispensa vinculada apenas àqueles servidores eleitos para os cargos executivos de referidas Centrais Sindicais. E, isto implica a necessidade, caso a caso, de verificar-se qual é a estrutura organizativa e a composição da diretoria da Central Sindical em questão, com o objetivo de se verificar quais são os cargos executivos que a compõem.

E, mais ainda, em consonância com o mesmo Parecer, tais disposições alcançam apenas aqueles trabalhadores eleitos para ditos cargos executivos em nível nacional, não se podendo submeter o ente público à uma proliferação multinível de estruturas executivas distribuídas ao longo do País em seus diversos âmbitos federativos, a exigir a liberação de um número elevado de trabalhadores.

Porém, apesar de o texto do art. 4º, antes transcrito, referir apenas "servidores públicos civis", há que se tomar esta expressão em sentido genérico a englobar tanto os "servidores públicos em sentido estrito" - aqueles vinculados ao regime estatutário - como também os "empregados públicos" - regidos sob a fórmula consolidada (CLT) -, não como uma extensão do sentido da lei, mas como uma



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

hermenêutica que considera, nos termos do art. 1º da mesma legislação, esta circunstância como aquela buscada pelo legislador que, mesmo com deficiência de técnica legislativa, evidentemente utilizou o termo "servidor" para nele incluir "ocupantes de cargo, emprego e/ou função" no âmbito do serviço público estadual.

Em conclusão, mesmo não estando ao abrigo das normas protetivas e asseguradoras da dispensa para o exercício da representação sindical com sede constitucional, quis o legislador local ampliar o espectro de possibilidades para a liberação de seus trabalhadores para outras atuações no mundo do trabalho, embora não digam respeito imediatamente aos órgãos componentes da estrutura sindical pátria, agindo aí no espaço de liberdade que a própria ordem constitucional admite.

E, tal previsão, como a mesma Lei nº 9073/90, art. 4º, prevê, implica o direito, ainda, de manutenção da situação funcional e remuneratória do trabalhador, como se estrai da sua leitura em conjunto com o art. 1º desta legislação.

Em 29 de novembro de 2017, foi publicada a Lei Estadual nº 15.042, que alterou parcialmente os artigos 1º, 2º e 3º da Lei Estadual nº 9.073/1990, nos seguintes termos:

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.

(...)

Art. 2º As entidades sindicais e associativas representam as suas respectivas categorias, e para efeitos do disposto no art. 1º, observarão as seguintes condições:

I - no caso de entidades associativas de servidores civis, a 1 (um) dirigente, quando a entidade não atingir 1.000 (mil) associados, a 2 (dois) dirigentes, quando congregar de 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil), até o limite de 3 (três)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

dirigentes, quando congregarem acima de 2.000 (dois mil) associados;

II - no caso de entidades associativas de servidores militares, a 1 (um) dirigente, quando a entidade não atingir 1.000 (mil) associados, a 2 (dois) dirigentes, quando congregarem de 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil), a 3 (três) dirigentes, quando congregarem acima de 2.000 (dois mil) associados, acrescida de mais 1 (um) dirigente a cada grupo de 1.000 (mil) filiados, até o limite de 5 (cinco);

III - no caso de entidades sindicais, a 3 (três) dirigentes, quando a entidade não atingir 1.000 (mil) filiados, a 4 (quatro) dirigentes, quando congregarem de 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil), acrescida de mais 1 (um) dirigente a cada grupo de 1.000 (mil) filiados, até o limite de 8 (oito), salvo ampliação mediante convenção coletiva de trabalho.

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.

Art. 3º A comunicação do afastamento, instruída com a ata de eleição, o estatuto da entidade, certidão de registro sindical no Cadastro Nacional de Entidades Sindicais – CNES –, expedida pelo Ministério do Trabalho e Emprego, e a declaração do número de associados, deverá ser dirigida ao titular do órgão, autarquia, fundação ou empresa onde o beneficiário da dispensa exerça sua função.

