



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000556/2025-34

PROA 25/1900-0042033-4

NUP 00100.000558/2025-23

PROA 25/1900-0042250-7

NUP 00100.000557/2025-89

PROA 25/1900-0041813-5

PARECER N° 21.759/26

Procuradoria de Pessoal

EMENTA:

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. LICENÇA PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA EM ENTIDADE ASSOCIATIVA. ASSOCIAÇÃO DOS ORIENTADORES EDUCACIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL (AOERGS). DISTINÇÃO ENTRE CARGO DE PROFESSOR E ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO (ORIENTADOR EDUCACIONAL) PARA FINS DE REPRESENTATIVIDADE DE CATEGORIA.

1. O Parecer nº 21.411/25 estabelece o conceito de categoria funcional como o agrupamento de cargos ou empregos públicos, com mesmo nível de escolaridade e com atribuições e responsabilidades similares, estruturado em plano de carreira, de forma que para tal definição não se revela suficiente a mera estruturação em plano de carreira de servidores, sendo indispensável a similaridade de atribuições e de responsabilidades dos respectivos cargos.
2. Ademais, para fins de licença classista, a representação da categoria deve observar a correspondência entre o cargo titulado pelo servidor público e a finalidade precípua da entidade associativa.
3. No que concerne à apuração do quantitativo de dispensas para entidades associativas de servidores civis, artigo 2º, I, da Lei nº 9.073/90 c/c artigo 2º do Decreto nº 53.863/17, devem ser contabilizados apenas os associados que são servidores públicos e que integram a categoria representada.
4. No caso em exame, merecem ser indeferidas as licenças pleiteadas e a Administração deverá realizar a notificação da AOERGS e dos servidores interessados, dando-lhes ciência da negativa e da necessidade de imediato retorno ao exercício das atribuições dos cargos titulados.
5. O período de afastamento iniciado em 01/01/25 até a data da notificação referida no item 4, deve ser considerado como de efetivo exercício para fins funcionais e remuneratórios, em função da presunção de boa-fé e da demora na deliberação da Administração no exame dos pleitos, exceto em relação à servidora que foi inativada em 18/05/25, para qual deverá ser considerado como de efetivo exercício até a data da sua aposentadoria.

AUTORA: JANAÍNA BARBIER GONÇALVES

Aprovado em 09 de janeiro de 2026.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7930626 e chave de acesso 5b07ef40 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): GISELE DE MELO KAISER STAHLHOEFER. Data e Hora: 09-01-2026 11:49. Número de Série: 4420436625584118743080774547. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000556202534 e da chave de acesso 5b07ef40



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

PARECER

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. LICENÇA PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA EM ENTIDADE ASSOCIATIVA. ASSOCIAÇÃO DOS ORIENTADORES EDUCACIONAIS DO RIO GRANDE DO SUL (AOERGS). DISTINÇÃO ENTRE CARGO DE PROFESSOR E ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO (ORIENTADOR EDUCACIONAL) PARA FINS DE REPRESENTATIVIDADE DE CATEGORIA.

1. O Parecer nº 21.411/25 estabelece o conceito de categoria funcional como o agrupamento de cargos ou empregos públicos, com mesmo nível de escolaridade e com atribuições e responsabilidades similares, estruturado em plano de carreira, de forma que para tal definição não se revela suficiente a mera estruturação em plano de carreira de servidores, sendo indispensável a similaridade de atribuições e de responsabilidades dos respectivos cargos.
2. Ademais, para fins de licença classista, a representação da categoria deve observar a correspondência entre o cargo titulado pelo servidor público e a finalidade precípua da entidade associativa.
3. No que concerne à apuração do quantitativo de dispensas para entidades associativas de servidores civis, artigo 2º, I, da Lei nº 9.073/90 c/c artigo 2º do Decreto nº 53.863/17, devem ser contabilizados apenas os associados que são servidores públicos e que integram a categoria representada.
4. No caso em exame, merecem ser indeferidas as licenças pleiteadas e a Administração deverá realizar a notificação da AOERGS e dos servidores interessados, dando-lhes ciência da negativa e da necessidade de imediato retorno ao exercício das atribuições dos cargos titulados.
5. O período de afastamento iniciado em 01/01/25 até a data da notificação referida no item 4, deve ser considerado como de efetivo exercício para fins funcionais e remuneratórios, em função da presunção de boa-fé e da demora na deliberação da Administração no exame dos pleitos, exceto em relação à servidora que foi inativada em 18/05/25, para qual deverá ser considerado como de efetivo exercício até a data da sua aposentadoria.

