



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Avenida Borges de Medeiros, 1565 - Bairro: Praia de Belas - CEP: 90110906 - Fone: (51)3210-6000 - Email: gabdesncs@tjrs.jus.br;

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5361198-30.2024.8.21.7000/RS

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA

AUTOR: MUNICÍPIO DE ALVORADA / RS

VOTO DIVERGENTE

Eminentes Colegas. Em que pese o culto voto do augusto Relator, *data vênia*, apresento respeitosa divergência, pois entendo que a utilização no texto legal municipal da expressão “equivalente ao CC/FGI” implicou em equiparação inconstitucional e, por conta disso, entendo procedente a demanda no ponto específico.

A lei impugnada assim dispõe (evento 1, OUT3):

“LEI Nº 2.532/2012 FIXA O VALOR DOS SUBSÍDIOS DOS CONSELHEIROS TUTELARES.

JOÃO CARLOS BRUM, Prefeito Municipal de Alvorada, no uso de suas atribuições legais, faz saber em cumprimento ao art. 49, inciso IV da Lei Orgânica Municipal que a Câmara Municipal aprovou e é sancionada a seguinte Lei:

Art. 1º Os membros do Conselho Tutelar serão remunerados através de subsídios pagos pelos cofres do Poder Público Municipal, sem relação de emprego com a Municipalidade com valor fixado nesta Lei em R\$ 3.614,78 (três mil seiscentos e quatorze reais e setenta e oito centavos), equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais.

Art. 2º As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta de dotação orçamentária própria.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL DE ALVORADA, aos dois dias do mês de julho do ano de dois mil e doze.”

Não tenho a menor dúvida, e nesse ponto não há nódoa de insegurança ou divergência, que a remuneração dos membros do Conselho Tutelar do Município de Alvorada, fixado pela Lei Municipal n. 2.532/2012, suso transcrita, foi fixada no ano de 2012 em patamar fixo, qual seja, R\$3.614,78(...). Contudo, ao arremate do artigo legal, consta que esse valor é “*equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais*”.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Transcrevo, mais uma vez, o texto legal municipal, agora com destaque, *sic*:

*Art. 1º **Os membros do Conselho Tutelar serão remunerados através de subsídios** pagos pelos cofres do Poder Público Municipal, sem relação de emprego com a Municipalidade com valor fixado nesta Lei em R\$ 3.614,78 (três mil seiscentos e quatorze reais e setenta e oito centavos), **equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais.** (grifei)*

Ora, não quero acreditar que o legislador municipal ao estabelecer o subsídio do membro do Conselho Tutelar em valores fixos (3.614,78), imaginou congelá-lo *ad eternum*. Ao contrário, sabendo-se de nossa realidade econômica, de inflação permanente, por certo, o legislador municipal estabeleceu o equivalente para fins de equiparação e acompanhamento da inflação nos termos da remuneração do CC/FGI do quadro geral dos servidores municipais.

A guisa de lembrança, a inflação de julho de 2012, data da lei municipal, era ao mês, em torno de 0,38%, cujo resultado foi puxado principalmente pelo preço da gasolina, passagens de avião e energia elétrica (<https://agenciabrasil.ebc.com.br>) e o acumulado passou dos 6% ao ano.

Minha divergência, simples e sem arroubos, foi captada pela lente luminosa do culto Relator, quando obtemperou o seguinte, *in verbis*:

*Da leitura do diploma legal, constata-se que o artigo 1º da Lei Municipal nº 2.532/12 fixou valor certo para o subsídio dos Conselheiros Tutelares, qual seja, R\$ 3.614,78 (três mil, seiscentos e quatorze reais e setenta e oito centavos), **não fazendo alusão de que corresponderia ele ao equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais, hipótese em que, aí sim, haveria inegável vinculação.** (grifei)*

A mim, *data vênia*, essa é a conclusão cristalina que extraio do texto legal, senão, me desculpa, não haveria a menor necessidade de fazer a vinculação da remuneração do membro do Conselho Tutelar com a do servidor comissionado (CC/FGI).



