



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PROCESSO ADMINISTRATIVO ELETRÔNICO Nº 19/1500-0026517-5

PARECER Nº 18.636/21

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

LICENÇA PARA EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. VANTAGENS DE CARÁTER TEMPORÁRIO OU VINCULADAS AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA OU DE CARGO EM COMISSÃO. SUPRESSÃO DO PAGAMENTO. POSSIBILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 78/2020.

1 – Reveste-se de legalidade a supressão do pagamento da Gratificação de Estímulo à Defesa e ao Fomento Agropecuário - GDEFA durante o licenciamento para mandato sindical, uma vez que se trata de vantagem temporária, cujo pagamento é vedado pelo § 3º do art. 27 da Constituição Estadual (incluído pela Emenda Constitucional nº 78/2020), ressalvados os casos de aplicação do Parecer nº 18.255/20.

2 – A Administração está afeta ao Princípio da Legalidade e a supracitada norma é dotada de eficácia plena, de maneira que se torna desnecessária a prévia notificação dos servidores para fins de supressão do pagamento.

3 – No caso concreto, descabe a realização de descontos retroativos, pois houve morosidade excessiva, imputável somente à Administração, nos trâmites burocráticos para a concessão da licença, bem como não há comprovação de má-fé dos servidores interessados na percepção da gratificação.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado em 05 de março de 2021.



Nome do documento: FOLHA_IDENTIFICACAO.doc

Documento assinado por

Órgão/Grupo/Matrícula

Data

Arthur Rodrigues de Freitas Lima

PGE / GAB-AA / 447930001

05/03/2021 22:11:49





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

LICENÇA PARA EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. VANTAGENS DE CARÁTER TEMPORÁRIO OU VINCULADAS AO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO DE CONFIANÇA OU DE CARGO EM COMISSÃO. SUPRESSÃO DO PAGAMENTO. POSSIBILIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 78/2020.

1 – Reveste-se de legalidade a supressão do pagamento da Gratificação de Estímulo à Defesa e ao Fomento Agropecuário - GDEFA durante o licenciamento para mandato sindical, uma vez que se trata de vantagem temporária, cujo pagamento é vedado pelo § 3º do art. 27 da Constituição Estadual (incluído pela Emenda Constitucional nº 78/2020), ressalvados os casos de aplicação do Parecer nº 18.255/20.

2 – A Administração está afeta ao Princípio da Legalidade e a supracitada norma é dotada de eficácia plena, de maneira que se torna desnecessária a prévia notificação dos servidores para fins de supressão do pagamento.

3 – No caso concreto, descabe a realização de descontos retroativos, pois houve morosidade excessiva, imputável somente à Administração, nos trâmites burocráticos para a concessão da licença, bem como não há comprovação de má-fé dos servidores interessados na percepção da gratificação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Vem a exame processo administrativo eletrônico encaminhado pela Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural – SEAPDR -, perquirindo sobre a possibilidade de manutenção da suspensão do pagamento da Gratificação de Insalubridade e da Gratificação de Estímulo à Defesa e ao Fomento Agropecuário - GDEFA a servidores licenciados para exercer mandato classista.

O expediente foi inaugurado com os requerimentos de concessão de licença a dois servidores, que foram apresentados em dezembro de 2019 e publicados no Diário Oficial do Estado em 12/06/2020, com relação ao mandato de 01/01/2020 a 31/12/2022.

Posteriormente, em agosto de 2020, ambos requerentes protocolaram novo pleito, no qual narraram que lhes foi suprimido o pagamento da Gratificação de Insalubridade no contracheque do mês de junho/2020, assim como também foi interrompido o pagamento da GDEFA no contracheque do mês de julho/2020, tendo sido realizados descontos retroativos. Ao final, postularam o restabelecimento do pagamento das referidas vantagens pecuniárias durante todo o período da licença para exercício de mandato classista (de 01/01/2020 a 31/12/2022).