1. A Secretaria da Educação (SEDUC) encaminha 3 (três) processos administrativos eletrônicos nos quais veicula questionamentos acerca da viabilidade jurídica de concessão de licença a membros do Magistério Público Estadual para o desempenho de mandato classista em entidade associativa de orientadores educacionais, em face de dúvida sobre o cargo de professor pertencer a mesma categoria funcional dos orientadores educacionais.

O expedientes (PROA nº 25/1900-0042033-4, PROA nº 25/1900-0041813-5 e PROA nº 25/1900-0042250-7) foram inaugurados, respectivamente, para tratar do pedido de licença de 3 (três) servidores, ocupantes do cargo de professor, para o exercício de mandato classista junto à Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Sul

– AOERGS, em cargos diretivos da entidade (Diretor de Formação, Diretora de Comunicação Social, Diretora de Publicação), na gestão 2025/2027. A solicitação havia sido tratada pela SEDUC inicialmente através do PROA nº 25/1900-0001785-8 e, após, houve a individualização das solicitações nos três expedientes suso referidos.

Os autos eletrônicos foram instruídos com a cópia de documentos, dentre os quais destacam-se os Ofícios da Diretoria da AOERGS com a solicitação de licenciamento dos três servidores, resumo funcional dos mesmos, atas de assembleia referentes a eleições e posse da Diretoria da Associação, Estatuto da entidade associativa, nominata da Diretoria da entidade no triênio 2025/2027 e listagem de sócios.

Após solicitação da Procuradoria Setorial junto à SEDUC para complementação da instrução processual, a AOERGS informou, através do Ofício nº 1.279/2025, expedido em julho/2025, que a servidora que havia sido eleita para a função de Diretora de Publicação esteve regularmente licenciada para o exercício de mandato classista junto à Associação, porém aposentou-se no mês de maio de 2025, motivo pelo qual deixou de compor o quadro de dirigentes afastados. Consignou que a entidade contava então com dois profissionais da Rede Estadual de Ensino licenciados para o exercício de mandato classista e, ademais, apresentou informações sobre as atividades realizadas pelos mesmos no âmbito da entidade associativa, no intuito de esclarecer de que forma os servidores exercem ou exerceram atribuições relacionadas à orientação educacional.

Na sequência, em atenção a diligência solicitada pela Procuradoria Setorial, o Departamento de Gestão de Pessoas da Secretaria da Educação indicou o número total de servidores da categoria do Magistério que se encontram licenciados para o desempenho de mandato classista no momento, com a identificação das respectivas entidades representativas.

Após, a Procuradoria Setorial junto à SEDUC exarou Informação na qual apresentou considerações jurídicas sobre a matéria e, ao final, sugeriu o envio de consulta à Procuradoria-Geral do Estado para exame dos seguintes pontos:

- i) a concessão de licença para o desempenho de mandato classista solicitada pela Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Sul - AOERGS, para que os professores estaduais XXXXXX exerçam cargos de direção na entidade, está em conformidade com a Lei nº 9.073/90 e com o Decreto nº 53.863/17?*
- ii) se a resposta para o item i) for pelo indeferimento da licença para o desempenho de mandato classista por incompatibilidade com os requisitos da Lei nº 9.073/90 e com o Decreto nº 53.873/17, qual tratamento jurídico deve ser dado ao lapso temporal correspondente a 01/01/2025, data de início do mandato, até o retorno dos servidores ao cargo público?*
- iii) Os titulares de cargos de professor estadual compõem a mesma categoria funcional dos orientadores educacionais, (correspondente ao cargo de especialista de educação-especialidade orientação educacional, no serviço público estadual), para fins do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.073/90?*

A sugestão foi acolhida pela titular da Pasta da Educação e, neste contexto, vieram os autos a este Órgão Consultivo para análise e Parecer jurídico.

É o relatório.

A presente consulta jurídica, como visto, tem por objeto a análise da viabilidade de concessão de licença para desempenho de mandato classista em favor de servidores públicos integrantes da carreira do Magistério Estadual, ocupantes do cargo de professor, mas que foram eleitos para cargos de direção na Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Sul (AOERGS), entidade de natureza associativa, para a gestão 2025/2028.

O expediente administrativo (PROA nº 25/1900 0042033 4 e apensos) reúne os pedidos de professores eleitos para os cargos de Diretor de Formação, Diretora de Comunicação Social, e Diretora de Publicação, sendo que esta teria a sua licença publicada, de forma retroativa, para o período de 01/01/2025 a 18/05/2025, data em que houve a sua aposentadoria.

Pois bem, para o deslinde da consulta é essencial o exame da legislação atinente ao tema, assim como das orientações já assentadas por esta Casa.