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

A equiparação, isonomia, vinculação, correlação de vencimentos, entre o montante fixado para os membros do Conselho Tutelar e o vencimento do cargo comissionado (CC/FGI), a meu juízo, transborda indubitosa, por isso, no ponto, apresento divergência pessoal.

Não vejo o menor sentido na exegese reducionista do texto legal na assertiva de que “...apenas registrou que o valor adotado para o subsídio dos membros do Conselho Tutelar seria, na época, aquele mesmo previsto para o CC/FGI...”.

Qual o propósito de o legislador municipal fazer dito registro comparativo? apenas histórico e registral? Me parece que não. A ideia, o propósito, o sentido, a hermenêutica da lei me leva à conclusão diversa, qual seja, a de que o legislador estabeleceu uma equivalência e uma vinculação vencimental, daí transbordou ao vício da inconstitucionalidade.

Sabe-se que a lei não contém palavras e afirmações vagas, desnecessárias e imprecisas, pois todas as palavras usadas em um texto legal têm um propósito, de tal modo que cada termo foi escolhido com intenção e tem um significado específico e devo presumir que nada está no texto legal por acaso ou por excesso, de tal modo que cada palavra contribui para a construção do sentido da norma, auxiliando na definição de obrigações, direitos, exceções, condições, etc.

Nesse hiato e no cotejo com o princípio latino da “*lex non supervacaneum loquitur*”, que afirma que a lei não fala em vão ou que não contém palavras supérfluas, não vejo, em princípio, como interpretar a vinculação da remuneração do membro do Conselho Tutelar de Alvorada ao **equivalente ao CC/FGI** do quadro geral de servidores municipais, senão o estabelecimento de uma equivalência, uma comparação e uma equiparação, pois o subsídio foi fixado em valor monetário certo (R\$3.614,78).

O artigo já continha o valor certo do subsídio, não tinha qualquer motivo ou finalidade de fazer o link com os vencimentos do cargo comissionado, a não ser o de prefixar um indexador, equiparar e vincular um ao outro, amalgamando-o, como coisa única e indissolúvel.

Com respeito, mas, sem dúvida, vislumbro equiparação e isonomia vencimental na norma inquinada de inconstitucional, por conta disso, concluo pela procedência da demanda.



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Aliás, a necessidade do juízo de procedência da ação de inconstitucionalidade até se justifica, pois há uma enxurrada de ações de conselheiros buscando a referida e textual equiparação com o cargo comissionado. Disse o eminente Relator, *sic*:

Embora a redação do artigo 1º possa dar margem a eventual interpretação diversa, tanto que ajuizadas ações por Conselheiros Tutelares visando à efetiva equiparação remuneratória, como informado pelo proponente (processos n.ºs 50245186120248210003, 50245203120248210003, 50245827120248210003, 50245575820248210003, 50245887820248210003), inclusive com a juntada de cópia da inicial de uma delas (Evento 1 - OUT5), a verdade é que tal entendimento não se sustenta juridicamente, até pela expressa vedação constitucional do artigo 37, XIII, Constituição Federal, inclusive apontado como violado na presente ação direta.

Por mais essa razão, a fim de estancar interpretações colidentes e afrontosas ao Texto Máximo, cresce de importância o reconhecimento da inconstitucionalidade da parte final do art.1º da Lei Municipal n. 2532/2012, no ponto que estabelece inculcável equiparação, ao dizer: **equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais.**

Com efeito, a Lei Municipal ao utilizar a expressão “equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores”, incorre em inconstitucionalidade material, uma vez que o conteúdo da norma está em contradição com a Constituição Federal que, em seu art. 37, inciso XIII veda, expressamente, a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público.

Diz a Carta Magna (CF/88):

“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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.19, de 1998)



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

Como exposto, a regra foi inserida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que vedou a vinculação remuneratória de pessoal do serviço público. Assim, o legislador visou resguardar a moralidade administrativa, ao vedar que o aumento da remuneração de uma classe de servidores resulte, automaticamente, no aumento da remuneração de outros, ferindo, também a razoabilidade.