A Chefia da Divisão de Pessoas da SEAPDR referiu que os procedimentos adotados quanto à supressão das sobreditas gratificações estariam de acordo com as alterações introduzidas através da Emenda Constitucional nº 78/2020, sugerindo a análise pela Assessoria Jurídica.

Sobreveio a manifestação da AJUR nº 3387/2020, na qual foi destacado que de acordo com a legislação aplicável ambas as gratificações constituem vantagens temporárias e que, portanto, de acordo com o § 3º do artigo 27 da Constituição Estadual, estaria adequada a suspensão do seu pagamento aos servidores licenciados para o desempenho de mandato classista. Por fim, manifestou-se pela remessa do feito à Procuradoria-Geral do Estado para exame da questão, o que foi acolhido pelo Agente Setorial junto à SEAPDR.

Com a anuência do Secretário Adjunto da Pasta o expediente foi



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

enviado a esta Procuradoria-Geral, onde, no âmbito da Equipe de Consultoria, foi a mim distribuído para exame e manifestação.

É o relatório.

Inicialmente, cumpre aduzir que, na esteira de precedentes da Casaⁱ, a presente análise será restrita apenas ao exame da legalidade da supressão do pagamento da GDEFA, uma vez que os servidores interessados ingressaram com Mandado de Segurança, que aguarda decisão final, no qual pleiteiam o restabelecimento do pagamento da Gratificação de Insalubridade (processo nº. 007397028.2020.8.21.7000). Ainda, é importante referir que não foi concedida a medida liminar pleiteada, posicionamento que foi mantido no julgamento do recurso de Agravo Interno interposto (0082079.31.2020.8.21.7000).

Pois bem.

A Lei nº 9.073/90 (com posteriores alterações), para o que aqui interessa, dispõe acerca da dispensa dos servidores estaduais para o exercício de mandato eletivo 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**. (Redação dada pela Lei n.º 15.042/17) Parágrafo único - Será considerado, como de efetivo exercício, para todos os efeitos legais, o período de dispensa.

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



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

(dois) dirigentes, quando congregar de 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil), até o limite de 3 (três) dirigentes, quando congregar 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 congregar de 1.000 (mil) a 2.000 (dois mil), a 3 (três) dirigentes, quando congregar 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 congregar 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. (Redação dada pela Lei n.º 15.042/17)

E a Lei Complementar nº 10.098/94 assim prevê em relação ao referido licenciamento:

Art. 149. É assegurado ao servidor o direito à licença para o desempenho de mandato classista em central sindical, em confederação, federação, sindicato, núcleos ou delegacias, associação de classe ou entidade fiscalizadora da profissão, de âmbito estadual ou nacional, **com a remuneração do cargo efetivo**, observado o disposto no artigo 64, inciso XIV, alínea “f”.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Parágrafo único. A licença de que trata este artigo será concedida nos termos da lei.

Assim, com esteio no disposto no art. 149 do Estatuto do Servidor Público, consolidou-se na Casa a interpretação de que o servidor não faz jus ao pagamento de vantagens que correspondam a condições excepcionais de trabalho durante a concessão da licença em comento (Pareceres nº 14.370/05 e 15.364/10, dentre outros).

Já a Constituição Estadual, por seu turno, disciplina a matéria em seu artigo 27, que sofreu alterações em fevereiro de 2020, com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 78, que acrescentou o §3º ao artigo 27 da Carta Estadual, *verbis*:

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;

III - aos servidores públicos e empregados da administração indireta, estabilidade a partir do registro da candidatura até um ano após o término do mandato sindical, salvo demissão precedida de processo administrativo disciplinar ou judicial.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

§ 1.º Ao Estado e às entidades de sua administração indireta é vedado qualquer ato de discriminação sindical em relação a seus servidores e empregados, bem como influência nas respectivas organizações.

§ 2.º O órgão estadual encarregado da formulação da política salarial contará com a participação paritária de representantes dos servidores públicos e empregados da administração pública, na forma da lei.

