



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

**PROCESSO Nº 5361198-30.2024.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ALVORADA

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ALVORADA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSE ABREU
LIMA DA ROSA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

*Município de Alvorada. Lei Municipal nº 2.532/2012, que
‘fixa o valor dos subsídios dos Conselheiros Tutelares do
Município de Alvorada’. 1. Alegação no sentido de que a
expressão “equivalente ao CC/FGI do quadro geral de
servidores municipais”, constante do artigo 1º do ato
normativo, estabeleceria vinculação entre os subsídios dos
Conselheiros Tutelares e a remuneração de servidores efetivos
e detentores de cargos em comissão. Descabimento. 2.
Expressão “equivalente ao CC/FGI” utilizada como mero
aposto explicativo. Ausência de mecanismo de reajuste
automático. Interpretação literal do dispositivo. Respeito ao
princípio da presunção de constitucionalidade das leis.
Distinção entre vinculação remuneratória automática e*



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

referência comparativa para fixação inicial de remuneração.

PARECER PELA IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **Prefeito Municipal de Alvorada**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade da **Lei Municipal nº 2.532/2012**, que *fixa o valor dos subsídios dos Conselheiros Tutelares do Município de Alvorada*, por divisar afronta aos artigos 8º e 19, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como ao artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal.

O proponente alega, na exordial, em suma, que o ato normativo impugnado estabelece *a remuneração dos Conselheiros Tutelares atribuindo o valor de R\$ 3.614,78, “equivalente” ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais* e, ao assim fazê-lo, *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*. Apresenta aportes doutrinários e jurisprudenciais que entende corroborarem a posição defendida na exordial (petição e documentos do Evento 1).

O pedido liminar foi indeferido (Evento 4, DESPADEC1, Página 1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Alvorada, notificada, permaneceu silente (Evento 20).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado para proceder à curadoria da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, argumentou que *não merecem prosperar as razões aduzidas pelo proponente, por não estar configurada a alegada inconstitucionalidade da norma impugnada*, na medida em que *a norma fixou nominalmente o valor do subsídio dos Conselheiros Tutelares no Município e, em seu artigo 1º, consignou que o valor fixado (R\$ 3.614,78 – três mil seiscentos e quatorze reais e setenta e oito centavos) era equivalente ao Cargo em Comissão/Função Gratificada I (CC/FGI) do quadro geral de servidores municipais à época, mas sem atrelar tais remunerações*. Desse modo, não haveria, a seu sentir, afronta ao artigo 37, inciso XIII, por inexistir, na Lei Municipal, *disposição sobre vinculação ou equiparação dos subsídios com a remuneração dos servidores municipais*. Indicou precedentes jurisprudenciais. Requereu a improcedência da ação (Evento 21, PET1).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.

2. O ato normativo sob exame possui o seguinte conteúdo:

LEI Nº 2.532/2012

FIXA O VALOR DOS SUBSÍDICOS DOS CONSELHEIROS TUTELARES.



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

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

O argumento central do proponente é o de que a lei municipal padece de inconstitucionalidade material, pois vincula a remuneração dos Conselheiros Tutelares a valor *equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais*. Assim, teria sido violado o artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal, aplicável aos municípios, por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

Constituição Federal:

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



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

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Assevera, ademais, que a norma *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*, afrontando, dessa forma, o artigo 19 da Constituição Estadual, a seguir transcrito:

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.

A despeito de respeitáveis, as alegações não merecem prosperar.

2.1. Inicialmente, é de especial relevância observar que o presente feito tem por finalidade o controle concentrado de constitucionalidade de ato normativo. Portanto, é com este foco que a questão de fundo deve ser enfrentada. E, para tanto, a doutrina e a jurisprudência têm reconhecido um catálogo de princípios desenvolvidos especificamente para a interpretação de normas à luz do ordenamento constitucional. Dentre esses princípios, um



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

apresenta especial importância para a solução do debate proposto: o princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

O princípio da presunção de constitucionalidade das leis, conforme ensina Luís Roberto Barroso¹, *é uma decorrência do princípio geral da separação dos Poderes e funciona como fator de autolimitação da atuação judicial*. Trata-se de vetor hermenêutico que determina que os atos normativos sejam dotados de presunção relativa de validade constitucional, de modo que, existindo possibilidade, deve-se optar pela interpretação que se coadune ao ordenamento constitucional.