De outra banda, mister assentar que, ao analisar o dispositivo suscitado, é perceptível que a norma constitucional que veda a vinculação remuneratória é de observância obrigatória pelos Estados-membros, ainda que não conste expressamente do texto da Constituição Estadual, chamada de transposição normativa implícita. Os municípios, como corolário, também estão sob o jugo dessa observância obrigatória. Aliás, milita a orientação jurisprudencial da egrégia Corte Suprema, no sentido de que cabível o controle abstrato de constitucionalidade, por parte de Tribunal de Justiça, tendo a Constituição Federal como parâmetro de controle, em caso de norma de reprodução obrigatória, *expressis verbis*:

Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.

2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio. 4. Recurso parcialmente provido.

(RE 650898, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01-02-2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-187 DIVULG 23-08-2017 PUBLIC 24-08-2017)

Assim, plenamente autorizados os Tribunais de Justiça a exercer o controle abstrato de constitucionalidade tendo a Constituição Federal como parâmetro de controle, nesses casos de normas de reprodução obrigatória, próprias do federalismo brasileiro, diante



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
da primazia da Constituição Federal.

Ademais, como bem se observa, essa vedação constante do art. 37, XIII da CF tem por escopo impedir que aumentos salariais em uma carreira pública gerem automaticamente aumentos em outras, o que comprometeria o controle financeiro do Estado.

Nesse diapasão, valho-me da transcrição doutrinária trazida à peça exordial, muito bem escrita e escoreitamente subsidiada, *in verbis*:

Nesse sentido, ensina a doutrina:

“Repetindo mandamento anterior, a Constituição em vigor proibiu a vinculação ou equiparação de vencimentos para o efeito da remuneração de pessoal no serviço público (art. 37, XIII). A regra, como é fácil notar, procura evitar os denominados aumentos em cascata, que ocorrem quando, aumentada a retribuição de uma classe de servidores, outras classes se beneficiam, por estarem atreladas àquela. Significa que o aumento de um significaria o aumento de milhares, com grande prejuízo ao erário e aos próprios servidores, neste caso porque o Estado não se arriscaria a conceder aumentos específicos a esta ou àquela classe, sabedor que a seu reboque milhares de outros cargos se beneficiariam do aumento.” (CARVALHO FILHO, José dos Santos; MANUAL DE DIRETO ADMINISTRATIVO; 26ª edição; Ed. Atlas/2013; págs. 752-753).

Portanto, o Princípio da não Vinculação Remuneratória deve ser observado pelos Municípios, submetendo-se ao controle concentrado de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça Estadual, conforme dispõe a Constituição Estadual.

Além desse, a norma também fere o disposto no art. 19 da Constituição Estadual, mormente vai de encontro aos Princípios da moralidade administrativa e da razoabilidade, ao vincular a remuneração dos Conselheiros Tutelares, a Função Gratificada/Cargo em Comissão nível I.

Citamos:



Poder Judiciário

Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

“Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, observará os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte:”

Pessoalmente, *rogata vênia*, mas vislumbro manifesta inconstitucionalidade material na expressão *equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais*, pois não me parece razoável outra interpretação senão a de que, nos termos da lei, tal como posta, o subsídio dos membros do Conselho Tutelar passou a guardar equivalência, equiparação e vinculação ao cargo comissionado CC/FGI.

Por último, em derradeiro, a exclusão, por inconstitucional, da expressão *"equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais"* não faz com que o texto legal perca sentido e, melhor, fica excluída qualquer outra possibilidade exegética ou interpretativa, posto que afastada a vinculação exsurgente ao cargo comissionado referido.

POSTO ISSO, considerando os comemorativos do caso concreto, **em divergência**, voto por julgar procedente o pedido de inconstitucionalidade material da parte final do art.1º da Lei Municipal n. 2532/2012, para o fim de extirpar do mundo jurídico, para todos os efeitos, a vinculação expressa de *"equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais"*.

Documento assinado eletronicamente por NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Revisor, em 23/04/2025, às 14:46:14, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20007984970v18** e o código CRC **11d45403**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 23/04/2025, às 14:46:14

5361198-30.2024.8.21.7000

20007984970 .V18