



PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA 2ª VARA DA FAZENDA  
PÚBLICA DA COMARCA DE PONTA GROSSA, ESTADO DO PARANÁ**

**REAJUSTE DE SUBSÍDIO DE PREFEITO E SECRETÁRIOS  
MUNICIPAIS - POSSIBILIDADE - ESTRITA OBSERVÂNCIA  
AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE - ART. 29, V, DA CF/88  
- PRINCÍPIO DA SIMETRIA À UNIÃO E GOVERNO DO  
ESTADO DO PARANÁ**

- 1. Precedentes STF: RE 1236916/SP - Rel. Min. Luiz Fux; RE 979.653-Agr - Rel. Min. Roberto Barroso**
- 2. Jurisprudência TJ/PR – Apelação 1480304-6 – RE. Nilson Mizuta – data de julgamento 05/07/2016**
- 2. Jurisprudência TJ/SP - AI 2391934922024826000 - RE. Cynthia Thome - data julgamento 27/01/2025**
- 3. Conformidade da Lei Municipal com os procedimentos adotados pelo Decreto Legislativo nº 172/2022 e pela Lei Estadual nº 21.348/2022**

**MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA**, pessoa jurídica de direito público interno, inscrito no CNPJ/MF sob nº 76.175.884/0001-87, com sede na Avenida Visconde de Taunay, nº 950, Bairro Ronda, representada pela Prefeita Municipal no pleno exercício do mandato e funções; e, **ELIZABETH SILVEIRA SCHMIDT**, brasileira, casada, professora, portadora do CPF 256.285.859-04, residente em Ponta Grossa/PR na Rua Prefeito Brasília Ribas, n. 715, Bairro Órfãs, vêm respeitosamente à presença de Vossa Excelência, na pessoa do PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO regularmente constituído na forma da procuração acostada nos autos de origem e que segue anexo, com endereço profissional na cidade de Ponta Grossa – Estado do Paraná, sito à Visconde de Taunay, 950 – Ponta Grossa Paraná, vem perante Vossa Excelência, reiterando manifestação de mov. 17 e seguintes, apresentar sua

**CONTESTAÇÃO**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

A ação popular proposta por **CARLOS RICARDO GROKORRISKI**, brasileiro, professor, inscrito no CPF sob o nº 327.859.708-70, residente e domiciliado na Rua Quinze de Novembro, nº 320 - Ap 0122 - Centro, Ponta Grossa, Paraná, CEP: 84010-020, endereço eletrônico ricardogroko@icloud.com; **MARCELO ENGEL BRONOSKY**, brasileiro, professor, casado, inscrito no CPF sob o nº 702.548.189-00, residente e domiciliado na Rua Arthur Cezar Pina, nº 20, Ponta Grossa, Paraná, e-mail mebrono@gmail.com; **SÉRGIO LUIZ GADINI**, brasileiro, professor, inscrito no CPF sob o nº 493.504.040-87, residente e domiciliado na Rua Vidal de Negreiros, 927 - Ap 0032 - Oficinas, Ponta Grossa, Paraná, CEP: 84040-060, endereço eletrônico slgadini@uepg.br, todos representados por seu procurador e advogado, Dr. Alisson Alves Pepe, inscrito na OAB/PR sob o nº 110.571, sem endereço constante nos autos.

## 1. SÍNTESE DA DEMANDA

Trata-se, em breve síntese, de uma Ação Popular ajuizada contra o Município de Ponta Grossa, a Prefeita Municipal e a Câmara Municipal, na qual se pleiteia a anulação da Lei Municipal nº 15.385/2024 que aumenta os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais, além de instituir o pagamento do décimo terceiro, com efeitos a partir de janeiro de 2025.

Para tanto, alega-se violação à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) e, ainda, lesão ao patrimônio público.

Ao final, requer-se:

- i) De forma liminar, A CONCESSÃO DE MEDIDA, sem oitiva da parte contrária, PARA O FIM DE SUSPENDER E IMPEDIR OS EFEITOS CONCRETOS DA INTEGRALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 15.385/2024, que majora o subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, e cria o décimo terceiro, para a gestão 2025/2028;
- ii) A fixação de prazo para o cumprimento das requisições dos documentos indicados nesta peça, sob pena de aplicação das medidas legais cabíveis em caso de descumprimento;





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

- iii) A realização de estudos técnicos, por meio de perícia contábil para a análise do impacto orçamentário da Lei Municipal nº 15.385/2024;
- iv) Ao final, requer a procedência total do pedido estampado, declarando nula a Lei Municipal nº 15.385/2024;
- v) A condenação dos responsáveis ao ressarcimento ao erário, em caso de comprovado futuro pagamento irregular;
- vi) Determinar a intimação do Representante do Ministério Público para manifestar-se quanto à presente ação;
- vii) A condenação das requeridas ao pagamento de custas e honorários sucumbenciais, na forma da lei;
- viii) A isenção de custas, a teor do que dispõe o art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal; e,
- ix) Protesta pela produção de todas as provas em direito admitidas, em especial pela produção de prova documental, testemunhal, pericial, além da juntada de novos documentos e demais meios que se fizerem necessários.
- x) Ao final, atribui à causa o valor de R\$ 1.470.114,88 (um milhão, quatrocentos e setenta mil, cento e quatorze reais e oitenta e oito centavos).

Em decisão liminar, mov. 25.1, entendeu este D. Juízo por deferir a medida liminar pleiteada pela parte autora para o fim de suspender e impedir os efeitos concretos da integralidade da Lei Municipal nº 15.385/2024.

Porém, Excelência, a pretensão aqui contida não merece prosperar. **PRIMEIRO**, por conta da inadmissibilidade da via eleita; **SEGUNDO**, pela ausência de pressupostos para a ação popular; e, **TERCEIRO**, porque a situação narrada pelos Autores não reúne os requisitos legais para chegar a uma decisão meritória, visto que não corresponde com a verdade dos fatos, não há ilegalidade nos atos conforme jurisprudência consolidada,





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

conforme se demonstrará na sequência, de modo que não merecem procedência os pedidos formulados na inicial.

