



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

**PROCESSO N.º 5205263-94.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
MUNICIPAIS DE ALVORADA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE ALVORADA E CÂMARA DE
VEREADORES DE ALVORADA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL
AGNOL**

PARECER

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Alvorada. Ação Direta de Inconstitucionalidade
objetivando a declaração da inconstitucionalidade parcial,
sem redução de texto, ou, alternativamente, a interpretação
conforme a Constituição, do parágrafo único do artigo 99 e
do parágrafo único do artigo 103, ambos da Lei Municipal nº
3.670/2022, bem como do artigo 91 da Lei nº 730/1994,
“sempre no sentido de que os servidores municipais de
Alvorada devem manter o adicional de insalubridade que
integra a remuneração no momento da licença para exercício
de mandato classista”. 1. Preliminar. Impossibilidade do*



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

*conhecimento da impugnação em relação ao artigo 91 da Lei nº 730/1994, eis que se trata de ato normativo já revogado e, na especificidade, não é viável se cogitar de efeito repristinatório. 2. Mérito. Parágrafo único do artigo 99 e parágrafo único do artigo 103, ambos da Lei Municipal nº 3.670/2022, de Alvorada/RS. Dispositivos que, no sentir do proponente, obstaculizariam a percepção, pelos servidores em licença para o exercício de mandato classista, do adicional de insalubridade. O adicional de insalubridade constitui verba transitória e 'propter laborem', cujo pagamento é vedado aos representantes de entidades sindicais, por força do que dispõe o §3º do artigo 27 da Constituição Estadual. **PARECER PELA EXTINÇÃO DO FEITO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO, EM RELAÇÃO AO ARTIGO 91 DA LEI MUNICIPAL Nº 730/1994 E, NO MÉRITO, PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS DE ALVORADA**, objetivando a declaração da inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, ou, alternativamente, interpretação conforme a Constituição Estadual do **parágrafo único do artigo 99** e do **parágrafo único do artigo 103**, ambos da **Lei Municipal nº 3.670/2022**, de Alvorada/RS, bem como do **artigo 91 da Lei nº 730/1994**, também de Alvorada/RS, sempre no sentido de que os servidores municipais de Alvorada devem manter o adicional de



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

insalubridade que integra a remuneração no momento da licença para exercício de mandato classista.

Argumentou o proponente, em suma, que o texto dos dispositivos questionados é equívoco e tem lastreado interpretação do Poder Executivo Municipal no sentido de vedar o recebimento, por servidores em exercício de mandato sindical, do adicional de insalubridade, o que, a seu sentir, contraria a previsão contida no artigo 27, inciso II, da Constituição Estadual. Referiu que a impugnação do artigo 91 da Lei Municipal se afigura necessária, mesmo que o aludido dispositivo esteja revogado, visto apresentar redação idêntica à do artigo 103, parágrafo único, da Lei nº 3.670/2022 (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 01).

O Eminentíssimo Desembargador-Relator postergou a análise do pedido liminar *para após as informações entendidas necessárias pela autoridade responsável pelo ato impugnado* (Evento 5).

O Procurador-Geral do Estado, citado, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, ofereceu a defesa dos dispositivos atacados. Suscitou, preliminarmente, ser *incabível o exame da constitucionalidade do artigo 91 da Lei nº 730/1994, uma vez que o referido diploma legislativo não se encontra mais vigente*. No mérito, argumentou, em suma, que, *do cotejo das disposições supratranscritas, não se verifica a alegada inconstitucionalidade da*



