

AO PRESIDENTE DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SUBSEÇÃO DE PONTA GROSSA

Protocolo nº 251463/2024

Análise das Leis Municipais nº 15.385/2024 e 15.387/2024.

Pelo protocolo nº 251463/2024, a diretoria da Ordem dos Advogados do Brasil, Subseção de Ponta Grossa, solicitou a análise das Leis Municipais nº 15.385/2024 e nº 15.387/2024, da cidade de Ponta Grossa.

A Lei nº 15.385 estabelece os subsídios mensais para os cargos de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais de Ponta Grossa para a legislatura de 2025 a 2028: R\$ 32.000,00 para Prefeito, R\$ 16.000,00 para Vice-Prefeito e R\$ 22.000,00 para Secretários Municipais. Além dos subsídios, esses cargos terão direito ao décimo terceiro salário, pago proporcionalmente, conforme os mesmos critérios dos servidores municipais. Também determina que o subsídio do médico com jornada de 40 horas semanais será 80% do valor do subsídio do Prefeito.

A Lei nº 15.387 fixa o subsídio mensal dos vereadores para a legislatura de 2025 a 2028 em R\$ 18.119,68, sendo que o presidente da Câmara receberá adicional de 50% devido às funções administrativas. A lei estabelece que faltas não justificadas implicam perda do subsídio diário e veda pagamentos adicionais em sessões extraordinárias ou recessos. Prevê o décimo terceiro subsídio proporcional, equiparado ao dos servidores municipais, e extensivo a suplentes com atuação mínima de 30 dias. Autoriza revisões anuais e vincula as despesas ao orçamento municipal.

Posicionamo-nos pela invalidade das Leis Municipais nº 15.385/2024 e nº 15.387/2024. Embora os subsídios tenham sido fixados na legislatura subsequente, em valores dentro do teto constitucionais, verifica-se violação do princípio da moralidade e os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Prévio contexto fático

Ponta Grossa conta com uma população estimada em 358.371 habitantes (dados de 2022)¹ e uma Receita Corrente Líquida (RCL) apurada em R\$ 1.662.293.245,29 em

¹ Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/ponta-grossa.html>

2023, conforme Lei Orçamentária Geral para o exercício de 2024 (Lei Municipal 14.963/2023).

Os projetos que deram origem às leis nº 402/2024 e 418/2024, ora analisadas, foram submetidos à primeira e segunda discussão, bem como à votação, no mesmo dia, 13 de dezembro de 2024.

A nova legislatura, para a qual os subsídios foram revisados, terá início em 1º de janeiro de 2025.

Até então, os subsídios para vereadores eram regidos pela Lei Municipal nº 14.653/2023, que fixava os valores dos vereadores em R\$ 10.448,82 para o exercício correspondente. Os subsídios do prefeito, vice-prefeito e secretários eram, respectivamente, R\$ 20.486,81, R\$ 10.243,41 e R\$ 10.998,34, conforme Decreto nº 23.450/2024.

Critérios para fixação dos subsídios dos agentes políticos

O art. 29, inciso V, da Constituição Federal estabelece que os subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais devem ser fixados por meio de lei específica, aprovada pela Câmara de Vereadores, observando o teto remuneratório previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição. Esse teto corresponde ao subsídio dos ministros do Supremo Tribunal Federal (R\$ 41.650,92 em 2024).

Por sua vez, o art. 29, inciso VI, da Constituição determina que os subsídios dos vereadores devem respeitar um percentual do subsídio dos deputados estaduais, conforme a população do município. No caso de Ponta Grossa, com população entre 300.001 e 500.000 habitantes, o limite é de 60% do subsídio dos deputados estaduais.

Com base no subsídio atual dos deputados estaduais do Paraná, de R\$ 32.196,01 segundo levantamento do Portal da Transparência da Assembleia Legislativa do Paraná², o teto dos subsídios dos vereadores de Ponta Grossa seria de R\$ 19.317,61.

O art. 29, inciso VII, da Constituição também estabelece que as despesas totais da Câmara Municipal, incluindo os subsídios dos vereadores, não podem exceder 5% da Receita Corrente Líquida (RCL) do município. Em Ponta Grossa, esse limite corresponde a R\$ 83.114.662,26 anuais, ou R\$ 9.973.759,47 mensais.

Com 19 vereadores, a despesa com subsídios individuais, de R\$ 344.273,92 mensal, respeitaria os limites constitucionais e o teto global das despesas do Poder Legislativo Municipal. No entanto, maiores análises exige a consideração das despesas da Câmara Municipal.

2 Disponível em: <https://transparencia.assembleia.pr.leg.br/pessoal/parlamentares>

Deliberações e condições de validade da decisão

Segundo o art. 29, V e VI, da Constituição Federal, “*subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei 1 de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I*” e “*o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica*”.