Nesse compasso, cumpre pontuar que o direito à associação profissional e sindical dos servidores públicos é uma garantia fundamental de assento constitucional, estabelecida no artigo 37, inciso VI, da Constituição Federal, que assegura o direito à livre associação sindical.

No âmbito estadual, a Constituição do Rio Grande do Sul, em seu artigo 27, inciso II, detalha essa prerrogativa, ao garantir expressamente aos representantes de associações e sindicatos de servidores a possibilidade de desempenho de mandato:

Art. 27. É assegurado:

[...]

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 é a base para o reconhecimento do direito à licença remunerada, e vem reafirmado pelo artigo 149 da Lei Complementar Estadual nº 10.098/94, *verbis*:

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".

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

Note-se que tanto a Constituição Estadual quanto o Estatuto do Servidores Públicos remetem o tema à regulamentação por lei, e esta se dá pela Lei Estadual nº 9.073/90, e suas posteriores alterações, que traz em seu artigo 2º o regramento relativo às dispensas

para o exercício do mandato em entidades associativas de servidores civis, nos seguintes termos:

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 (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;

...

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. (Parágrafo incluído pela Lei nº 15.042, de 28 de novembro de 2017)

No ponto, cumpre observar que ainda que a ADI 70082131509 tenha declarado a inconstitucionalidade da expressão "exclusivamente" constante do parágrafo único do artigo 2º da Lei 9.073/90, é mister observar o que determina o artigo 2º do Decreto 53.863/17 no que tange ao critério de contagem, eis que a sua constitucionalidade foi confirmada, de maneira que este traz os critérios para aferição da base numérica para o cálculo de dispensas, *verbis*:

*Art. 2º Para fins da verificação das condições fixadas no art. 2º da Lei nº 9.073/1990, consideram-se associados ou filiados exclusivamente os servidores públicos, civis e militares, e os empregados, ativos e inativos, **integrantes das respectivas categorias**, formalmente associados ou vinculados às entidades associativas ou sindicais.*

(Grifo nosso)

Isso porque ainda que a entidade possa congrega também associados que não sejam servidores estaduais, é constitucional a exigência de que sejam contabilizados apenas os associados que são integrantes do serviço público para aferição do limite máximo a ser liberado.

Nesse sentido, o Parecer nº 19.054/21 estabelece a diretriz de que a apuração do limite de dispensas deve considerar a categoria profissional representada, com alicerce no disposto no sobredito artigo 2º do Decreto nº 53.863/17. Isso significa que, para uma entidade associativa de servidores civis pleitear a liberação de até 3 dirigentes (no caso de mais de 2.000 associados), ela deve comprovar que pelo menos 2.001 deles são servidores públicos e, ainda, que pertencem à categoria profissional representada. Por oportuno, transcreve-se a sua ementa:

LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. ASSOCIAÇÃO DOS SARGENTOS SUBTENENTES E TENENTES DA BRIGADA MILITAR E BOMBEIROS MILITARES. LEI ESTADUAL Nº 9.073/90 E DECRETO Nº 53.863/17. CONSIDERAÇÕES.

1. Em face da decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70082131509, permanece hígida a orientação do Parecer nº 18.850/20 no que concerne à composição do quadro associativo, de forma que deverá ser observada, até eventual pronunciamento em sentido contrário das Cortes

Superiores, a declaração da inconstitucionalidade da sobredita expressão "exclusivamente".

2. Lado outro, para a apuração do limite de dispensas para o exercício de mandato eletivo em entidades associativas deve ser considerada exclusivamente a categoria profissional representada, com alicerce no disposto no art. 2º do Decreto nº 53.863/17, cuja constitucionalidade foi declarada por ocasião do citado julgamento.

3. Por fim, no caso em exame, devem ser computados apenas os associados efetivos (art. 6º, II, do Estatuto), remidos ou não, ainda que a Associação dos Sargentos Subtenentes e Tenentes da Brigada Militar e Bombeiros Militares possua rol de associados mais amplo e não restrito aos aludidos policiais militares.

Outrossim, o parecer nº 19.705/22 já demonstrou inviabilidade de concessão de licença classista para entidades que não foram constituídas com o "*fim precípua de defender o interesse de servidores públicos civis ou militares*", *verbis*:

MAGISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. LICENÇA PARA DESEMPENHO DE MANDATO CLASSISTA. ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE PROFESSORES TÉCNICOS DE ENSINO AGRÍCOLA. INVIABILIDADE DE CONCESSÃO.