## 2. PRELIMIARMENTE

### 3.1. CARÊNCIA DA AÇÃO – FALTA DE INTERESSE DE AGIR - INADIMISSIBILIDADE DA VIA ELEITA – NÃO CONHECIMENTO DE AÇÃO POPULAR QUE TENHA COMO OBJETIVO REAL A INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI

A questão posta está em saber se a Lei Municipal n. 15.385/2024, ao reajustar os subsídios dos agentes públicos, pode ser classificada como “lei de efeitos concretos”; ou, ao contrário, se se deve considerá-la ato normativo, dotado, pois, dos predicados da generalidade e da abstração. Na primeira hipótese, cabível será a ação popular; na segunda, não o será.

Ao caso sub judice, resta evidente o caráter normativo da lei em questão.

Explica-se:

Note-se que o legislador não particularizou os sujeitos destinatários de seus comandos, senão que apenas estabeleceu parâmetros para identificá-los: todos quantos ocupem os cargos de prefeito, vice-prefeito e secretário municipal, sejam eles os ora réus ou os que vierem a futuramente sucedê-los, terão direito de perceber os subsídios nos novos valores fixados.

Sobre o ponto, é antiga a jurisprudência do Supremo Tribunal a respeito:

**“(…) 1. Os conceitos de determinabilidade e individualização não se confundem, de modo que a lei possuir destinatários determináveis não retira o caráter abstrato e geral de seus mandamentos normativos, nem acarreta em sua definição como lei de efeitos concretos. Precedentes: ADI-MC 2.137, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.05.2000; e ADI 1.655, de relatoria do Ministro Maurício Corrêa, DJ 02.04.2004. (...) 7. Ação direta de inconstitucionalidade a que se dá procedência”. (ADI 5.472, rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 14.8.2018).**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Tampouco se verifica o exaurimento dos efeitos do pagamento efetuado com base na Lei Municipal n. 15.385/2024, como sucederia se tratasse de “lei de efeitos concretos”. De fato, salta aos olhos a abstração do comando legal, à medida que a sua aplicação se renovará mês a mês até que sobrevenha outra lei – também abstrata e genérica – que, revogando-o, estabeleça os subsídios em valores diversos.

Essas conclusões têm o amparo da melhor doutrina. José Joaquim Gomes Canotilho, ao tratar da “lei material como regra ou norma geral e abstrata”, enuncia que como tal se deve entender “(1) *uma deliberação tomada, não em concreto, em vista de um caso particular e actual, mas em abstracto para regular todos os casos da mesma natureza que no presente ou no futuro possam ser abrangidos pela disposição legal; (2) uma disposição que não é tomada em face de um ou vários indivíduos determinados, mas que se destina a ser aplicada a todos os indivíduos nas condições previstas pelo texto*” (Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Almedina, 7ª ed., 2003, p. 715).

Ademais, importante trazer o que os Autores trazem em seus pedidos para, “*De forma liminar, A CONCESSÃO DE MEDIDA, sem oitiva da parte contrária, PARA O FIM DE SUSPENDER E IMPEDIR OS EFEITOS CONCRETOS DA INTEGRALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 15.385/2024, que majora o subsídio do prefeito, vice-prefeito e secretários municipais, e cria o décimo terceiro, para a gestão 2025/2028.*” E ao final, “*requer a procedência total do pedido estampado, declarando nula a Lei Municipal nº 15.385/2024*”.

O que não é possível pela via da ação popular Excelência.

Isso porque, para ser admissível esse tipo de tutela jurisdicional pela via da ação popular, é necessário que a declaração de incompatibilidade com a Constituição, além de postulada de forma incidental, não venha a ter o mesmo efeito prático do julgamento de uma ADIN.

Noutras palavras, a pronúncia da inconstitucionalidade, ainda que *incidenter tantum*, não pode retirar do ato normativo todo o seu potencial para incidir em face de seus destinatários e das situações hipotéticas nele descritas que vierem futuramente a verificar-se no mundo fenomênico.

Se isso suceder, a sentença terá, na prática, o mesmo efeito das decisões proferidas em sede de controle abstrato de inconstitucionalidade.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Veja-se que no presente caso, é precisamente isso o que ocorre.

**De fato, se declararmos incidentalmente a incompatibilidade da Lei Municipal n. 15.385/2024 com a LRF e a Constituição, e proibirmos em caráter geral a Administração de invocá-la para pagar os subsídios com o reajuste, esse ato normativo não surtirá mais quaisquer efeitos jurídicos residuais nas situações hipotéticas futuras nele previstas.**

**Daí resulta que o trânsito em julgado de eventual pronunciamento judicial que acolher semelhante pretensão exaurirá toda e qualquer eficácia da aplicação da lei impugnada, tornando-a completamente inútil.**

Em situações específicas como a dos autos, consideram-se inadmissíveis a ação civil pública e a ação popular, sob pena de usurpação da competência do tribunal a quem a Constituição Estadual outorgou o exercício do controle concentrado de constitucionalidade das leis municipais. É nesse sentido o magistério de Pedro da Silva Dinamarco. Defende esse autor a impossibilidade de utilização da ação civil pública, sempre que os efeitos práticos de sua procedência equivalerem à exclusão da norma impugnada da ordem jurídica, *verbis*:

**“(…) Mas diferente é a situação se os efeitos da declaração, ainda que incidenter tantum, da inconstitucionalidade de uma lei, em ação civil pública, produzirem os mesmos efeitos do controle de constitucionalidade por ação direta. É o caso da demanda ajuizada em face de uma pessoa jurídica de direito público, para que esta deixe de aplicar determinada lei. Isso significa pedir declaração in abstracto, com efeito erga omnes, ainda que o autor mascare o pedido e peça a declaração incidental. Se o acolhimento de tal demanda significar a exclusão dos efeitos da lei impugnada (ou de um de seus dispositivos) a todas aquelas pessoas eventualmente sujeitas à coisa julgada, para qualquer situação fática, então estará havendo invasão da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (…)” (in Ação Civil Pública. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 280).**