Verifica-se que a novel norma, em seu artigo 2º, dispôs sobre limites proporcionais ao número de servidores representados, em quantitativo inferior ao anteriormente previsto, para as entidades associativas de servidores civis e militares (incisos I e II) e sindicais (inciso III), bem como estabeleceu, no parágrafo único, o máximo de duas dispensas para confederação, federação e central sindical que congregue exclusivamente servidores e empregados públicos estaduais com representatividade no setor público.

As razões que nortearam a alteração legislativa foram expendidas pelo Chefe do Poder Executivo na justificativa ao projeto que culminou na edição do novo diploma, nas seguintes letras (grifos acrescidos):



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

O projeto de lei que ora encaminho a essa Egrégia Casa Legislativa visa à alterar a Lei nº 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.

A proposição em tela pretende estabelecer um quantitativo menor de servidores públicos a serem dispensados para exercerem mandatos classistas.

O atual momento financeiro do Rio Grande do Sul e a situação estrutural das finanças públicas conduz à necessidade de que sejam revistos alguns benefícios que oneram o Erário.

Com efeito, as despesas com folha de pessoal do Estado cresceram significativamente, tanto é que o Relatório de Gestão Fiscal do primeiro quadrimestre do presente exercício demonstra que o Estado já ultrapassou o limite prudencial com despesas de pessoal previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Nessa quadra, busca-se, aprofundar as ações de controle da folha de pessoal, pois as iniciativas implantadas até o momento produziram efeitos limitados. Impõe-se a adoção de um regime de mais austeridade fiscal e, por consequência, uma modificação no arcabouço jurídico que hoje ampara a concessão de benefícios aos servidores estaduais.

O modelo federal, nos termos do artigo 92 da Lei 8112, de 11 de dezembro de 1990, assegura ao servidor o direito à licença classista, sem remuneração, para o desempenho de mandato em confederação, federação, associação de classe de âmbito nacional, sindicato representativo da categoria ou entidade fiscalizadora da profissão, resguardos os limites previstos.

Assim, no âmbito estadual não se está propondo igual medida, em que pesem as dificuldades financeiras pelas quais passa o Estado, já evidenciadas; todavia, **mostra-se impositivo que se legisle em termos de diminuir o número de servidores a serem dispensados para exercerem mandatos classistas, na perspectiva da importância de tal atividade para o fortalecimento da organização dos trabalhadores e da própria democracia.**



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Nada obstante, o diploma em comento desafiou o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade pelo Sindicato dos Servidores de Nível Superior do Rio Grande do Sul (SINTERGS), que foi julgada parcialmente procedente pelo Tribunal de Justiça, ao efeito de declarar a invalidade da expressão “exclusivamente” constante do *caput* do artigo 1º e do parágrafo único do artigo 2º, acima transcritos, conforme fundamentos assim sintetizados na ementa do acórdão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE ATIVA. REJEITADA. EXPRESSÃO “EXCLUSIVAMENTE” NOS ARTS. 1º, CAPUT, E 2º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 9.073/1990, E ART. 2º DO DECRETO ESTADUAL Nº 53.863/2017. LICENÇA REMUNERADA PARA EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA EM ENTIDADE QUE CONGREGUE EXCLUSIVAMENTE AGENTES PÚBLICOS ESTADUAIS. LIMITAÇÃO DA LIBERDADE SINDICAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL VERIFICADA EM PARTE. 1. O SINTERGS é entidade sindical de âmbito estadual e demonstra a inegável correlação entre o objeto do pedido e os seus objetivos institucionais, a traduzir a presença de pertinência temática. Portanto, é legitimado ativo para a ação direta, nos termos do art. 95, §1º, VII, da CE/89. Rejeitada preliminar de ilegitimidade ativa. 2. O termo “exclusivamente”, constante do art. 1º, caput, e art. 2º, parágrafo único, da Lei Estadual nº 9.073/1990, impõe condição demasiadamente restritiva para que o agente público possa assumir o ônus da representação sindical: a entidade deve congrega apenas servidores e empregados públicos estaduais. 3. Visto que a norma constitucional do art. 27, II, da Carta Farroupilha assegura a dispensa também para mandatos sindicais e associativos em entidades nacionais de servidores públicos, a limitação introduzida pelo legislador ordinário torna virtualmente impossível a participação de representação local em entidades nacionais, justamente porque estas, em sua maioria ou totalidade, congregam servidores e empregados públicos e privados de outros entes federativos, não apenas estaduais. 4. A expressão exclusivamente, constante dos dispositivos impugnados introduzidos pela Lei Estadual nº 15.042/2017, traduz, a um só tempo, uma restrição ausente na norma constitucional estadual que buscou regulamentar, e também verdadeira



