



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

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5379131-16.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Paridade Salarial

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

AUTOR: AMAC - ASSOCIACAO DOS MUNICIPARIOS APOSENTADOS DE CANOAS

RELATÓRIO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIRIOS APOSENTADOS DE CANOAS - AMAC**, visando à retirada do ordenamento jurídico do art. 2º, II, da Lei Municipal nº 6.776/2024, de Canoas/RS.

A associação autora narrou na inicial, em suma, que a norma cujo dispositivo é objeto de impugnação em sede de controle concentrado de constitucionalidade “*modificou os valores das Tabelas A e B, do Anexo VI da Lei nº 5.580, de 11 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o Plano de Cargos, de Carreira e de Remuneração do Profissional do Magistério do Município de Canoas*”, e que “*a alteração imposta pela nova legislação impacta diretamente no regime de remuneração dos servidores ativos e inativos, estabelecendo injustificável desigualdade entre eles. A Lei nº 6.776, ao alterar os valores das tabelas remuneratórias, determinou que a revisão geral anual já estaria incluída a partir de 1º de janeiro de 2023. No entanto, a forma de pagamento estabelecida pela nova lei criou uma distinção entre servidores ativos e inativos. O Art. 2º, II, da Lei nº 6.776 determinou que o pagamento dos novos valores seria realizado de forma desigual entre os servidores ativos e inativos. Para os servidores ativos, o pagamento seria efetuado em uma única parcela, na competência da folha de dezembro de 2024. Em contrapartida, os servidores inativos com direito à paridade receberiam o pagamento em 12 parcelas iguais, distribuídas ao longo dos meses de janeiro a dezembro de 2025*”.

Discorreu acerca da distinção de tratamento entre servidores ativos e inativos, ferindo os princípios da isonomia e paridade, insculpidos nos arts. 5º, *caput* e XXXVI e 37, X, da CF/88, art. 19 da Constituição Estadual, e o previsto no art. 40, § 8º, da CF/88.

Teceu considerações acerca do direito adquirido dos servidores.

Requeru a concessão de liminar com a suspensão da eficácia da norma impugnada, no ponto e, no mérito, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da norma municipal.

Determinação de regularização da representação processual (evento 10) foi atendida (evento 14).

Recebida a inicial, concedida a gratuidade judiciária e deferida a liminar a “*para suspender os efeitos da Lei Municipal nº 6.776/2024, de 07 de 05 de dezembro de 2024, do Município de Canoas/RS, até final julgamento desta ADI*” (evento 22).



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

Contra a decisão que deferiu a liminar o Município de Canoas interpôs agravo interno (evento 31), que foi recebido (evento 33) e após parecer do Ministério Público (evento 58), a liminar anteriormente deferida foi revogada, nos termos da decisão do evento 60.

O senhor Procurador-Geral do Estado apresentou a manifestação do evento 72, pugnando pelo julgamento de improcedência da ação.

O Município de Canoas/RS apresentou a manifestação do evento 78, pugnando que as razões de agravo interno fossem recebidas como manifestação do ente público.

O Ministério Público, pela eminente Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, exarou parecer pelo julgamento de improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (evento 80).

Petição da parte autora no evento 86.

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **ASSOCIAÇÃO DOS MUNICIPAÉRIOS APOSENTADOS DE CANOAS - AMAC**, visando à retirada do ordenamento jurídico do art. 2º, II, da Lei Municipal nº 6.776/2024, de Canoas/RS.

A associação autora narrou na inicial, em suma, que a norma cujo dispositivo é objeto de impugnação em sede de controle concentrado de constitucionalidade “*modificou os valores das Tabelas A e B, do Anexo VI da Lei nº 5.580, de 11 de fevereiro de 2011, que dispõe sobre o Plano de Cargos, de Carreira e de Remuneração do Profissional do Magistério do Município de Canoas*”, e que “*a alteração imposta pela nova legislação impacta diretamente no regime de remuneração dos servidores ativos e inativos, estabelecendo injustificável desigualdade entre eles. A Lei nº 6.776, ao alterar os valores das tabelas remuneratórias, determinou que a revisão geral anual já estaria incluída a partir de 1º de janeiro de 2023. No entanto, a forma de pagamento estabelecida pela nova lei criou uma distinção entre servidores ativos e inativos. O Art. 2º, II, da Lei nº 6.776 determinou que o pagamento dos novos valores seria realizado de forma desigual entre os servidores ativos e inativos. Para os servidores ativos, o pagamento seria efetuado em uma única parcela, na competência da folha de dezembro de 2024. Em contrapartida, os servidores inativos com direito à paridade receberiam o pagamento em 12 parcelas iguais, distribuídas ao longo dos meses de janeiro a dezembro de 2025*”. Discorreu acerca da distinção de tratamento entre servidores ativos e inativos, ferindo os princípios da isonomia e paridade, insculpidos nos arts. 5º, *caput* e XXXVI e 37, X, da CF/88, art. 19 da Constituição Estadual, e o previsto no art. 40, § 8º, da CF/88. Teceu considerações acerca do direito adquirido dos servidores.