Comunga do mesmo entendimento Teori Albino Zavascki:

**Cumpra ao autor das ações coletivas, portanto, indicar, na petição inicial, o fato concreto e atual que causou ou está em vias de causar a**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**lesão aos direitos subjetivos individuais tutelados na demanda.** Mesmo quando dispensado de nomear e qualificar os titulares do direito à proteção ou à reparação pretendida, **não está o autor autorizado a formular pretensões baseadas, simplesmente, em fatos hipotéticos ou fatos futuros, cuja ocorrência, ainda que provável, seja incerta.** Sobre tais fatos hipotéticos não se produziu, nem se pode assegurar que produzirá, o fenômeno de incidência nem, conseqüentemente, o nascimento de qualquer relação jurídica. Estabelecer disciplina sobre fatos futuros é papel do legislador, não do juiz. Eventual sentença de procedência de pedido com tais características teria caráter eminentemente normativo, porque examinaria e interpretaria a lei em sua moldura abstrata. **Seria, portanto, sentença com eficácia semelhante à de um preceito normativo, cujo trânsito em julgado acabaria por vincular inclusive os demais órgãos do Poder Judiciário, mesmo os de hierarquia superior, impedidos que ficariam, em casos futuros, de dar à norma interpretação diferente da determinada pela sentença proferida na ação coletiva”** (in Processo Coletivo, 5ª edição, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 230)

Neste mesmo sentido é o entendimento do Eg. Superior Tribunal de Justiça que a utilização da ação popular com o objetivo de atacar diretamente a validade de uma lei, pedindo a sustação de seus efeitos, quando claramente o que se busca é uma decretação de inconstitucionalidade, ultrapassa os limites da competência conferida ao juízo de primeiro grau, usurpando a atribuição constitucional desses tribunais.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO POPULAR. ANULAÇÃO DE LEI MUNICIPAL COM BASE EM CONTRARIEDADE À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. ART. 1º DA LEI N. 4.717/65. OFENSA CONFIGURADA. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DA AÇÃO POPULAR COMO MEIO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. 1. Verifica-se não ter ocorrido ofensa ao art. 535 do CPC/73, na medida em que o Tribunal a quo0 dirimiu, fundamentadamente, as questões que lhe foram submetidas, apreciando integralmente a controvérsia posta nos autos, não se podendo, ademais, confundir julgamento desfavorável ao interesse da parte com negativa ou ausência de prestação jurisdicional. **2. Cuida-se, na origem, de ação popular que pretende, nos termos da peça vestibular: "provimento jurisdicional com o fim de ser definitivamente declarada nula a Lei 2.099/2003, bem como de todos os atos dela por ventura originados,** ou subsidiariamente para que sua execução seja suspensa até que sejam efetuados todos os estudos de vizinhança e impacto ambiental, como também seja dada oportunidade de esclarecimento à população por intermédio de Audiência Pública, ficando então demonstrado o





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

atendimento dos parâmetros ambientais e participativos" (fl. 17). 3. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, **"A ação popular é imprópria para o controle da constitucionalidade das leis pelo sistema concentrado.** Admite-se, apenas, quando a declaração de inconstitucionalidade for incidenter tantum" (REsp 958.550/SC, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, Primeira Turma, DJe 24/4/2008). 4. No caso concreto, a ação popular é manejada, inegavelmente, para efetuar o controle de constitucionalidade da Lei n. 2.099/2003 do Município de Niterói, razão pela qual deve ser extinta, sem apreciação do mérito, por inadequação da via eleita. 5. Como ensina MARÇAL JUSTEN FILHO, "a ação popular não é meio para o controle em abstrato da constitucionalidade de atos legais" e, por isso, o "ato impugnado por meio de ação popular deve ter sido praticado por agente público no exercício de competência administrativa" (Curso de direito administrativo. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018, p. 1196). 6. Recurso especial da municipalidade provido. (STJ - REsp: 1870470 RJ 2014/0033338-2, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 22/09/2020, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 07/10/2020) (grifo nossos)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ENUNCIADO ADMINISTRATIVO Nº 3/STJ. AÇÃO POPULAR. REQUISITOS. COMPROVAÇÃO DE ILEGALIDADE E LESIVIDADE DO ATO. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. A via recursal eleita não é apropriada para analisar a contrariedade da Lei Complementar Distrital nº 872/2013, em face do art. 73, da Lei nº 4320/64. Isso porque, nos termos do art. 102, III, d, da Constituição Federal, cabe ao Supremo Tribunal Federal "julgar válida lei local contestada em face de lei federal". 2. **A pretensão do ora recorrente foi negada aos fundamentos de que, além de que: (a) foi manejada ação popular como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade; e, (b) não foi apontado, especificamente, ato lesivo ao Fundo de Apoio à Cultura do Distrito Federal. Tais premissas, ao fundamentar o não cabimento da ação popular, estão de acordo com a orientação jurisprudencial desse Sodalício. Precedentes.** 3. A revisão do entendimento adotado no acórdão recorrido, segundo o qual não houve "demonstração da prática efetiva de atos lesivos ao patrimônio público", não tendo sido atendidos todos os requisitos necessários à admissibilidade da ação popular, demanda o reexame de matéria de fato, o que é inviável em sede de recurso especial, tendo em vista o disposto na Súmula 7/STJ. 4. Agravo interno não provido. (STJ - AgInt no AREsp: 1031951 DF 2016/0327625-7, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJP/ROE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P.JLZG L/JZ84 9CGG5 PKMWWK





**PROCURADORIA  
GERAL**

[pontagrossa.pr.gov.br](http://pontagrossa.pr.gov.br)

**MARQUES, Data de Julgamento: 23/05/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 30/05/2017)**

Destaca-se que o que se afigura no caso em comento é que os Autores buscam como dito, por linhas transversas, discutir a constitucionalidade da Lei Municipal nº 15.385/2024 de Ponta Grossa, o que não é permitido, isto porque, conforme remansosa jurisprudência do Pretório Excelso, é incabível o controle de constitucionalidade de ato normativo local em face da Constituição da República, por intermédio do sistema concentrado, mas tão somente pelo sistema difuso, confira-se:

**CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL - AÇÃO DIRETA AJUIZADA, ORIGINARIAMENTE, PERANTE O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL - IMPOSSIBILIDADE - FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DA SUPREMA CORTE - INVIABILIDADE DE FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE, MEDIANTE AÇÃO DIRETA, DE LEI MUNICIPAL CONTESTADA EM FACE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - DOCTRINA - PRECEDENTES - CONTROLE PRÉVIO DO PROCESSO OBJETIVO DE FISCALIZAÇÃO - AÇÃO DIRETA NÃO CONHECIDA - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (STF - ADI 5089 AgR, Relator(a):CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, J. 16/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 05-02-2015 PUBLIC 06-02-2015)**

Ainda, de se destacar que o controle de constitucionalidade de lei ou ato normativo municipal em face da Constituição do Estado é atribuição de um rol específico de legitimados, conforme previsto no artigo 111 da Constituição do Estado do Paraná.

**“Art. 111. São partes legítimas para propor a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição:**

- I- o Governador do Estado e a Mesa da Assembléia Legislativa;**
- II- o Procurador-Geral de Justiça e o Procurador-Geral do Estado;**
- III- o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, quando se tratar de lei ou ato normativo local;**
- IV- o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil;**
- V- os partidos políticos com representação na Assembléia Legislativa;**
- VI- as federações sindicais e as entidades de classe de âmbito estadual;**
- VII- o Deputado Estadual. (...)”**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

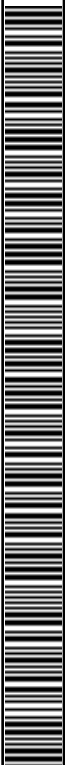
Logo, é totalmente impertinente a utilização da presente ação popular para anular ato normativo genérico, no caso, a Lei Municipal nº 15.385/2024, do Município de Ponta Grossa.

O referido entendimento, além de pacífico nos Tribunais Superiores, é reproduzido pela Eg. Corte de Justiça Paranaense, conforme se vê pelos julgados *in verbis*:

**APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR CUMULADO COM PEDIDO LIMINAR. MUNICÍPIO DE GOIOERÊ. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 66 DE 21/09/2021. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. IMPERTINÊNCIA. **AÇÃO POPULAR IMPRESTÁVEL PARA DECLARAÇÃO DE NULIDADE DE ATO NORMATIVO GENÉRICO. PRECEDENTES** DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE JUSTIÇA ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE CONSTITUIÇÃO E DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. SENTENÇA ESCORREITA. RECURSO CONHECIDO E NEGADO PROVIMENTO. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0003073-66.2021.8.16.0084 - Goioerê - Rel.: DESEMBARGADORA ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES - J. 25.07.2022) (grifos nossos)**

**APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA. AÇÃO POPULAR. DEMANDA PROPOSTA CONTRA LEI EM TESE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO DE ATO ADMINISTRATIVO ESPECÍFICO. VIA INADEQUADA. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 4ª Câmara Cível - 0010520-67.2017.8.16.0045 - Araçongas - Rel.: DESEMBARGADOR LUIZ TARO OYAMA - J. 21.09.2020)**

**CONSTITUCIONAL. PROCESSO CIVIL. REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. LEI EM TESE. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PETIÇÃO INICIAL. INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. 1. A ação popular é uma ação constitucional posta à disposição de qualquer cidadão que visa a invalidar ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII, da CF, e Lei nº 4.717/65). 2. A ação popular não é meio adequado para pleitear a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese, não podendo servir como sucedâneo de ações típicas do controle concentrado de constitucionalidade de normas, pois ampliaria, sem a devida autorização da Constituição Federal, o rol de legitimados inserto no seu art. 103. 2.1.**





PROCURADORIA  
GERAL

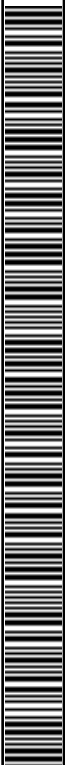
pontagrossa.pr.gov.br

Além disso, a lei em tese, como norma abstrata de conduta, não lesa direito individual, motivo pelo qual não é passível de impugnação por ação popular, faltando ao requerente interesse de agir. 3. Remessa necessária desprovida. (Acórdão 1287214, 07126818820208070001, Relator: ALFEU MACHADO, 6ª Turma Cível, data de julgamento: 23/9/2020, publicado no DJE: 7/10/2020. Pág.: Sem Página Cadastrada.)

**AÇÃO POPULAR – AJUIZAMENTO CONTRA A PRESIDENTE DA REPÚBLICA – FALTA DE COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – REGIME DE DIREITO ESTRITO A QUE SE SUBMETE A DEFINIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA CORTE SUPREMA – DOCTRINA – PRECEDENTES – AÇÃO POPULAR NÃO CONHECIDA – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Não compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, ação popular ajuizada contra a Presidente da República. Precedentes. – **Ação popular não se qualifica como sucedâneo dos instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade nem viabiliza o exame “in abstracto” de situações jurídicas formadas sob a égide da legislação em vigor.** (STF - Pet 5859 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 25/11/2015, PROCESSO eletrônico djE-251 DIVULG 14-12-2015 PUBLIC 15-12-2015)“O referido entendimento é reproduzido nesta Corte de Justiça Estadual: “AGRAVO DE INSTRUMENTO – AÇÃO POPULAR - APROVAÇÃO DE LEI QUE AUTORIZOU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO MOURÃO - DECISÃO AGRAVADA QUE DEIXOU DE RECONHECER A COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ PARA O EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL N.º 3809/2017 - ALEGADA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA – CAUSA DE PEDIR EM QUE O FATO JURÍDICO ESSENCIAL DIZ RESPEITO A CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE EM ABSTRATO DA LEI MUNICIPAL N.º 3809/2017 – INVIABILIDADE DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATA EM SEDE DE AÇÃO POPULAR – AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS INDISPENSÁVEIS PARA O DESENVOLVIMENTO DO PROCESSO – REFORMA DA DECISÃO AGRAVADA COM RETORNO DOS AUTOS A ORIGEM PARA O DECRETO DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO – RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJPR - 4ª C. Cível - 0033625-77.2018.8.16.0000 - Campo Mourão Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU FRANCISCO CARDOZO OLIVEIRA - J. 06.08.2019) (grifos nossos)**