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

interferência na composição e funcionamento das entidades sindicais, pois, de forma indireta, tolheu a participação remunerada, sob licença, dos agentes públicos do Estado do RGS na direção dessas organizações que não congreguem apenas servidores estaduais. 5. No art. 2º do Decreto Estadual nº 53.863/2017, o termo “exclusivamente” delimita quem são considerados associados ou filiados em relação às entidades sindicais, mas o rol grafado logo após é deveras abrangente e não apresenta adjetivos limitantes, o que afasta a alegação de inconstitucionalidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70082131509, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 21-01-2020)

Trata-se de acórdão ainda não transitado em julgado, uma vez que o Governador e o Procurador-Geral do Estado interpuseram recursos especial e extraordinário contra a decisão, os quais foram tombados sob o nº 0115729-69.2020.8.21.7000 e pendem de juízo de admissibilidade da Primeira Vice-Presidência do Tribunal de Justiça. Entretanto, não sendo tais recursos dotados de efeito suspensivo, deverá ser observada, até eventual pronunciamento em sentido contrário das Cortes Superiores, a declaração da inconstitucionalidade da sobredita expressão “exclusivamente”.

De todo modo, tem-se que o comando judicial apenas incidiu sobre a limitação da composição das entidades - que a Lei Estadual nº 15.042/2017 havia visado a explicitar na esteira dos precedentes desta Procuradoria-Geral do Estado (v.g., Parecer nº 10.779/1995) -, eximindo-as de congregarem “exclusivamente” servidores e empregados públicos estaduais. Não interferiu, todavia, no cômputo do quantitativo de dispensas estabelecido na norma, que deve permanecer sendo interpretado restritivamente, conforme já assentado no Parecer nº 17.614/2019, proferido sob a égide da novel legislação, cuja ementa assim dispõe (grifos acrescentados):

SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. LICENÇA MATERNIDADE.

O servidor público licenciado para o exercício de mandato classista conserva,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

durante o período de afastamento, todos os direitos e garantias inerentes ao seu cargo, com exceção apenas da promoção por merecimento.

A licença-maternidade não suspende a licença-classista, a teor do disposto nos artigos 37, VI, e 39, § 3º, da CF/88, no artigo 27, II, da CE/89 e nos artigos 64, XIV, “f”, e 149 da Lei Complementar n.º 10.098/1994.

O artigo 2º, inciso III, da Lei n.º 9.073, de 15 de maio de 1990, com a redação da Lei n.º 15.042, de 28 de novembro de 2017, estabelece o número de dispensas como um limite máximo, autorizando o licenciamento apenas do servidor público eleito dirigente da entidade. Referido dispositivo legal deve ser interpretado restritivamente.

O artigo 8º da CF/88 prevê, de um lado, o interesse coletivo no direito de organização e atividade das associações e sindicatos e, como corolário desse interesse, restringe qualquer atuação da Administração Pública e do particular no sentido de interferir no funcionamento e nas relações internas das organizações sindicais, ainda que a pretexto de assegurar a continuidade das atividades internas.

Relativamente às associações, relevante destacar que, ao passo que a dicção original da Lei Estadual n.º 9.073/1990 aludia a “associações de classe, de âmbito estadual ou nacional” (artigo 1º) e simplesmente a “entidades associativas” (artigo 2º), a redação conferida pela Lei Estadual n.º 15.042/2017 passou a fazer menção a “associação de classe” que congregue servidores e empregados públicos estaduais (artigo 1º) e “entidades associativas de servidores civis” e “de servidores militares” (artigo 2º), em plena consonância com o artigo 27 da Constituição Estadual, que assegura a dispensa aos representantes das “associações dos servidores da administração direta ou indireta”.