§ 3.º Aos representantes de que trata o inciso II do “caput” fica assegurada a remuneração do cargo, vedado o pagamento de vantagens de caráter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)

E a recente alteração constitucional veio a sepultar a controvérsia que existia entre a orientação administrativa traçada nos pareceres da PGE e as decisões do judiciário Gaúcho que não a acolhiam, como demonstra o recente julgado do Segundo Grupo de Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça:

MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. MANDATO CLASSISTA. GRATIFICAÇÃO ESPECIAL DE PENOSIDADE. RESTABELECIMENTO DESDE A DATA DA IMPETRAÇÃO ATÉ A EDIÇÃO DA EC Nº 78/20. NÃO EVIDENCIADO DIREITO LÍQUIDO E CERTO À PERCEPÇÃO DA GRATIFICAÇÃO DE PENOSIDADE APÓS A VIGÊNCIA DO § 3º DO ART. 27, DA CE – EC Nº 78/20. RESGUARDO DO DIREITO À PERCEPÇÃO DESTA GRATIFICAÇÃO DESDE A DATA DA IMPETRAÇÃO ATÉ A VIGÊNCIA DA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL (04/02/2020). SEGURANÇA CONCEDIDA EM PARTE, POR MAIORIA.(Mandado de Segurança Cível, Nº 70083642819, Segundo Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 10-07-2020)

Nesse diapasão, repisa-se que, após a vigência da referida emenda constitucional, resta expressamente vedado o pagamento de vantagens de caráter



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo em comissão para servidores em licença para exercício em mandato sindical.

Em relação às vantagens de caráter temporário ou precário, pede-se vênha para replicar a lição de Hely Lopes Meireles, apontada no Parecer nº 8.619/90, *verbis*:

“O que convém fixar é que as vantagens por tempo de serviço, integram-se automaticamente no padrão do vencimento, desde que consumado o tempo estabelecido em lei, ao passo que **as vantagens condicionais ou modais, mesmo que auferidas por longo tempo em razão do preenchimento dos requisitos exigidos para sua percepção, não se incorporam ao vencimento, a não ser que essa integração for determinada por !** **ei** (grifo nosso).

E a razão dessa diferença de tratamento está em que as primeiras (por tempo de serviço) são vantagens pelo trabalho já feito (“pro labore facto”), ao passo que as outras (condicionais ou modais) são vantagens pelo trabalho que está sendo feito (“pro labore faciendo”), ou, por outras palavras são **adicionais de função** (“ex facto officii”) ou são **gratificações de serviço** (“propter laborem”) ou, finalmente, são **gratificações em razão de condições pessoais do servidor** (“propter personam”).

Daí porque quando cessa o trabalho, ou quando desaparece o fato ou situação que lhes dá causa, deve cessar o pagamento de tais vantagens, sejam elas **adicionais de função, gratificações de serviço ou gratificações em razão das condições pessoais do servidor.**” (“Direito Administrativo Brasileiro”, 14ª ed., pág. 401).

Destarte, reveste-se de legalidade a supressão do pagamento da GDEFA durante o licenciamento em tela, eis que, nos termos da Lei nº 13.439/10, trata-se de gratificação paga em virtude do exercício **efetivo** de atividades relacionadas à fiscalização, inspeção, monitoramento, vigilância, saneamento e outras atividades inerentes à função, desde que as respectivas tarefas exijam a presença do servidor fora



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

do horário normal de expediente e/ou requeiram estado de prontidão ou articulação permanente do servidor, bem como que cumpram os demais requisitos de seu art. 2º.

Como se vê, trata-se de vantagem paga em razão de circunstâncias excepcionais de trabalho, que não subsiste quando as mesmas são arredadas.