**APELAÇÃO CÍVEL E REEXAME NECESSÁRIO. AÇÃO POPULAR. LOTEAMENTO JARDIM AURORA II. MUNICÍPIO DE SARANDI. IMÓVEL**

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG-LJZ84-9CGG5-PKMMWK





**PROCURADORIA  
GERAL**

[pontagrossa.pr.gov.br](http://pontagrossa.pr.gov.br)

RURAL INSERIDO EM PERÍMETRO URBANO. OBSERVÂNCIA DA LEI MUNICIPAL QUANTO À PRESERVAÇÃO DA ÁREA VERDE URBANA QUE NÃO SE CONFUNDE COM ÁREA DE RESERVA LEGAL. INEXISTÊNCIA DE ILEGALIDADES. DISCUSSÃO DAS LEIS MUNICIPAIS QUANTO À INCOMPATIBILIDADE COM O CÓDIGO FLORESTAL. VEDADO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE ABSTRATO EM AÇÃO POPULAR. RECURSO NÃO PROVIDO. MÁ-FÉ DEMONSTRADA. SENTENÇA REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO TÃO SOMENTE PARA CONDENAR OS AUTORES AO ÔNUS SUCUMBENCIAL. (TJPR - 5ª C. Cível - 0008216-75.2016.8.16.0160 - Sarandi - Rel.: DESEMBARGADOR CARLOS MANSUR ARIDA - J. 16.03.2020)

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. LEI MUNICIPAL QUE MAJORA TAXA DE COLETA DE LIXO. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. DECISÃO ACERTADA. PLEITO DE RECONHECIMENTO DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS ERGA OMNES, ARTIGOS DA LEI 6.807/2017 DO MUNICÍPIO DE CASCAVEL. IMPOSSIBILIDADE. AÇÃO POPULAR QUE NÃO SE PRESTA AO CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. REEXAME NECESSÁRIO. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO DE APELAÇÃO DESPROVIDO. SENTENÇA CONFIRMADA EM SEDE DE REEXAME. NECESSÁRIO (TJPR - 3ª C. Cível - 0001314-67.2018.8.16.0021 - Cascavel - Rel.: DESEMBARGADOR EDUARDO CASAGRANDE SARRAO - J. 04.06.2019)

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. APELAÇÃO QUE INOVA NO PEDIDO RECURSAL. NÃO CONHECIMENTO. REMESSA NECESSÁRIA. INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA. PRETENSÃO DE DISCUSSÃO DE LEI EM TESE. IMPROCEDÊNCIA. a) De acordo com os artigos 329 e 336 do CPC/2015, os limites da lide são definidos na inicial, não sendo admitida a invocação de novo pedido nas razões recursais. b) A Ação Popular não se presta a atacar Lei em tese, mas apenas ato de efeito concreto que cause lesão ao Poder Público. c) Da maneira como foi feita, deduz-se a pretensão de controle abstrato de constitucionalidade da Lei, porque o pedido principal foi de anulação de todos os dispositivos legais. d) O reconhecimento da inadequação da via eleita ao final da demanda não enseja a extinção, sem resolução de mérito, mas, sim, a improcedência, porque a constatação só foi possível após instrução da causa, com inegável análise do mérito. 2) APELO QUE NÃO SE CONHECE. SENTENÇA MANTIDA EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJPR - 5ª Câmara Cível - 0003036-35.2016.8.16.0045 - Arapongas - Rel.: DESEMBARGADOR LEONEL CUNHA - J. 04.06.2019)

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG-LJZ84-9CGG5-PKMWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Desta feita, resta evidente a carência da ação, ante a manifesta inadequação da via eleita pelos Autores, devendo o presente ser extinto, sem resolução de mérito, por falta de interesse de agir, com amparo no artigo 486, VI, do Código de Processo Civil, o que desde já se requer.

### 3.2. AUSÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DA AÇÃO POPULAR

No caso dos autos, não se encontram presentes os requisitos necessários à concessão da medida pleiteada, **isto porque não há ato lesivo e muito menos perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo.**

Ademais, é mister destacar que não houve a demonstração concreta da lesividade ao patrimônio público, não se sustentando, assim, as alegações genéricas de urgência.

Até porque, os atos administrativos são dotados de presunção de validade e legitimidade. E os Autores não trouxeram aos autos elementos comprobatórios aptos a afastar essa presunção a fim de obter a tutela antecipada.

Ainda, Excelência, estão ausentes os pressupostos para o processamento da ação popular, pelo que o pedido liminar deve ser indeferido, bem como, a demanda deve ser extinta sem resolução de mérito.

Isto porque, é cediço que o artigo 5º, LXXIII da Constituição Federal prevê que **“qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”**.

Destarte, a ação popular, como qualquer outra ação judicial, está sujeita ao atendimento de condições previstas na legislação processual no que se refere aos pressupostos para o seu processamento. Vale dizer, além das condições gerais de qualquer ação (interesse, legitimidade, etc), a ação popular exige ainda requisitos específicos.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, para a existência de uma ação popular, são necessários três pressupostos específicos: **a condição de eleitor do proponente, a ilegalidade ou ilegitimidade do ato e a lesividade decorrente do ato praticado**. Vale dizer, para o processamento da ação popular é preciso que se demonstre a prática de ato ilegal e que este traga prejuízo ao erário (binômio ilegalidade/lesividade).

Sobre imprescindibilidade do referido binômio como pré-requisito da ação popular, cumpre destacar que no julgamento do REsp 1.447.237, os ministros da 1ª Turma ratificaram o entendimento acerca dos pré-requisitos da ação: "***Tem-se como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a procedência da ação popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente atestados ou nas perdas e danos correspondentes***".