As Escolas Técnicas Agrícolas Estaduais integram o Sistema Estadual de Ensino previsto no art. 2º, I, da Lei nº 6.672/74, de forma que a ausência de previsão de "categoria funcional de professores técnicos do ensino agrícola" no seu art. 2º, inciso II não constituiria óbice ao deferimento da licença, sendo imprescindível aferir, entretanto, o preenchimento dos demais requisitos legais.

Nos termos do artigo 27 da Constituição Estadual, fazem jus à dispensa para o exercício de mandato classista os representantes das associações dos servidores da administração direta ou indireta.

Na mesma linha, são as disposições dos incisos I e II do artigo 2º da Lei nº 9.073/90 que, na esteira da orientação do Parecer nº 18.550/20, não foram alcançadas pela declaração de inconstitucionalidade vertida no julgamento do processo tombado sob o nº 0014401-62.2021.8.21.7000.

Destarte, resta inviabilizada a concessão pleiteada, visto que a sobredita Associação não foi constituída com o fim precípua de defender o interesse de servidores públicos civis ou militares, restando desatendido um dos requisitos previstos na legislação vigente.

...

Não obstante, consigna-se que a situação do caso concreto não se amolda à diretriz do PARECER nº 19.054/21, o qual examinou a dispensa para atuação em associação criada com a finalidade precípua de defender os interesses de servidores públicos militares (Associação dos Sargentos Subtenentes e Tenentes da Brigada Militar e Bombeiros Militares – ASSTBM), ainda que de forma não exclusiva, estando em consonância, nessa medida, com o requisito previsto no inciso II do art. 27 da Constituição Estadual e reproduzido no inciso I do art. 2º da Lei nº 9.073/90.

Note-se, outrossim, que dentre seus sócios fundadores e efetivos somente são admitidos servidores públicos do Estado do Rio Grande do Sul, havendo margem para o ingresso de outras categorias de servidores e de pessoas físicas ou jurídicas nas categorias de sócios especiais, simpatizantes e honorários.

Em contrapartida, a Associação Gaúcha de Professores Técnicos de Ensino Agrícola tem escopo principal diverso, sendo destinada a promover a união e o associativismo dos Professores da Educação Profissional do Setor Primário da Economia e de categorias profissionais

congêneres que atuem na base territorial do Estado do Rio Grande do Sul e não - primordialmente - daqueles que tenham vínculo funcional com o serviço público.

...

Lado outro, para a presente análise, é ainda importante o exame da distinção entre as categorias funcionais de professor e de orientador educacional (que na legislação do Estado equivale ao Especialista em Educação na área de orientação).

E o Parecer nº 21.411/25, recentemente aprovado, define categoria funcional no contexto do serviço público, *verbis*:

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. LICENÇA PARA O EXERCÍCIO DE MANDATO CLASSISTA. ART. 149 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 10.098/94 E LEI ESTADUAL Nº 9.073/90, QUESTIONAMENTOS.

1. Em face da previsão do art. 149 da Lei Complementar nº 10.098/94 c/c art. 4º da Lei nº 9.073/90, é viável a concessão de licença para desempenho de mandato em cargo executivo de conselho profissional, observados os limites dispostos no parágrafo único do seu art. 2º e as orientações do Parecer nº 18.550/20.

2 Lado outro, pode-se definir categoria funcional como o agrupamento de cargos ou empregos públicos, com o mesmo nível de escolaridade e com atribuições e responsabilidades similares, estruturado em plano de carreira.

3 A existência de mais de uma entidade da mesma natureza não pode acarretar a multiplicação do número de servidores licenciados (Pareceres 18.550/20 e 20.122/25). Na mesma toada, não pode ocorrer tal fenômeno quando a entidade representa servidores/empregados de categorias funcionais diversas, cabendo-lhe indicar, dentro do número de vagas que lhe couber (art. 2º da Lei nº 9.073/90), aqueles que serão licenciados.

...

Por fim, cabe responder ao segundo questionamento que se refere ao conceito objetivo de categoria funcional, bem como se este tem relação com as atribuições do cargo ou com a formação acadêmica e, ainda, sobre como deve ser contado o limite legal das entidades que representam mais de uma categoria funcional (por entidade representativa ou individualmente por categoria funcional).

Pois bem.

A Lei Complementar nº 10.098/94 não traz um conceito de categoria funcional, embora a mencione no art. 35 (que trata de promoções) e no §7º do art. 276 (disposições finais e transitórias), de forma que este pode ser buscado na doutrina.

De acordo com Irene Patrícia Nohara “categoria funcional constitui agrupamento normativo de cargos públicos com idêntico nível de escolaridade, atribuições correlatas e responsabilidade semelhante, constituindo-se como base estruturante do plano de carreira administrativo.” (in NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. p. 20 10. ed. São Paulo: Atlas, 2020).