Como sintetiza Gilmar Mendes², *consoante postulado do direito americano incorporado à doutrina constitucional brasileira, deve o juiz, na dúvida, reconhecer a constitucionalidade da lei. Também no caso de duas interpretações possíveis de uma lei, há de se preferir aquela que se revele compatível com a Constituição*.

Referido princípio tem servido de fundamento para decisões do Supremo Tribunal Federal. Exemplificativamente:

(...) O princípio da presunção de constitucionalidade refere-se à existência de uma presunção relativa de validade que milita em favor das leis e atos normativos. Tal presunção se justifica pela legitimidade democrática dos agentes públicos eleitos encarregados da elaboração normativa, bem como pelo dever atribuído a tais agentes de promover o interesse público e respeitar os princípios constitucionais. Nesse sentido, o princípio funciona como fator de autolimitação da atuação do Poder Judiciário, recomendando uma maior

¹ BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*, 1999, p. 180.

² MENDES Gilmar Ferreira. *Controle Concentrado de Constitucionalidade, Comentários à Lei nº 9.868, de 10-11-1999*; Editora Saraiva, 2ª ed., 2007, p. 410.



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

deferência em relação ao legislador. Em razão disso, como regra, juízes e tribunais não devem declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo quando: (i) a inconstitucionalidade não for patente e inequívoca, existindo tese jurídica razoável para preservação da norma (princípio do in dubio pro legislatore); (ii) seja possível decidir a questão por outro fundamento, evitando-se a invalidação de ato de outro poder; e (iii) existir interpretação alternativa possível, que permita afirmar a compatibilidade da norma com a Constituição (princípio da interpretação conforme a Constituição) (...) (ADC 41, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 08-06-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-180 DIVULG 16-08-2017 PUBLIC 17-08-2017)

No caso concreto, uma análise gramatical e literal da norma questionada, em especial do seu artigo 1º, evidencia que não há qualquer inconstitucionalidade. O artigo 1º da Lei Municipal nº 2.532/2012 estabelece expressamente o valor nominal da remuneração dos Conselheiros Tutelares em R\$ 3.614,78 (três mil seiscentos e quatorze reais e setenta e oito centavos). A expressão *equivalente ao CC/FGI do quadro geral de servidores municipais* constitui um aposto explicativo na estrutura da oração, servindo, apenas, para contextualizar que o montante fixado nominalmente coincide, por mera referência comparativa, com o valor de remuneração do Cargo em Comissão/Função Gratificada nível I à época da edição da lei.

Essa constatação gramatical é elementar para a compreensão do alcance normativo do dispositivo. O emprego do aposto explicativo indica, com clareza, que o legislador municipal não estabeleceu um vínculo jurídico entre as remunerações, mas apenas informou, de modo referencial, que o valor específico fixado



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

em moeda corrente correspondia, naquele momento, à remuneração dos CC/FGI.

Nesta perspectiva, a norma impugnada limita-se a cumprir a obrigação constitucional de fixar, por lei específica, a remuneração dos agentes públicos em questão, indicando valor determinado e utilizando o aposto explicativo apenas como parâmetro ilustrativo, sem estabelecer equiparação ou vinculação permanente vedada pela Constituição.

Esta interpretação é consistente com os princípios que regem a administração pública e com a distinção conceitual fundamental entre vinculação remuneratória automática (vedada pelo texto constitucional) e mera referência comparativa para fixação inicial de remuneração (que não encontra óbice na Constituição).

A vedação contida no artigo 37, inciso XIII, da Constituição Federal tem por objetivo impedir que aumentos ou reajustes concedidos a determinadas categorias sejam automaticamente estendidos a outras, comprometendo o planejamento orçamentário e a independência entre as diversas carreiras do serviço público. Essa proibição, contudo, não alcança a mera utilização de determinado valor como parâmetro para fixação inicial de uma remuneração, quando estabelecida de forma nominal e específica, sem criação de vínculo permanente.

Portanto, a interpretação literal do artigo 1º da Lei Municipal nº 2.532/2012, com especial atenção à função gramatical do aposto explicativo, demonstra a constitucionalidade da norma, pois esta fixa valor nominal específico para a remuneração dos



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

Conselheiros Tutelares, sem estabelecer qualquer forma de vinculação ou equiparação automática com os cargos comissionados do quadro geral de servidores municipais.

Logo, na esteira da bem lançada decisão monocrática que indeferiu o pedido liminar, é caso de improcedência da ação.

**3. Pelo exposto, manifesta-se a
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA
ASSUNTOS JURÍDICOS pela improcedência do pedido.**

Porto Alegre, 11 de março de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

RCA

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