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

Requeru a concessão de liminar com a suspensão da eficácia da norma impugnada, no ponto e, no mérito, o julgamento de procedência da ação, com a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo da norma municipal.

A norma, no ponto impugnado, tem o seguinte teor:

LEI Nº 6.776, DE 5 DE DEZEMBRO DE 2024.

Altera os valores das Tabelas A e B, do Anexo VI da Lei nº 5.580, de 11 de fevereiro de 2011, que "dispõe sobre o Plano de Cargos, de Carreira e de Remuneração do Profissional do Magistério do Município de Canoas" e dá outras providências.

Art. 2º O pagamento da presente Lei dar-se-á da seguinte forma:

II - Para os servidores inativos com paridade, em 12 (doze) parcelas iguais, a serem pagas nas competências da folha de janeiro/2025, fevereiro/2025, março/2025, abril/2025, maio/2025, junho/2025, julho/2025, agosto/2025, setembro/2025, outubro/2025, novembro/2025 e dezembro/2025.

Para a associação autora, deferido dispositivo seria inconstitucional porque criaria inaceitável distinção de tratamento entre servidores ativos e inativos, ferindo os princípios da legalidade, isonomia e paridade, insculpidos nos arts. 5º, *caput* e XXXVI, 37, X, 40, § 8º, da CF/88, e art. 19 da Constituição Estadual.

Contudo, resta nítido que a autora desta ADIN faz confusão quanto à natureza jurídica de institutos diversos, com efeitos igualmente diferentes, tendo, inclusive, induzido o anterior Relator em erro – o que, reputo, se deu por falta de técnica, não por má-fé, pelo que deixo de sanciona-la.

A situação é clara: a norma municipal n. 6.776/2024 de Canoas foi criada com o escopo de alterar os valores das Tabelas A e B, do Anexo VI da Lei nº 5.580/2011, que "*dispõe sobre o Plano de Cargos, de Carreira e de Remuneração do Profissional do Magistério do Município de Canoas*".

Da análise da norma alterada (n. 5.580/2011), que consta no anexo 2 do evento 1 desta ADI, em cotejo com a nova norma, especificamente das tabelas mencionadas, denota-se que ela trata das escalas remuneratórias dos graduados e não graduados – ou seja, **dis respeito ao reajuste dos vencimentos dos trabalhadores -, não se tratando, como sustenta a autora, de revisão geral anual dos servidores** (esta, tratada no Município de Canoas através das Leis ns. 6.616/2023 e 6.722/2024).

Ou seja, a norma municipal cujo dispositivo é objeto desta ADI dispõe sobre índices de reajuste ao magistério com efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2023, estabelecendo o mesmo índice aos professores ativos e inativos e, apenas no tocante aos valores pretéritos, prevê diferença na forma de pagamento, mas, no tocante aos efeitos do reajuste a partir da entrada em vigor da norma, não se verifica distinção entre ativos e inativos com paridade.



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

Como consequência, considerando a natureza jurídica da norma (reajuste dos vencimentos dos servidores), inexistente a alegada ofensa à Constituição Federal e Estadual, sendo relevante destacar que a revisão geral anual se cuida de matéria de cunho constitucional e cogente, ao passo que o reajuste (leia-se, aumento) da remuneração de servidores está inserido no âmbito da faculdade do Administrador Público.

Essa questão, aliás, foi muito bem enfrentada por este Colendo Órgão Especial quando do julgamento da ADI 70082389024, Relatora a eminente Des. Matilde Chabar Maia:

(...) o reajuste dos vencimentos, aquele que acarreta incremento efetivo da remuneração, é possível de ser concedido a apenas determinadas categorias, dependendo da iniciativa do Chefe de cada um dos Poderes.

Por outro lado, a revisão geral anual, tendo por objetivo atualizar as remunerações a fim de acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda, não se confunde com aumento salarial, é proposta pelo Chefe do Poder Executivo, e deve abarcar todos os agentes públicos, civis e militares, sendo eles ativos, inativos ou pensionistas, lotados em quaisquer dos Poderes. (...)

Especificamente quanto à alegada violação da paridade remuneratória, diante da previsão de formas distintas de pagamento do reajuste entre servidores ativos e inativos com paridade, bem como, da alegada violação ao direito adquirido, valho-me do bem lançado parecer do Ministério Público atuante nesta Corte, que analisou a fundo a questão, utilizando-me como razões de decidir:

(...)