Nesse viés, pode-se definir categoria funcional como o agrupamento de cargos ou empregos públicos, com o mesmo nível de escolaridade e com atribuições e responsabilidades similares, estruturado em plano de carreira. Logo, é um conceito relacionado tanto às atribuições do cargo como com a formação acadêmica dos seus integrantes.

...

Como se vê, a concessão da dispensa para mandato classista, por configurar uma exceção à regra geral da assiduidade e implicar ônus remuneratório ao erário sem a correspondente prestação de serviço, é tratada pela Administração Pública com rigor e interpretação restritiva em relação aos seus limites e requisitos, conforme os precedentes desta Procuradoria Geral do Estado.

Lado outro, o sobredito parecer estabeleceu que categoria funcional é o **agrupamento de cargos ou empregos públicos, com mesmo nível de escolaridade e com atribuições e responsabilidades similares, estruturado em plano de carreira.**

Nesse passo, para a definição de categoria funcional não é suficiente a mera estruturação em plano de carreira de servidores com o mesmo nível de escolaridade, sendo também necessária a similaridade de atribuições e de responsabilidades.

E em relação à Lei nº 6.672/74, que dispõe sobre o plano de carreira do Magistério Público do Estado, pode-se afirmar que, em face dos conceitos trazidos no seu artigo 2º o termo "Pessoal do Magistério Público Estadual" (inciso II) é um gênero, que representa a carreira, mas engloba diferentes categorias, em razão da ausência de similaridade entre as atribuições e responsabilidade: o professor (inciso III - atividade docente) e o especialista de educação (inciso IV - atividades de administração, planejamento, orientação, dentre outras), ainda que ambos exerçam atividades atinentes ao magistério (inciso V), *verbis*:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Sistema Estadual de Ensino, o conjunto de Instituições e de Órgãos que, sob a ação normativa do Estado e coordenação da Secretaria de Educação e Cultura, realiza atividades de Educação;

II - Pessoal do Magistério Público Estadual, o conjunto de professores e especialistas de educação que, ocupando cargos ou funções nas Unidades Escolares e nos demais Órgãos do Sistema Estadual de Ensino mantidos pelo Estado, desempenha atividades docentes ou especializadas, com vistas a atingir os objetivos da educação;

III - Professor e membro do Magistério que exerce atividade docente, oportunizando a educação do aluno;

IV - Especialista de Educação o membro do Magistério que, tendo exercido a docência durante, no mínimo, três anos e possuindo a respectiva qualificação, desempenha atividades de administração, planejamento, orientação, atendimento e acompanhamento psicológico aos campos educacional e clínico, inspeção, supervisão e outras similares no campo da educação;

V - Atividade de Magistério a dos Professores, a dos Especialistas de Educação e a diretamente ligada, no plano técnico-psicológico, ao funcionamento do Sistema Estadual de Ensino e ao aperfeiçoamento da educação.

A distinção entre as funções é flagrante no Estatuto do Magistério: o professor está voltado para a docência em regência de classe, enquanto a atuação do especialista em educação (onde se insere o orientador educacional) tem por finalidade o apoio técnico-pedagógico e o assessoramento, portanto, são atividades que não se confundem. E esta diferença não é meramente formal, mas substancial, e já foi abordada em precedentes desta

Casa, como o Parecer nº 18.832/21 que, ao examinar a acumulação de cargos, assim orientou:

ACÚMULO DE DOIS CARGOS DE ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO. VEDAÇÃO. ARTIGO 37, XVI, b, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. A acumulação de cargos, empregos e funções públicas é legitimada pela Constituição Federal somente em casos excepcionais, de forma que as hipóteses em que permitida devem ser interpretadas sempre de forma restritiva.

2. Nessa linha, não é viável a equiparação do cargo de professor com o cargo de especialista em educação para o fim de cancelar a acumulação com base na alínea a, do inciso XVI, do seu art. 37.

3. Todavia, a alínea 'b' do referido dispositivo constitucional, dá amparo, em face do caráter técnico do cargo de especialista em educação, à acumulação de 1 (um) cargo deste com 1 (um) cargo de professor, desde que aferida a compatibilidade de horários na forma do Parecer nº. 18.431/20.

4. Outrossim, em face da ausência de norma autorizativa, deve ser coibida a acumulação de 2 (dois) cargos de especialista em educação.

5. No caso concreto, devem ser anulados os atos de admissão e de posse, publicados no Diário Oficial do Estado, dispensando-se o ressarcimento ao erário, em face do efetivo labor e da boa-fé da interessada.