Ainda, é oportuno consignar que a orientação do Parecer nº 18.255/20, da Assessoria Jurídica e Legislativa da PGE, mantém hígidos os pagamentos aos servidores que tenham obtido o reconhecimento do direito mediante decisão judicial, desde que estivessem em licença para exercício de mandato classista quando da promulgação da EC nº 78/20 e somente até o término do mandato em relação ao qual há ordem judicial. Todavia, no caso sob lupa, não se aplica a citada diretriz, pois não há decisão judicial (sequer ação ajuizada) que assegure aos servidores interessados a manutenção do pagamento da GDEFA.

Ademais, melhor sorte não socorre ao argumento de que seria necessária prévia notificação dos servidores para ser abolido o pagamento, visto que a Administração está afeta ao Princípio da Legalidade e a supracitada alteração constitucional é norma jurídica de eficácia plena, de maneira que, na mesma toada do Parecer nº. 18.218/20, resta dispensada a prévia intimação dos servidores para exercício do contraditório e da ampla defesa.

Por derradeiro, entende-se que no caso em tela são indevidos os descontos retroativos que vêm sendo efetivados, uma vez que ainda que caiba à Administração o juízo acerca da concessão ou não da licença, com base nos requisitos estabelecidos no art. 2º da Lei nº 9.073/90 – e quanto a isso não há dúvida alguma –, é certo que não é razoável que esse exame estenda-se por tempo indeterminado.

Os servidores interessados comunicaram o afastamento em 16/12/2019, cumprindo o requisito previsto no art. 3º da referida lei, ou seja, antes do início do mandato (01/01/2020), bem como juntaram na oportunidade toda documentação necessária, de forma que não deram causa à morosidade na publicação do ato concessão da licença, a qual veio a se dar somente 6 (seis) meses após o início



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

do mandato (12/06/2020), sem qualquer justificativa para a demora nos trâmites administrativos.

Ainda, verifica-se que não há indício de má-fé na percepção de tais vantagens, uma vez que o início do mandato se deu antes da vigência da Emenda Constitucional nº 78/2020, de forma que se mostra razoável a dúvida dos interessados, ou até mesmo o seu desconhecimento, quanto ao marco inicial da sua aplicabilidade.

Nessa linha, havendo percepção de boa-fé, descabe a restituição ao erário dos pagamentos indevidos, na esteira da jurisprudência pacífica do Superior Tribunal de Justiça.

Ante ao exposto, conclui-se que :

1. Reveste-se de legalidade a supressão do pagamento da GDEFA durante o licenciamento para mandato sindical, uma vez que se trata de vantagem temporária;
2. É desnecessária prévia notificação dos servidores para fins de supressão do pagamento, visto que a Administração está afeta ao Princípio da Legalidade e a supracitada alteração constitucional é norma jurídica de eficácia plena;
3. No caso em comento, são indevidos descontos retroativos, pois houve morosidade excessiva nos trâmites burocráticos e não há comprovação de má-fé dos servidores na percepção da GDEFA.

É o parecer.

Porto Alegre, 04 de março de 2021.

Janaína Barbier Gonçalves,
Procuradora do Estado.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

Proa nº 19/1500-0026517-5

ⁱ Pareceres nº 17.474/18 e nº 16.779/16, dentre outros.

Documento Assinado Digitalmente

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Janaina Barbier Goncalves	05/03/2021 14:58:34 GMT-03:00	71106693000	Assinatura válida

Documento Assinado Digitalmente

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 19/1500-0026517-5

PARECER JURÍDICO

O **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**, no uso de suas atribuições, aprova o **PARECER** da **CONSULTORIA-GERAL/PROCURADORIA DE PESSOAL**, de autoria da Procuradora do Estado **JANAÍNA BARBIER GONÇALVES**, cujas conclusões adota para responder a **CONSULTA** formulada pela **SECRETARIA DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**.

Encaminhe-se cópia do presente Parecer, para ciência, à Procuradoria Setorial junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.

Após, restitua-se à Procuradoria Setorial junto à Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,
Procurador-Geral do Estado.

DOCUMENTO ASSINADO POR	DATA	CPF/CNPJ	VERIFICADOR
Eduardo Cunha da Costa	05/03/2021 17:05:09 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.