O art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que é nulo de pleno direito qualquer ato que resulte em aumento da despesa com pessoal nos últimos 180 dias do mandato do titular do respectivo Poder.

Art. 21. É nulo de pleno direito:

I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

- a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e
- b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;

II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;

IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:

a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou

b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo.

§ 1º As restrições de que tratam os incisos II, III e IV:

I - devem ser aplicadas inclusive durante o período de recondução ou reeleição para o cargo de titular do Poder ou órgão autônomo; e

II - aplicam-se somente aos titulares ocupantes de cargo eletivo dos Poderes referidos no art. 20.

§ 2º Para fins do disposto neste artigo, serão considerados atos de nomeação ou de provimento de cargo público aqueles referidos no § 1º do art. 169 da Constituição Federal ou aqueles que, de qualquer modo, acarretem a criação ou o aumento de despesa obrigatória.

Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o dispositivo mencionado também incide sobre subsídios de agentes políticos.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A". AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DO STJ. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. NULIDADE DA EXPEDIÇÃO DE ATO NORMATIVO QUE RESULTOU NO AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO DO TITULAR DO RESPECTIVO PODER.

1. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "a" do permissivo constitucional no que tange à sustentada falta de adequação da ação civil pública para veicular o pedido formulado na inicial. A ausência de indicação do dispositivo considerado violado atrai a aplicação analógica da Súmula n. 284 do STF.

2. Quanto ao apontado desrespeito ao art. 21, parágrafo único, da Lei Complementar n. 101/00, sob o aspecto (i) da aludida possibilidade de, com base no citado dispositivo, haver aumento de despesas com pessoal no período cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, bem como (ii) do argumento de que, no presente caso, a fixação dos subsídios dos agentes políticos deu-se em harmonia com o orçamento e aquém dos limites impostos pela lei, a análise de tal questão importaria rever a premissa de fato fixada pelo Tribunal de origem, soberano na avaliação do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que é vedado aos membros do Superior Tribunal de Justiça por sua Súmula n. 7.

3. No mais, note-se que a LC n. 101/00 é expressa ao vedar a mera expedição, nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, de ato que resulte o aumento de despesa com pessoal.

4. Nesse sentido, pouco importa se o resultado do ato somente virá na próxima gestão e, por isso mesmo, não procede o argumento de que o novo subsídio "só foi implantado no mandato subsequente, não no período vedado pela lei". Em verdade, entender o contrário resultaria em deixar à míngua de eficácia o art. 21, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois se deixaria de evitar os riscos e de corrigir os desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas na próxima gestão.

5. E mais: tampouco interessa se o ato importa em aumento de verba paga a título de subsídio de agente político, já que a lei de responsabilidade fiscal não distingue a espécie de alteração no erário público, basta que, com a edição do ato normativo, haja exasperação do gasto público com o pessoal ativo e inativo do ente público. Em outros termos, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em respeito ao artigo 163, incisos I, II, III e IV, e ao artigo 169 da Constituição Federal, visando uma gestão fiscal responsável, endereça-se indistintamente a todos os titulares de órgão ou poder, agentes políticos ou servidores públicos, conforme se infere do artigo 1º, §1 e 2º da lei referida.

6. Recurso parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.

(REsp n. 1.170.241/MS, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 2/12/2010, DJe de 14/12/2010.)³

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar casos de alteração de subsídios após a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, considerou compatível com a Constituição Federal a restringir o período para reajuste de subsídios de prefeitos e vereadores,

³ No mesmo sentido: AgRg no AREsp n. 173.860/MS, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 4/2/2016, DJe de 18/5/2016; AgInt no AREsp n. 1.365.442/MS, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 24/9/2019, DJe de 26/9/2019.

declarando a mantendo a declaração de ilegalidade de leis municipais que a contrariavam. Os demais precedentes do Supremo sobre a matéria remetem a situações anteriores a Lei mencionada.

EMENTA Agravo regimental no agravo de instrumento. Prequestionamento. Ausência. Ação civil pública. Leis municipais que fixaram os subsídios de agentes políticos em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Lei Orgânica do Município de Paranaíba. Legalidade. Discussão. Legislação infraconstitucional. Ofensa reflexa. Fatos e provas. Reexame. Impossibilidade. Precedentes. 1. Os dispositivos constitucionais tidos como violados não foram examinados pelo Tribunal de origem. Incidência das Súmulas nºs 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal. 2. A Corte de origem concluiu que “as leis municipais combatidas [Leis nºs 1.278/04 e 1.279/04] foram promulgadas e publicadas dentro do intervalo de tempo em que o Município não poderia legislar a respeito dos subsídios de seus agentes políticos” em virtude de restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Lei Orgânica do Município de Paranaíba. 3. Inadmissível, em recurso extraordinário, a análise da legislação infraconstitucional e o reexame dos fatos e das provas dos autos. Incidência das Súmulas nºs 636, 280 e 279/STF. 4. Agravo regimental não provido. (AI 852907 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 04-11-2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 30-01-2015 PUBLIC 02-02-2015)

No caso em tela, o prazo limite para aprovação de reajustes seria 3 de julho de 2024, considerando que o mandato atual se encerra em 31 de dezembro de 2024. Com sua deliberação e votação em 13 de dezembro de 2024, as leis em questão foram aprovadas fora do período permitido.