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

norma municipal, porquanto o adicional de insalubridade se consubstancia em vantagem temporária, de caráter propter laborem, cujo pagamento pressupõe o efetivo desempenho das atribuições do cargo em presença de agentes nocivos à saúde, em consonância com o disposto no artigo 27, § 3º, da Constituição Estadual. Pontuou que, se é verdadeiro que a Carta Magna fixou a liberdade de associação sindical como princípio, também o é que a obrigatoriedade de pagamento da remuneração durante o período de afastamento não foi entendida como essencial para assegurar o exercício daquele direito, uma vez que não restou prevista no texto constitucional. Sustentou, após discorrer acerca do artigo 29 da Constituição Federal, que o ente municipal deve atender apenas aos princípios da Constituição do Estado, não se vinculando, pois, aos ditames do referido diploma no que estes avancem para além das questões de competência estadual, pretendendo estabelecer regras relativas ao regime jurídico dos servidores municipais, seus direitos e deveres -- a exemplo do que se observa no artigo 27, inciso II, da Carta Estadual. Postulou, no tocante ao artigo 91 da Lei nº 730/1994, a extinção do feito, sem resolução de mérito, e, em relação ao mérito, a improcedência da ação (Evento 17).

A Câmara de Vereadores de Alvorada, notificada, permaneceu silente (Certidão do Evento 19).

O Prefeito Municipal de Alvorada prestou informações. Aventou, em sede prefacial, a extinção do processo por ausência de interesse de agir, em relação à Lei Municipal nº



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

730/1994, visto que *a lei não existe mais no ordenamento jurídico vigente*. No mérito, alegou que *o instituto da insalubridade relaciona-se diretamente às condições laborais, sendo que, uma vez cessada a insalubridade, ou seja, a ausência de labor em condições prejudiciais à saúde, também cessa o direito à percepção do adicional*. Asseverou que o § 3º do artigo 27 da Constituição Estadual veda expressamente o pagamento de vantagens temporárias em favor dos servidores que estejam no desempenho de mandato sindical. Requereu *seja extinta a ação em relação à Lei Municipal nº 730/2022 e declarada a constitucionalidade da Lei Municipal nº 3670/2022* (Evento 20).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É, em suma, o relatório.

2. Os dispositivos questionados encontram-se a seguir grifados:

LEI MUNICIPAL Nº 3.670, DE 25/01/2022

DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS DE ALVORADA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 99. Os servidores que executem atividades penosas, insalubres e perigosas, fazem jus a um adicional incidente sobre o valor do menor padrão de vencimentos do quadro de servidores do Município.

Parágrafo único. As atividades penosas, insalubres e perigosas serão definidas em lei específica, apuradas através de perícia técnica das condições inerentes as atividades exercidas pelo servidor e seu local de trabalho.



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

(...)

Art. 103. Os adicionais de penosidade, insalubridade e periculosidade não são acumuláveis, cabendo ao servidor optar por um deles, quando for o caso.

Parágrafo único. O direito ao adicional de penosidade, insalubridade, periculosidade cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.

LEI MUNICIPAL Nº 730, DE 08/12/1994.

*DISPÕE SOBRE O REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.
(Revogada pela Lei Municipal nº 3.670, de 25.01.2022)*

Art. 91. O direito ao adicional de penosidade, insalubridade ou periculosidade, cessa com a eliminação das condições ou dos riscos que deram causa a sua concessão.

3. O Prefeito Municipal de Alvorada e o Procurador-Geral do Estado aventam a impossibilidade da realização de controle de constitucionalidade em relação ao artigo 91 da Lei Municipal nº 730/1994, sob o argumento de que o ato normativo foi revogado.

Pois bem.

Sabe-se que, segundo sólida jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em razão do efeito repristinatório que é ínsito ao controle abstrato de constitucionalidade, há necessidade de se impugnar toda a cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido:



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

A declaração de inconstitucionalidade em abstrato de normas legais, diante do efeito repristinatório que lhe é inerente, importa a restauração dos preceitos normativos revogados pela lei declarada inconstitucional, de modo que o autor deve impugnar toda a cadeia normativa pertinente. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal exige a impugnação da cadeia de normas revogadoras e revogadas até o advento da Constituição de 1988, porquanto o controle abstrato de constitucionalidade abrange tão somente o direito pós-constitucional. Nada obstante, esta Corte admite o cabimento de ação direta de inconstitucionalidade nos casos em que o autor, por precaução, inclui, em seu pedido, também a declaração de revogação de normas anteriores à vigência do novo parâmetro constitucional (ADI 4.711, rel. min. Luís Roberto Barroso, j. 8-9-2021, P, DJE de 16-9-2021.)