Assim, independentemente da declaração da inconstitucionalidade da expressão “exclusivamente”, não estão contempladas no âmbito da norma as chamadas “associações de associações”, mas apenas as associações compostas por “servidores civis” ou “servidores militares”, uma vez que nenhuma mácula recaiu sobre os incisos I e II do artigo 2º. Além destas, nas quais as licenças remuneradas se limitam a três (servidores civis) e cinco (militares) dirigentes, o parágrafo único do artigo 2º ainda assegura o máximo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

duas dispensas para centrais sindicais, entidades associativas de direito privado disciplinadas na Lei Federal nº 11.648/2008, número este que abarca também as demais entidades mencionadas no mesmo dispositivo, quais sejam, confederações e federações.

Nessa senda, os quantitativos previstos nos incisos I, II e III e no parágrafo único do artigo 2º não se intercomunicam, vale dizer, a concessão de licença para mandato eletivo em associação de servidores não interfere no cômputo do número de dispensas possíveis para entidade sindical da mesma categoria profissional, nem estas interferem no limite de duas dispensas para confederação, federação ou central sindical com representatividade no setor público.

Lado outro, na linha do entendimento consolidado desta Procuradoria-Geral do Estado, igualmente comungado, como se viu, pelo Superior Tribunal de Justiça, os mesmos quantitativos concernem à categoria representada, não sendo passíveis de multiplicação em razão da eventual existência de mais de uma entidade classista de mesma natureza.

Assim, em suma, cada categoria de servidores civis fará jus, observados os requisitos da Lei Estadual nº 9.073/1990, sobretudo o número de representados, a até três dispensas para mandato em entidade(s) associativa(s) de servidores, oito dispensas para mandato em entidade sindical e duas dispensas para mandato em confederação, federação e central sindical que congreguem servidores e empregados públicos estaduais com representatividade no setor público.

No que tange aos sindicatos, tal conclusão decorre do próprio princípio da unicidade sindical acima referido, uma vez que, não sendo possível a criação de mais de uma entidade sindical na mesma base territorial, em regra, inexistirá outro organismo apto a representar uma mesma categoria de servidores estaduais no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Ainda que, por hipótese, a representatividade dos servidores seja segmentada em sindicatos municipais ou regionais, em face da já reconhecida necessidade de interpretação restritiva da norma, tem-se que o limite de 8 (oito) dispensas nela previsto é



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

absoluto para cada categoria profissional, salvo ampliação mediante convenção coletiva de trabalho.

Quanto às associações de servidores, ainda que não se condicionem ao princípio da unicidade e a registro (artigo 5º, XVIII, da Constituição Federal), idêntico raciocínio se impõe, sobretudo diante da necessidade de harmonizar o direito à dispensa remunerada para mandato classista com os princípios da razoabilidade, da indisponibilidade do interesse público e da continuidade do serviço público.

No mesmo diapasão, o máximo de dois servidores a que alude o parágrafo único do artigo 2º abrange a confederação, a federação e eventuais centrais sindicais representativas da categoria profissional, devendo ser observada, para o cômputo das dispensas, a precedência da concessão da licença. Dessa forma, já havendo, exemplificativamente, um servidor licenciado para o desempenho de mandato em federação e outro em confederação, não será possível o deferimento da benesse em prol de eventual mandatário de central sindical.

Veja-se que a adoção de entendimento contrário - no sentido de que cada uma das entidades mencionadas no parágrafo único viabilizaria o licenciamento de dois servidores - possibilitaria, dependendo da dimensão da categoria profissional, a concessão de até 14 (quatorze) dispensas remuneradas (oito para sindicatos, duas para confederação, duas para federação e duas para central sindical), afora aquelas atinentes às entidades associativas, o que implicaria a ampliação do quantitativo de dispensas permitido sob a égide da redação original da norma, em claro descompasso com a *ratio* subjacente à alteração legislativa, conforme se extrai da justificativa ao projeto de lei supratranscrita.