Além disso, orienta ainda a Corte Superior: "***Na linha de orientação jurisprudencial prevalecente no âmbito do STJ, para a propositura da ação popular, não basta a alegação de ser o ato ilegal, mas é necessária a comprovação da lesividade ao erário público***" (STJ, 1ª Turma, REsp nº 185.835/RJ, Rel. Min. Francisco Falcão, DJU de 11/06/01).

Além do que, para o cabimento da ação popular, os atos devem ser ilegais e, ao mesmo tempo, lesivos (binômio ilegalidade-lesividade), sendo que não podem ser presumidos.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. IRREGULARIDADES FORMAIS AVERIGUADAS NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO, QUE NÃO ENSEJARAM, CONTUDO, DANO AO ERÁRIO, CONFORME RECONHECIDO EM PERÍCIA JUDICIAL E PELO TCE DE MINAS GERAIS. IMPOSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO DOS RECORRENTES NO RESSARCIMENTO DOS COFRES PÚBLICOS, COM ESTEIO EM LESÃO PRESUMIDA À MUNICIPALIDADE, SOB PENA DE ENRIQUECIMENTO SEM CAUSA DO ENTE ESTATAL. (...) 5. Tem-se, dessa forma, como imprescindível a comprovação do binômio ilegalidade-lesividade, como pressuposto elementar para a a procedência da Ação Popular e consequente condenação dos requeridos no ressarcimento ao erário em face dos prejuízos comprovadamente





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

atestados ou nas perdas e danos correspondentes. (...) (REsp n. 1.447.237/MG, relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 16/12/2014, DJe de 9/3/2015.)

Não há no caso em comento qualquer lesão aos princípios norteadores da Administração Pública insculpidos no artigo 37 da Carta Magna de 1988.

Por outro lado, tem-se como ato ilegal aquele praticado em desconformidade com a lei vigente, o que não é o caso dos autos.

Vê-se que os Autores da ação, não apresentam em nenhum momento de suas alegações qualquer fato ocorrido ou conduta praticada que violasse o regramento legal na votação ou promulgação da lei, o que tornaria o ato ilegal, embasando-se em meras alegações quanto a suposta ilegalidade da lei, sem a demonstração específica exigida pela Jurisprudência.

Consoante a lição de Gilmar Ferreira Mendes “(...) **a ação popular é um instrumento típico da cidadania e somente pode ser proposta pelo cidadão, aqui entendido como aquele que não apresente pendências no que concerne às obrigações cívicas, militares e eleitorais que, por lei, sejam exigíveis. A ação popular, regulada pela Lei nº 4.717/1965, configura instrumento de defesa de interesse público. Não tem em vista primordialmente a defesa de posições individuais. É evidente, porém, que as decisões tomadas em sede de ação popular podem ter reflexos sobre posições subjetivas (...)**” (MENDES, G. F.; BRANCO, P.G.G, Curso de Direito Constitucional – 12 ed. ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 461)

Mais a mais olvida da autorização legislativa o Projeto de Lei aprovado e convertido na Lei Municipal nº 15.385/2024 do Município de Ponta Grossa. Demonstrando claramente, que os Autores pretendem, na realidade, valer-se da ação popular para rechaçar a vigência da lei municipal referida, em nítido controle de constitucionalidade, o que é vedado pelo ordenamento jurídico, valendo-se de alegações genéricas, sem comprovação específica de dano.

Como dito alhures, “**Não há ilegalidade, imoralidade ou lesividade ao erário, o que se verifica é a intenção da Autora Popular de tão somente utilizar o**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**Judiciário para fins de expor seu entendimento sobre a gestão dos recursos públicos, o que é descabido, pois, viola a insindicabilidade do mérito administrativo.”**

Ora, além de inexistir a ilegalidade sustentada (o que, por si só, já impede o processamento da ação popular), o ato impugnado igualmente não acarreta dano algum ao erário.

Em análise ao quadro abaixo, verifica-se, o que melhor será demonstrado em tópico seguintes, que no último quadrimestre, as despesas com pessoal do Município de Ponta Grossa encontravam-se em **48,19%, portanto, abaixo do limite de alerta definido em legislação nacional**, o que possibilitaria ao Município em incremento substancial em suas despesas com pessoal, o que passará longe de acontecer.

Destaca-se que o referido **impacto nas despesas com pessoal, em razão da Lei Municipal nº 15.385/2024 corresponderá a 0,32% da Receita Corrente Líquida, cujo orçamento previsto e aprovado pela Câmara Municipal para o ano de 2025 é de R\$ 1.890.642.725,87** (um bilhão, oitocentos e noventa milhões, seiscentos e quarenta e dois mil, setecentos e vinte e cinco reais e oitenta e sete centavos), o que não alterará o limite prudencial com gastos de pessoal do Poder Executivo.

RELAÇÃO DESPESAS COM PESSOAL / RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	2024	2025	IMPACTO	2025 com Impacto	2026	IMPACTO	2026 com Impacto	2027	IMPACTO	2027 com Impacto
Despesas com Pessoal	699.099	789.982		795.382	895.282		895.282	989.734		989.734
Despesas com Pessoal Vinculado					0		0	0		0
Variação do protocolos com cálculos efetutados		5.400	0			0			0	
Variação do protocolo em estudo			0			0			0	
Despesas com Pessoal - Total	699.099	795.382	0	795.382	895.282	0	895.282	989.734	0	989.734
Receita Corrente Líquida <sup>2</sup>	1.450.700	1.690.066	1.690.066	1.690.066	1.875.973	1.875.973	1.875.973	2.063.570	2.063.570	2.063.570
Despesas com Pessoal / RCL	48,19%	47,06%	0,32%	47,06%	47,72%	0,00%	47,72%	47,96%	0,00%	47,96%
Margem de Segurança MS (0,5%)				3.977			4.476			4.949
Despesas com Pessoal + MS				799.359			899.758			994.683
Despesas com Pessoal + MS / RCL				47,30%			47,96%			48,20%