O caso em análise, porém, apresenta uma peculiaridade: a entidade proponente não pretende a retirada do ordenamento jurídico dos dispositivos da Lei nº 3.670/2022 ora impugnados, mas, sim, que sejam declarados parcialmente inconstitucionais sem redução de texto ou, alternativamente, interpretados em conformidade com a Constituição.

Quer dizer, o eventual acolhimento da pretensão vertida na exordial não implicaria a retirada dos dispositivos legais do ordenamento jurídico, com a conseqüente incidência de efeito repristinatório, mas, sim, a determinação de que sejam interpretados de determinada forma (interpretação conforme) ou o afastamento de determinada hipótese de incidência (declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto).

Assim, em que pese a compreensível cautela do patrono da entidade proponente, tem-se, na especificidade, inviável o



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

controle concentrado de constitucionalidade do artigo 91 da Lei nº 730/1994, sendo caso de acolhimento da prefacial.

4. No mérito, o pleito não merece guarida.

Como sabido, a Constituição da República assegura a plena liberdade de associação, consoante preceitos insculpidos em seus artigos 5º, inciso XVII, 8º e 37, inciso VI, *in verbis*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XVII - é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

(...)

Art. 8º É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

(...)

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

VI - é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

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



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

*caput*¹, da Carta Estadual, que impõe respeito ao princípio federativo e à necessária simetria estrutural daí decorrente, *in 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;

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

Sobre o tema, a eminente Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha, em obra doutrinária, faz referência à consagração constitucional do direito à sindicalização, o que representa não apenas uma conquista dos servidores públicos, mas também da sociedade, a partir da legitimação de um espaço de debates sobre a prestação do serviço público².

No entanto, também os direitos fundamentais sujeitam-se a limites, de modo que se afiguram constitucionalmente

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



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

legítimas eventuais restrições, desde que considerem e otimizem os bens jurídicos envolvidos, a fim de atender aos parâmetros constitucionais de regência.

Relativamente às restrições de direitos fundamentais, leciona J.J. Gomes Canotilho:

“Existe uma restrição legal de direitos fundamentais quando o âmbito de protecção de um direito fundado numa norma constitucional é directa ou indirectamente limitado através de lei. De um modo geral, as leis restritivas de direitos ‘diminuem’ ou limitam as possibilidades de acção garantidas pelo âmbito de protecção da norma consagrada desses direitos e a eficácia de protecção da norma consagrada desses direitos e a eficácia de protecção de um bem jurídico inerente a um direito fundamental.”³

Essas considerações são relevantes, pois o **constituente decorrente reformador, ao editar a Emenda à Constituição Estadual nº 78/2020, incluindo o § 3º ao artigo 27 da Constituição Estadual, vedou a percepção de verbas transitórias pelos servidores em gozo de licença para o exercício de mandato sindical (ou seja, restringiu o alcance do direito fundamental social à liberdade de associação), in verbis:**

Art. 27. É assegurado:

(..)

§ 3.º Aos representantes de que trata o inciso II do “caput” fica assegurada a remuneração do cargo, vedado o pagamento de vantagens de carácter temporário ou vinculadas ao exercício de função de confiança ou de cargo

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

³ *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, p. 1.196.