Moralidade pública

Embora os subsídios fixados pelas Leis Municipais nº 15.385/2024 e nº 15.387/2024 estejam formalmente dentro dos limites constitucionais, verifica-se que os valores estipulados revelam-se desproporcionais diante da realidade socioeconômica local, cuja renda média é de 2,5 salários mínimos em 2022⁴, e às práticas remuneratórias anteriores. O reajuste para Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores apresenta aumentos expressivos, em alguns casos praticamente dobrando os valores anteriores, sem fundamentação técnica ou econômica que o justifique, como evolução da receita municipal ou melhorias no desempenho dos serviços públicos. Essa ausência de critérios claros compromete a transparência e a confiança da gestão pública, além de reforçar a percepção de desigualdade, especialmente em um município onde a população depende de serviços públicos essenciais.

A fixação do subsídio do médico municipal em 80% do valor do subsídio do Prefeito, embora apresentada como critério de alinhamento remuneratório, também

⁴ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/ponta-grossa/panorama>

carece de justificativa objetiva. Tal medida não considera parâmetros de mercado, necessidades orçamentárias ou políticas públicas de saúde que justifiquem a equiparação. Além disso, esse tipo de indexação pode gerar um efeito cascata, pressionando o reajuste de outras categorias do funcionalismo público e ampliando o comprometimento do orçamento municipal. Tal prática agrava o risco de desequilíbrio financeiro e desvirtua a finalidade dos subsídios. Vale lembrar que serviços médicos podem ser contratados de empresa especializada por licitação, sem limites financeiros de contraprestação. Essa decisão aparenta desvirtuar a finalidade do subsídio, utilizando-a para legitimar aumentos expressivos em detrimento da análise detalhada de sua viabilidade.

Ademais, o trâmite legislativo que culminou na aprovação das referidas leis apresenta indícios de irregularidades procedimentais. Os projetos de lei foram discutidos e votados no mesmo dia, em regime de urgência, sem qualquer justificativa plausível que atendesse ao interesse público. Essa aceleração no processo prejudicou a análise técnica aprofundada, restringiu o debate público e levantou questionamentos quanto à lisura do procedimento. A ausência de tempo hábil para a sociedade acompanhar, compreender e participar do processo decisório compromete o princípio da publicidade, essencial para a transparência e o controle social.

A aprovação de subsídios desproporcionais, sem transparência e sem justificativa técnica, sugere um desalinhamento entre os interesses da administração pública e os direitos da coletividade. Essa conduta compromete a legitimidade das normas perante a sociedade e evidencia a necessidade de revisão desses dispositivos para resguardar o interesse público e o equilíbrio das contas municipais.

Conclusão

Considerando a **nulidade plena** da própria prática do ato legislativo das Leis Municipais nº 15.385/2024 e nº 15.387/2024, que torna o ato legislativo ineficaz desde sua origem e impede a produção de qualquer efeito jurídico válido, bem como sua convalidação, a recomenda-se:

- a) Expedição de ofícios à Prefeitura do Município de Ponta Grossa, recomendado a adoção de medidas administrativas cabíveis para impedir a implementação das Leis Municipais nº 15.385/2024 e nº 15.387/2024;
- b) Expedição de ofícios à I. Câmara Municipal de Ponta Grossa, para adotar as medidas administrativas cabíveis para impedir a implementação das Leis

Municipais nº 15.385/2024 e nº 15.387/2024, e para tomar a iniciativa legislativa para projeto de lei para a revogação da estipulação nula.

Solicita-se também o encaminhamento deste parecer para a Seccional da Ordem dos Advogados deste Estado do Paraná, para que esta tome a medida judicial cabível para o controle de constitucionalidade da Lei Municipal ora analisada junto ao Tribunal de Justiça.

Além disso, recomenda-se o envio de ofício ao Ministério Público, para este que medida judicial cabível para o controle de constitucionalidade da Lei Municipal ora analisada junto ao Tribunal de Justiça, bem como apure eventual violação da legislação penal, administrativa, e de outra que lhe competir.

Este é o parecer.

Comissão de Estudos Constitucionais

Manoel Pedro Ribas de Lima (OAB/PR 44.347)

Marcelo Coimbra Borges (OAB/PR 80.114)

Marcelo Issamu Saito (OAB/PR 81.317)

Caius Vinicius Rocha Chupil (OAB/PR 118.937)

Felipe de Oliveira Taveski (OAB/PR 122.635)

José Nilson Ribeiro Junior (OAB/PR 116.373)

Renato Vieira Saltore (OAB/PR 78679).