...

Não obstante, o fato de integrar a referida carreira não o torna equivalente ao cargo de professor para o fim de permitir a acumulação de cargos e de empregos nos moldes assentados na alínea a, do inciso XVI, do art. 37 da Constituição Federal, sendo clara a distinção dos cargos e de suas respectivas atribuições na legislação estadual supracitada.

Embora o sobredito parecer trate de acúmulo de cargos e não diretamente de mandato classista, a sua conclusão sobre a não-equivalência dos cargos de professor e especialista em educação/orientador educacional reforça a tese de que, embora integrantes da mesma carreira, não pertencem à mesma categoria funcional, sendo relevante e suficiente a diferença de atribuições, que não se assemelham, para questionar a representatividade em associações de caráter específico não destinada aos interesses da carreira como um todo, como é o caso da AOERGS, entidade voltada para a representação da categoria especialista em educação na especialidade orientador educacional.

E à Administração cabe, como dito antes, o dever de verificar se, de fato, os servidores eleitos integram a categoria representada pela entidade associativa para fins de concessão da licença. Na resposta à diligência (fls. 130/132), a AOERGS afirma que os interessados possuem "*trajetória sólida como Orientadores Educacionais habilitados*" e participaram de ações de orientação educacional.

Contudo, em direito administrativo, a situação funcional é definida pelo cargo provido e suas respectivas atribuições legais, e não apenas pela qualificação acadêmica. Se os servidores titulam o cargo de professor na administração estadual, pertencem à categoria funcional de docentes e a entidade em exame, em sua conformação específica, visa primordialmente defender os interesses da categoria de orientadores educacionais, de maneira que, repisa-se, ainda que integrem a mesma carreira, não preenchem o requisito de similaridade de atribuições que é fundamental para a definição de categoria funcional trazida pelo Parecer nº 21.411/25.

Note-se, que o único requisito para ser sócio efetivo é ser graduado ou pós graduado em orientação educacional, não sendo exigido nenhum vínculo com servidores públicos, e o artigo 2º da Lei nº 9.073/90 c/c o artigo 2º do Decreto nº 53.863/17, como antes foi visto, exige para o deferimento do pedido de licença que as entidades defendam precipuamente os interesses de servidores públicos e representem as categorias dos servidores eleitos para os cargos de direção.

De outra banda, a título de argumentação, os servidores aqui interessados também não poderiam exercer os cargos diretivos, porque, ainda que a orientação educacional e a docência se enquadrem na carreira do Magistério Público Estadual", a AOERGS, como entidade associativa (e não como sindicato geral que representa a carreira do magistério público estadual, como o CPERS), deveria ter como foco e base de cálculo de associados, para os fins do inciso I do artigo 2º da Lei 9.073/90, apenas aqueles que pertencem à categoria funcional que ela tem por objetivo associar e defender, ou seja, os servidores públicos especialistas em educação (orientadores educacionais).

Destarte, a liberação de professores para defender os interesses da categoria funcional de orientadores educacionais rompe a necessária correspondência e representatividade exigida para a liberação remunerada.

Não obstante, mais uma vez a título hipotético, ainda que se admitisse que a entidade estaria apta a representar a carreira do Magistério como um todo, ou que o exercício pretérito de funções de orientador educacional tornaria a filiação legítima para fins de exercício de mandato classista, cumpriria agora examinar se a liberação seria possível ou não em face dos limites quantitativos previstos na legislação.

Nesse passo, ainda à título de argumentação, fosse a AOERGS uma associação de servidores civis, o que não se admite aqui, enquadrar-se-ia no inciso I do artigo 2º da Lei 9.073/90, de forma que o limite máximo de dirigentes com dispensa remunerada seria de três (para entidades com mais de 2.000 associados). Para tanto, como já foi referido, do total de associados, pelo menos 2001 teriam que ser servidores públicos com o intuito de atender a previsão do artigo 2º do Decreto nº 53.863/17.

E a análise preliminar da Procuradoria Setorial (fls. 144/145 do PROA 25/1900 0042033 4) indicou que a entidade informou um total de 2.201 associados, dentre os quais apenas 830 teriam registro na SEDUC, enquanto 175 estariam vinculados às redes municipais e, pelo menos 1046 não aparecem na listagem como vinculados a qualquer esfera do serviço público. Nessa perspectiva, a AOERGS nem atingiria a faixa mínima para ter direito a 3 (três) dirigentes liberados (830 +175), e faria jus a apenas 2 (dois) dirigentes licenciados pelo Estado.