Ademais, registra-se que as dispensas asseguradas pelo parágrafo único do artigo 2º não se vinculam ao número de filiados ou associados das entidades, sendo necessário, em contrapartida, que estas congreguem - ainda que, em razão da declaração de inconstitucionalidade, não exclusivamente - servidores e empregados públicos estaduais e que possuam representatividade no setor público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Diante disso, os requisitos do artigo 3º da Lei Estadual nº 9.073/1990, regulamentados pelo Decreto nº 53.863/2017, também sob a ótica da razoabilidade, deverão observar a natureza e as peculiaridades da entidade para a qual a licença é postulada, não sendo necessária, nos casos de dispensas cujo quantitativo independe do número de filiados ou associados (parágrafo único do artigo 2º), a apresentação de “informações acerca dos nomes, das identidades funcionais, dos órgãos de origem ou de lotação e das datas do último desconto da mensalidade associativa ou sindical debitada em folha de pagamento dos filiados e associados”.

Ante o exposto, respondendo objetivamente aos questionamentos, alinham-se as seguintes conclusões:

a) os limites de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidades associativas de servidores civis ou militares, previstos no artigo 2º, incisos I e II, da Lei Estadual nº 9.073/1990, com a redação dada pela Lei Estadual nº 15.042/2017, devem considerar a categoria profissional representada, não sendo passíveis de multiplicação em razão da eventual existência de mais de uma associação de classe;

b) os limites de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidade associativa de servidores civis (artigo 2º, inciso I) e em sindicato (artigo 2º, incisos III) concernentes à mesma categoria profissional são independentes;

c) o máximo de dois servidores a que alude o parágrafo único do artigo 2º não interfere nos quantitativos previstos nos incisos do *caput* do dispositivo e abrange a confederação, a federação e eventuais centrais sindicais representativas da categoria profissional, devendo ser observada, para o cômputo das dispensas, a precedência da concessão da licença;

d) conquanto as centrais sindicais ostentem natureza de entidade



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

associativa de direito privado, a Lei Estadual nº 15.042/2017 estabeleceu-lhes, em conjunto com as confederações e as federações, limite comum de dispensas no parágrafo único do artigo 2º da Lei Estadual nº 9.073/1990, não lhes sendo aplicáveis os quantitativos do inciso I do *caput* do dispositivo;

e) os requisitos do artigo 3º da Lei Estadual nº 9.073/1990, regulamentados pelo Decreto nº 53.863/2017, deverão observar a natureza e as peculiaridades da entidade para a qual a licença é postulada, não sendo necessária, nos casos de dispensas cujo quantitativo independe do número de filiados ou associados (parágrafo único do artigo 2º), a apresentação de “informações acerca dos nomes, das identidades funcionais, dos órgãos de origem ou de lotação e das datas do último desconto da mensalidade associativa ou sindical debitada em folha de pagamento dos filiados e associados”.

É o Parecer.

Porto Alegre, 23 de dezembro de 2020.

Aline Frare Armorst
Procuradora do Estado
Assessoria Jurídica e Legislativa

Expediente administrativo nº 18/1400-0017707-9

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Aline Frare Armorst	23/12/2020 18:39:00 GMT-03:00	01111075042	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Processo nº 18/1400-0017707-9

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/ASSESSORIA JURÍDICA E LEGISLATIVA**, de autoria da Procuradora do Estado **ALINE FRARE ARMBORST**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO**.

Restitua-se ao Procurador do Estado Agente Setorial do Sistema de Advocacia de Estado junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.



Nome do arquivo: 5_DESPACHO_ACOLHIMENTO_PGE.pdf

Autenticidade: Documento Íntegro



DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	29/12/2020 19:03:41 GMT-03:00	96296992068	Assinatura válida

Documento eletrônico assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001, que institui a infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.