A entidade proponente também aponta violação ao princípio da paridade remuneratória, diante da previsão de formas distintas de pagamento do reajuste entre servidores ativos e inativos com paridade.

O enfrentamento da questão de fundo demanda a análise do preceito, de estatura constitucional, da isonomia remuneratória entre os servidores ativos e inativos, bem assim a sua extensão.

É princípio constitucional assente, insculpido no artigo 40, § 4º, da Carta Magna, o da paridade vencimental entre ativos e inativos, que não foi alterado, na espécie, pela Emenda Complementar nº 41/2003, nem pela Emenda Constitucional nº 47/2005, para os servidores que ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 20/98.

O artigo 40, § 8º, da Constituição Federal, na redação que lhe foi dada pela Emenda Constitucional n.º 20/1998, assegurava a plena paridade entre servidores ativos e inativos, dispondo que:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...] § 8º - Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos



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

aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei. [...]

Esse dispositivo constitucional, todavia, sofreu alteração com a edição da Emenda Constitucional n.º 41/2003, passando a dispor que:

Art. 40 - Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. [...] § 8º - É assegurado o reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real, conforme critérios estabelecidos em lei.

A partir dessa Emenda Constitucional, assim, desapareceu a isonomia ou paridade entre servidores ativos e inativos, sendo assegurado, aos aposentados, tão somente, o reajustamento necessário para preservar, em caráter permanente, o valor real de seus proventos.

A mesma Emenda, entretanto, assegurou a paridade, antes prevista na Constituição Federal, aos servidores já aposentados quando da publicação da Emenda Constitucional n.º 41/2003 (31 de dezembro de 2003) ou que, na mesma data, já tinham cumprido os requisitos para concessão da aposentadoria, nos termos do artigo 7º da mencionada Emenda:

Art. 7º - Observado o disposto no art. 37, XI, da Constituição Federal, os proventos de aposentadoria dos servidores públicos titulares de cargo efetivo e as pensões dos seus dependentes pagos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, em fruição na data de publicação desta Emenda, bem como os proventos de aposentadoria dos servidores e as pensões dos dependentes abrangidos pelo art. 3º desta Emenda, serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.

A Emenda Constitucional n.º 47/2005, por sua vez, estendeu as garantias asseguradas no artigo 7º da Emenda n.º 41/2003 aos servidores que ingressaram no serviço público até a data de publicação da referida Emenda (31 de dezembro de 2003), consoante preceitua seu artigo 2º:

Art. 2º Aplica-se aos proventos de aposentadorias dos servidores públicos que se aposentarem na forma do caput do art. 6º da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, o disposto no art. 7º da mesma Emenda.

A mesma Emenda garantiu, ainda, idêntico direito aos servidores que ingressaram no serviço público até a data da publicação da Emenda Constitucional n.º 20/1998 (16 de dezembro de 1998), como se depreende de seu artigo 3º:

Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo art. 40 da Constituição Federal ou pelas regras estabelecidas pelos arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional n.º 41, de 2003, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições: [...] Parágrafo único. Aplica-se ao valor



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

dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.

E o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar recurso extraordinário com repercussão geral, concluiu pela aplicação da regra da paridade remuneratória para os servidores que ingressaram no serviço público antes da Emenda Constitucional nº 41/03, com inativação posterior, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos nas regras de transição da Emenda Constitucional nº 47/05:

(...)

Não obstante, o direito à paridade deve ser compreendido em sua essência material, não impedindo, por razões de ordem prática e, notadamente, orçamentária, a adoção de procedimentos distintos para a concretização dos reajustes, desde que preservada, ao final, a equivalência de valores e que a distinção seja legítima e proporcional. No caso, os fundamentos que justificaram o parcelamento foram explicitados pelo ente municipal, nos seguintes termos:

No caso concreto, a autora sustenta que o parcelamento dos valores devidos aos servidores inativos violaria o princípio da igualdade, pois os ativos receberiam o reajuste em parcela única, enquanto os inativos teriam os valores pagos de forma escalonada. No entanto, essa argumentação desconsidera um princípio constitucional igualmente imperativo: o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), previsto no art. 40, caput, da Constituição Federal, bem como no art. 114 da Lei Orgânica do Município de Canoas. De acordo com a Avaliação Atuarial de 2023 (anexo), realizada para dimensionar a situação previdenciária do RPPS de Canoas, a insuficiência financeira projetada para o RPPS municipal é de R\$ 3.364.109.584,91 (três bilhões, trezentos e sessenta e quatro milhões, cento e nove mil, quinhentos e oitenta e quatro reais e noventa e um centavos). Trata-se de um déficit atuarial de grande proporção, que compromete a solvência do regime previdenciário a longo prazo e exige medidas concretas para mitigar seus efeitos. É que os servidores ativos são remunerados diretamente pelo Tesouro Municipal, com recurso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB (despesas de MDE), enquanto os inativos dependem dos recursos do RPPS, que possui uma estrutura própria de custeio e financiamento de modo que este regime não pode operar de maneira deficitária, sob pena de comprometer a continuidade do pagamento das aposentadorias e pensões.