Não obstante, como já restou demonstrado, a AOERGS congrega orientadores educacionais (especialistas em educação) e professores, e estas, embora integrantes da mesma carreira, são categorias distintas, de forma que a entidade deveria comprovar quantos servidores públicos, ativos ou inativos, devidamente filiados e com último desconto sindical comprovado (como exige o Decreto), pertencem à categoria de especialista em educação -

orientação educacional.

Nesse contexto, há três óbices à concessão das licenças pleiteadas: a entidade não tem o fim precípua de defender os interesses de servidores públicos, os servidores requerentes (professores) pertencem a uma categoria funcional distinta daquela que dá nome e especificidade à entidade associativa (orientadores educacionais/ especialistas em educação); e, mesmo que se considerasse o Pessoal do Magistério como uma categoria única, a contagem de servidores públicos pertencente ao quadro de associados da entidade (cerca de 1005) implicaria na incidência do limite de 2 (dois) dirigentes com a possibilidade de serem licenciados.

Ainda, é importante mencionar que embora a Procuradoria Setorial tenha apontado que 4 (quatro) servidores encontram-se liberados para o CPERS (que é o sindicato que representa os interesses de professores(as), de funcionários(as) de escola e de especialistas da rede estadual de todo o Rio Grande do Sul) , nos termos do Parecer nº 18.550/20, a concessão de licença para entidade associativa e para entidade sindical são independentes. Portanto, as licenças concedidas ao CPERS, por si só, não impediriam a liberação para a AOERGS, que teria direito, hipoteticamente falando, nos termos da fundamentação supracitada a 2 (dois) servidores licenciados, devendo ser observado, porém, que os limites trazidos no artigo 2º, inciso I, da Lei nº 9.073/90 consideram a categoria profissional representada, não sendo passíveis de multiplicação em razão da eventual existência de mais de uma associação de classe. De relevo destacar a ementa do aludido 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.

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.

Não obstante, repisa-se, no caso concreto, o óbice primordial à concessão das licenças postuladas reside na finalidade precípua da entidade e na representatividade

categorial dos servidores eleitos para os cargos diretivos, os quais são professores enquanto a associação representa os interesse de orientadores educacionais/especialistas em educação.

Assim, **em resposta ao primeiro questionamento**, a concessão de licença para o desempenho de mandato classista solicitada pela AOERGS aos servidores nominados nos PROAS aqui examinados, não está em conformidade com a Constituição Estadual, com a Lei nº 9.073/90 e com o Decreto nº 53.863/17, uma vez que a finalidade precípua da entidade não é a defesa dos interesses de servidores públicos estaduais e porque os interessados são integrantes de categoria diversa daquela que é representada pela entidade.

Nos termos do artigo 2º do estatuto da entidade, o fim precípua da AOERGS é promover a articulação e a orientação dos orientadores educacionais, de forma que não é uma entidade que representa os interesses da totalidade da carreira do magistério.

Ademais, ainda que nos termos dos seus artigos 3º, 4º e 5º o seu quadro de associados seja composto por profissionais e estudantes afetos à orientação educacional, o fato dos interessados possuírem "habilitação" ou "trajetória" em orientação educacional não supre a exigência legal de que a representação se dê sobre a categoria funcional dos cargos que ocupam na Administração estadual para fins de dispensa remunerada.

E também constitui óbice ao deferimento, o limite quantitativo, uma vez que a entidade, em face do número de associados vinculados ao serviço público, teria expectativa de direito à dispensa de apenas 2 (dois) servidores, o que, mais uma vez, admite-se apenas a título argumentativo.

E m resposta ao segundo questionamento, nos termos do Parecer nº 19.700/22, nas hipóteses de injustificável demora na apreciação do pedido, o lapso temporal resultante da tramitação administrativa, no qual o servidor aguardava formalização do afastamento e se dedicava ao mandato, deve ser tratado com especial cautela, forte nos princípios da boa-fé e da proteção da expectativa legítima pelo servidor.

No caso concreto, a tramitação dos pedidos perdurou até o presente momento (dezembro/2025), ou seja, por quase 1 (um) ano sem decisão final, de forma que os servidores envolvidos encontravam-se ao abrigo de uma situação de expectativa de direito, mormente porque em mandatos anteriores já havia sido liberado servidor estadual para cargo diretivo na entidade.

Assim, embora agora deva ser indeferida a licença e determinado o retorno ao exercício das funções do emprego titulado, o período dos mandatos que se iniciaram em 01/01/25 deverá ser considerado de efetivo exercício até a data da notificação dos servidores do indeferimento do pedido de licenciamento para exercício de mandato classista. A ausência de retorno ao trabalho após a notificação formal de indeferimento, contudo, com exceção da servidora que foi inativada nesse interregno, deverá ser tratada conforme as regras de abandono de cargo ou falta injustificada (artigo. 26 da LC 10.098/94).