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

em comissão. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 78, de 03/02/20)

Cuida-se de conformação legislativa razoável, que preserva a remuneração dos representantes classistas, impedindo, apenas - e de maneira legítima - o recebimento de verbas transitórias, visto se tratarem de recursos financeiros destinados a atender necessidades específicas e temporárias, **relacionadas ao efetivo desempenho do cargo.**

E a natureza jurídica do adicional de insalubridade é, precisamente, a de verba transitória. Nessa linha, os seguintes precedentes do Superior Tribunal de Justiça:

*PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO. SERVIDOR PÚBLICO. LICENÇA PRÊMIO. CONVERSÃO EM PECÚNIA. BASE DE CÁLCULO DA CONVERSÃO. INCLUSÃO DE VERBAS DE NATUREZA PERMANENTE. POSSIBILIDADE. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. NATUREZA TRANSITÓRIA. INVIABILIDADE. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO. 1. No mérito, com efeito, a jurisprudência deste Tribunal firmou-se no sentido de que as rubricas que compõem a remuneração do servidor deverão ser incluídas na base de cálculo da conversão da licença-prêmio em pecúnia, devendo ser excluída da indenização o **adicional de insalubridade, o qual possui natureza transitória**. 2. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no REsp: 2068222 RS 2023/0123609-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 11/03/2024, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/03/2024)*

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGENTES PENITENCIÁRIOS. CUMULAÇÃO DE GRATIFICAÇÃO DE COMPENSAÇÃO ORGÂNICA COM ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. IMPOSSIBILIDADE. LAUDO PERICIAL. EFEITOS CONSTITUTIVOS. 1. No recurso especial, alega o



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

*Sindicato que o acórdão recorrido se equivocou ao definir como gratificações de mesma natureza o adicional de insalubridade com a gratificação de compensação orgânica, violando os arts. 61, inc. IV, e 68, § 1º, ambos da Lei 8.112/90. Aponta negativa de vigência dos arts. 125, § 1º, e 126, parágrafo único, inc. III, da Lei 11.907/09, pois os agentes penitenciários federais têm direito ao adicional de insalubridade desde o início de suas atividades e não desde o laudo técnico que comprove as condições de trabalho do servidor, como entendeu o acórdão recorrido. 2. A matéria sob debate reside em saber se os agentes penitenciários federais fazem jus à percepção do adicional de insalubridade, tendo como marco inicial a data em que cada um passou a exercer as atividades do cargo e se esse adicional pode ser percebido cumulativamente com a gratificação de compensação orgânica. 3. **Com efeito, o adicional de insalubridade é vantagem pecuniária de natureza transitória e propter laborem, sendo devido ao servidor apenas quando este efetivamente for exposto aos agentes nocivos à saúde de maneira que, quando cessam os motivos que lhe dão causa, as mesmas não podem mais ser percebidas pelo servidor.** 4. Tanto o adicional de insalubridade como a gratificação de compensação orgânica guardam a mesma natureza jurídica, uma vez que têm como escopo compensar o trabalhador em risco no desempenho de suas atividades. São rubricas cujo intuito do legislador foi de aumentar a remuneração do trabalhador para compensar o maior desgaste da saúde física (teoria da monetização da saúde do trabalhador). 5. A jurisprudência do STJ é no sentido de que o pagamento do pretendido adicional de insalubridade está condicionado ao laudo que prova efetivamente as condições insalubres a que estão submetidos os servidores, assim, não cabe seu pagamento pelo período que antecedeu a perícia e a formalização do laudo comprobatório, devendo ser afastada a possibilidade de presumir-se insalubridade em épocas passadas, emprestando-se efeitos retroativos a laudo pericial atual. Recurso especial improvido. (STJ - REsp: 1400637 RS 2013/0287073-0, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 17/11/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/11/2015)*

Em sendo assim, não se verifica vício nos dispositivos legais impugnados, cuja redação encontra suporte no



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

artigo 27, §3º, da Constituição Estadual, sendo impositivo o reconhecimento da constitucionalidade da norma fustigada.

5. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO**: **a)** pela extinção do feito, sem resolução de mérito, em relação ao artigo 91 da Lei nº 730/1994 e **b)** no mérito, pela improcedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 27 de setembro de 2024.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

RCA

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 989/2024