Nesse contexto, a aplicação do princípio da concordância prática, desenvolvido por Konrad Hesse, revela-se como instrumento hermenêutico adequado para a solução da controvérsia. Conforme leciona Canotilho, tal princípio impõe a coordenação e combinação dos bens jurídicos em conflito de forma a evitar o sacrifício (total) de uns em relação aos outros.

Na situação em apreço, verifica-se que o escalonamento do reajuste para os inativos que fazem jus à paridade não representa violação ao núcleo essencial desse direito, mas apenas a adoção de mecanismo que permite conciliar a garantia da paridade com outros valores constitucionais igualmente relevantes, como a responsabilidade na gestão fiscal e a sustentabilidade do sistema previdenciário.

Os fundamentos apresentados pelo ente municipal revelam justificativa constitucionalmente adequada para a medida adotada. Conforme demonstrado, existe um déficit atuarial expressivo no Regime Próprio de Previdência Social municipal, estimado em mais de R\$ 3,3 bilhões, comprometendo potencialmente a solvência do sistema previdenciário. Ademais, há evidente distinção nas fontes de custeio entre ativos e inativos: enquanto os primeiros são remunerados diretamente pelo Tesouro Municipal, com recursos vinculados do FUNDEB, os



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

inativos dependem especificamente dos recursos do RPPS, que possui estrutura própria de financiamento e não pode operar de maneira deficitária, sob risco de comprometer a continuidade do pagamento das aposentadorias e pensões.

A implementação gradual do reajuste constitui medida que, ao mesmo tempo em que assegura aos servidores inativos o direito à paridade remuneratória em sua integridade ao final do período de escalonamento, também viabiliza a adequada organização orçamentária e financeira do ente público, evitando impactos abruptos no já comprometido equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. Trata-se de aplicação direta do mandamento constitucional previsto no próprio caput do artigo 40 da Constituição Federal, que estabelece expressamente a necessidade de observância de critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário.

Desta forma, a medida impugnada representa solução constitucionalmente adequada, pois realiza a concordância prática entre o direito à paridade remuneratória e os princípios da eficiência administrativa e da responsabilidade fiscal, sem que haja o esvaziamento de qualquer deles, mas sim sua otimizada concretização diante das circunstâncias fáticas existentes. O escalonamento do pagamento aos inativos, longe de violar o direito à paridade, constitui mecanismo que permite justamente sua efetivação de maneira compatível com as restrições orçamentárias e com a necessidade de preservação da sustentabilidade do sistema previdenciário como um todo.

De resto, o exato alcance do princípio da paridade está atualmente sob escrutínio da jurisprudência, conforme muito bem apontado pela Procuradoria-Geral do Estado, havendo precedente do Pretório Excelso pela necessidade de proventos “em condições semelhantes”, não “idênticas”

(...)

No que concerne à alegada violação ao direito adquirido (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal), não se vislumbra qualquer afronta a esse postulado constitucional, uma vez que o direito à paridade foi devidamente respeitado, ainda que com implementação diferenciada no aspecto temporal. O direito adquirido à paridade não implica necessariamente no recebimento dos valores retroativos em idêntica forma de pagamento, mas sim na garantia de que os mesmos índices e efeitos serão estendidos aos inativos com direito à paridade. No caso em exame, a norma impugnada não suprimiu ou alterou o direito à paridade, apenas estabeleceu cronograma diferenciado para sua implementação, fundamentado em razões técnicas e orçamentárias constitucionalmente adequadas.

(...)

Assim, não evidenciada mácula na norma municipal, no ponto questionado, impõe-se o julgamento de improcedência da ADI proposta.

Custas pela parte autora, nos termos da lei, suspensa a exigibilidade diante da gratuidade judiciária concedida.

Isto posto, voto por **julgar improcedente** a ação.



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

Documento assinado eletronicamente por **ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO, Desembargador Relator**, em 21/10/2025, às 16:43:50, 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 **20009265696v2** e o código CRC **66abb302**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANDRE LUIZ PLANELLA VILLARINHO

Data e Hora: 21/10/2025, às 16:43:50

5379131-16.2024.8.21.7000

20009265696.V2