Em **resposta ao terceiro questionamento**, os titulares de cargos de professor estadual não compõem a mesma categoria funcional dos orientadores educacionais/especialista em educação para os fins do art. 2º, inciso I da Lei nº 9.073/90, ainda que ambas as categorias integrem a carreira do magistério.

A orientação educacional é uma especialidade técnica e de apoio que requer qualificação específica e atribuições distintas da docência, conforme o Parecer nº 18.832/21 e a própria Lei nº 6.672/74. A representação que autoriza a licença remunerada deve ser da respectiva categoria funcional, ou seja, aquela cujos interesses específicos são o objeto precípua da associação. A AOERGS, focada apenas na orientação educacional, não pode servir de base natural de representação da totalidade dos integrantes da carreira do magistério, dentre os quais os que exercem a docência no Estado.

A ausência de similaridade das atribuições do cargo de professor e do cargo de orientador educacional/especialista em educação categoria, representada pela associação aqui interessada, constitui um óbice formal à concessão da licença para mandato classista remunerada, uma vez que o conceito trazido no Parecer nº 21.411/25 é o de que a categoria funcional constitui o agrupamento de cargos ou empregos públicos, **com o mesmo nível de escolaridade e com atribuições e responsabilidades similares, estruturado em plano de carreira**.

Por fim, o fato de que duas das servidoras já haviam sido licenciadas para o exercício do mandato anterior na associação não obsta o indeferimento quando se constata, como agora ocorre, que as licenças anteriores foram deferidas por má interpretação da legislação, cabendo à Administração, em atenção ao princípio da legalidade (artigo 37, *caput*, da Constituição Federal), negar o pedido de afastamento.

3. Ante ao exposto, conclui-se que:

3.1 A concessão da licença para desempenho de mandato classista em favor dos servidores arrolados nos PROAS nº 25/1900-0042033-4, nº 25/1900-0041813-5 e nº 25/1900-0042250-7 deve ser indeferida, em razão da ausência de finalidade precípua da entidade na defesa do interesse de servidores públicos, bem como em face da falta de similaridade entre as atribuições do cargo efetivo dos servidores (professor) e a do cargo correspondente à categoria funcional representada (orientador educacional/especialista em educação), em desatendimento ao artigo 2º da Lei nº 9.073/90.

3.2 O lapso temporal de afastamento em que os servidores permaneceram fora do exercício de suas funções, desde 01/01/2025 até a data da sua notificação formal do indeferimento do pedido pela Administração, deve ser considerado como de efetivo exercício para fins funcionais e remuneratórios, em função da presunção de boa-fé e da demora na deliberação da Administração no exame dos pleitos. O período de afastamento da servidora que foi inativada em 18/05/2025 deve ser igualmente considerado como de efetivo exercício até a data da sua jubilação.

3.3 A Administração deverá proceder à imediata notificação da AOERGS e dos servidores interessados sobre o indeferimento do pleito das licenças, determinando o retorno imediato destes ao exercício das atribuições dos

cargos titulados.

É o Parecer.

Porto Alegre, 06 de dezembro de 2025.

JANAINA BARBIER GONCALVES,
Procurador(a) do Estado.

NUP 00100.000556/2025-34

PROA 25/1900-0042033-4

PROA 25/1900-0041813-5

PROA 25/1900-0042250-7

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7736280 e chave de acesso 5b07ef40 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JANAINA BARBIER GONCALVES. Data e Hora: 18-12-2025 09:40. Número de Série: 4420436625584118743080774547. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000556202534 e da chave de acesso 5b07ef40



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO

NUP 00100.000556/2025-34

PROA 25/1900-0042033-4

NUP 00100.000558/2025-23

PROA 25/1900-0042250-7

NUP 00100.000557/2025-89

PROA 25/1900-0041813-5

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 EDUCAÇÃO**.

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 Educação.

PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO, em Porto Alegre.

EDUARDO CUNHA DA COSTA,

Procurador-Geral do Estado.

Documento assinado eletronicamente de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 7930629 e chave de acesso 5b07ef40 no endereço eletrônico <https://supp.pge.rs.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): EDUARDO CUNHA DA COSTA. Data e Hora: 09-01-2026 11:22. Número de Série: 4420436625584118743080774547. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.

A consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supp.pge.rs.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00100000556202534 e da chave de acesso 5b07ef40