Aliás, com base na Receita Corrente Líquida prevista para o ano de 2025, e aprovada pelo Poder Legislativo através da LOA, as despesas com pessoal, mesmo com a implantação dos novos valores, **será menor ao índice apurado no último quadrimestre, estimando-se que fique no percentual de 47,6%.**

É de se destacar, ainda, que o valor estabelecido pela Lei Municipal em 2012 para subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários/Presidentes/Diretores, somados, era de R\$ 321.983,75 mensais, conforme tabela abaixo.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

CARGOS	QTD. 2013	VALOR 2013	QTD. 2024	VALOR 2024	QTD. 2025	VALOR 2025
Diretor	1	12.528,55	1	14.794,78	1	29.594,02
Prefeito	1	22.551,40	1	24.802,66	1	13.938,44
Presidente	8	100.228,40	3	44.384,34	3	88.782,06
Secretário	14	175.399,70	15	221.921,70	15	310.784,17
Vice	1	11.275,70	1	12.401,34	1	6.969,30
<b>Despesa Mês</b>	<b>25</b>	<b>321.983,75</b>	<b>21</b>	<b>318.304,82</b>	<b>21</b>	<b>450.067,99</b>

R. C. LÍQUIDA		491.582.933,01		1.495.248.222,27		1.704.582.973,39
Despesa ANO		3.863.804,98		3.819.657,86		5.400.815,88
% DESPESA / R.C.L.		0,79%		0,26%		0,32%

Aplicando-se a inflação medida pelo IPCA ao referido valor (R\$ 321.983,75), chegaríamos hoje ao valor mensal de R\$ 634.634,56, conforme cálculo que segue<sup>1</sup>.

**Calculadora do IPCA**

Atualize uma quantia utilizando o índice oficial de inflação brasileiro

A Calculadora do IPCA permite atualizar um valor pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre duas datas. Através desse cálculo, é possível simular a correção de uma quantia numa determinada data utilizando o índice de preço e saber o valor correspondente numa outra data. Ver descrição completa.

Mês inicial: 01/2013      Mês final: 12/2024      Valor na data inicial (R\$): 321.983,75      >>

**O valor na data final é de**  
**R\$ 634.634,56**

O percentual total no intervalo é de **97,10%**

Esta calculadora usa o período entre o dia 1 do mês inicial e o último dia do mês final.

> Metodologia de cálculo

No entanto, o que proposto pela Lei Municipal nº 15.385/2024, chega-se ao total de R\$ 450.067,99 (quatrocentos e cinquenta mil, sessenta e sete reais e noventa e nove centavos), ou seja, 29% menor do que o valor corrigido pela inflação neste período (2013 a 2024).

Em contrapartida, analisando a Receita Corrente Líquida no ano de 2013, observa-se que esta era de R\$ 491.582.933,01. Aplicando-se a inflação medida pelo IPCA ao referido valor, chegaríamos hoje ao valor de R\$ 923.259.636,89, conforme cálculo que segue<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>

<sup>2</sup> <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**Calculadora do IPCA**

**Atualize uma quantia utilizando o índice oficial de inflação brasileiro**

A Calculadora do IPCA permite atualizar um valor pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre duas datas. Através desse cálculo, é possível simular a correção de uma quantia numa determinada data utilizando o índice de preço e saber o valor correspondente numa outra data. Ver descrição completa.

Mês inicial: 12/2013      Mês final: 12/2024      Valor na data inicial (R\$): 491.582.933,01      >>>

**O valor na data final é de**  
**R\$ 923.259.636,89**

O percentual total no intervalo é de **87,81%**

Esta calculadora usa o período entre o dia 1 do mês inicial e o último dia do mês final.

› Metodologia de cálculo

**No entanto, a Receita Corrente Líquida de 2024 foi estabelecida em R\$ 1.495.248.222,27 e a projeção para 2025 é de R\$ 1.704.582.973,39.**

**Ou seja, enquanto a proposta de subsídios está inferior a inflação aplicada ao período, a receita corrente líquida está muita acima da inflação no referido período.**

De sorte que, por todos os ângulos que se vê, não há qualquer dano ao erário. Há sim uma reposição, em parte, da inflação aos valores dos subsídios de 2013 até 2024.

Veja-se que, em se tratando de ação popular, a ausência de um dano aparente a ser assegurado acaba por tornar a tutela de urgência pretendida desnecessária e desproporcional. Neste sentido:

**COMPLEMENTAR Nº 14/2013 QUE MAJOROU O IPTU DOS IMÓVEIS DE UNIÃO DA VITÓRIA. DECISÃO HOSTILIZADA INDEFERIU A ANTECIPAÇÃO DE TUTELA PARA SUSPENDER A EXIGIBILIDADE DO TRIBUTO. FORMAL INCONFORMISMO. ALEGAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VICIADO, COM ILEGALIDADE E INCONSTITUCIONALIDADE. PEDIDO DE DEVOLUÇÃO DOS VALORES PAGOS E EMISSÃO DE NOVOS CARNÊS DE IPTU. TUTELA ANTECIPADA. MANUTENÇÃO DO INDEFERIMENTO. AUSÊNCIA DOS**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

REQUISITOS DA VEROSSIMILHANÇA DAS ALEGAÇÕES E DO PERIGO DA DEMORA. RECURSO NÃO PROVIDO. (TJPR - 2ª C. Cível - AI - 1249392-6 - União da Vitória - Rel.: Desembargador Guimarães da Costa - Unânime - J. 27.10.2015)

AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO POPULAR - TUTELA DE URGÊNCIA - PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL - MUSEU - EDIFICAÇÃO - OBRAS DE CONTENÇÃO - RISCO DE DANO - AUSÊNCIA. 1- A concessão de medida liminar que antecipa os efeitos da tutela encontra previsão no art. 5º, §4º, da Lei nº 4.717/65, aplicando-se, ainda, por força do art. 7º da Lei nº 4.717/65, os requisitos da tutela de urgência de que trata o art. 300 do CPC/2015, que são a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo; 2- O art. 6º da Lei nº 4.717/65 autoriza o ajuizamento de Ação Popular com objetivo de reparação de lesão ao patrimônio público em razão de atos omissivos dos agentes públicos; 3- A ausência de prova de risco de perecimento do bem imóvel cuja proteção se busca, bem como da omissão do Poder Público na realização de obras de contenção, afasta os requisitos para a concessão da tutela de urgência. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0000.19.015081-3/001, Relator(a): des. (a)Renato Dresch , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/07/0019, publicação da súmula em 12/07/2019

Portanto, considerando a inexistência dos pressupostos específicos da ação popular (binômio ilegalidade/lesividade do ato impugnado), aliado ao fato de que inexistente nos autos qualquer indício de prova que ampare suas alegações, deve a decisão liminar ser de pronto reformada para que seja, de imediato, suspensa a tutela provisória deferida pelo D. Juízo *a quo*.

### 3. DO MÉRITO DA AÇÃO

#### 4.1. DA SUPREMACIA DO TEXTO CONSTITUCIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE SUPRESSÃO POR LEI INFRACONSTITUCIONAL

Primeiramente, importante ressalva recai sobre a ausência de uma pilastra no ordenamento jurídico da necessária vinculação do *quantum* dos subsídios a serem fixados para a nova legislatura àquele fixado no mandato em vias de se encerrar.

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG L/JZ84 9CGG5 PKMWWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Isso porque a lei de fixação configura ato normativo originário. Ou seja, ao criar o direito ao subsídio a cada nova legislatura, não se está explicitando alguma forma de execução de lei pretérita, mas sim se operando inovação na ordem jurídica.

Considerando, portanto, que a regra de fixação dos subsídios para os Agentes Políticos Municipais resta incólume, como será demonstrado, notadamente por ser matéria de status constitucional, deve-se refletir sobre a possibilidade de aumentar o montante estipulado como subsídios, em cotejo com o valor aplicado na legislatura que está encerrando, alinhando-se ao orçamento público e o equilíbrio fiscal e financeiro.

Referida fixação deverá ocorrer respeitando-se sempre o binômio estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, qual seja, **receita x despesa**, de modo que, mantenha-se o equilíbrio fiscal e que toda despesa seja acompanhada do crescimento de receita.

Ainda, há de se destacar a insuficiência da interpretação meramente literal do texto legal, pois, como será amplamente demonstrado, **não há respaldo jurídico para interpretação de legislação sem levar-se em conta o ordenamento jurídico como um todo, respeitando-se os princípios e regramentos constantes na Constituição Federal.**

Neste sentido o princípio da supremacia da Constituição estabelece que a Carta Suprema ocupa o topo do ordenamento jurídico, **servindo como base para a validade e a interpretação de todas as normas infraconstitucionais.** Esse princípio decorre da estrutura do Estado Democrático de Direito, consagrado no artigo 1º, caput, da Constituição Federal de 1988, que assim dispôs:

**Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (grifo nosso)**

Portanto, **as normas constitucionais possuem natureza superior**, sendo fruto do poder constituinte originário, que é **ilimitado, soberano e independente**. Em contrapartida, **as normas infraconstitucionais derivam do poder constituído, que está subordinado à Constituição,** devendo respeitá-la em todas as suas disposições.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

A teoria da hierarquia das normas, amplamente difundida por Hans Kelsen em sua "Teoria Pura do Direito", organiza o ordenamento jurídico em uma pirâmide normativa. No topo encontra-se a Constituição, seguida das normas complementares e infraconstitucionais. Esse modelo é aplicado no Brasil, conforme previsto no artigo 59 da Constituição Federal, que enumera as espécies normativas pelo seu nível de ponderância, vejamos:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

A interpretação jurídica da Constituição deve ser realizada de forma sistemática e teleológica, buscando harmonizar seus dispositivos e assegurar a realização de seus objetivos fundamentais. **O Supremo Tribunal Federal (STF), como guardião da Constituição, tem consolidado entendimento no sentido de que a Constituição não pode ser alterada ou suprimida por normas infraconstitucionais**, salvo mediante emenda constitucional, observados os limites do artigo 60 da Constituição Federal.

Por exemplo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 939, o STF afirmou que **“qualquer norma infraconstitucional que se mostre incompatível com a Constituição é nula de pleno direito”**. Em trecho destacado dessa decisão, o STF declarou que **“a incompatibilidade de uma norma infraconstitucional com os ditames constitucionais fere não apenas a hierarquia normativa, mas também os princípios fundamentais que regem o ordenamento jurídico brasileiro, especialmente o da supremacia constitucional”**. Tal entendimento reforça a necessidade de preservar a coerência e a unidade da Constituição.

Ainda nesse julgamento, o Supremo frisou que **“a supremacia da Constituição não é apenas um princípio formal, mas também material, garantindo que**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**seus valores sejam efetivamente respeitados em todas as normas que integram o sistema jurídico”.**

Além do princípio da supremacia constitucional, outros princípios reforçam a impossibilidade de supressão de normas constitucionais por leis infraconstitucionais: i) Princípio da Legalidade (art. 5º, II): Toda atuação estatal deve estar subordinada à Constituição, sendo vedada a edição de leis que afrontem seus dispositivos; ii) Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade: Qualquer norma infraconstitucional que limite ou contrarie norma constitucional deve ser invalidada por falta de razoabilidade e proporcionalidade; e, iii) Princípio da Unidade da Constituição: A Constituição deve ser interpretada como um todo coerente, de modo que nenhuma norma infraconstitucional pode fragmentar ou enfraquecer esse sistema.

Nesse contexto, nenhuma norma infraconstitucional pode contrariar ou suprimir norma constitucional, sob pena de invalidação por inconstitucionalidade. O controle de constitucionalidade, exercido pelo Poder Judiciário, é o mecanismo que assegura a observância desse princípio, conforme os artigos 102 e 103 da Constituição Federal.

É inegável que no que se refere as leis aqui combatidas, estas foram fixadas respeitando-se o princípio da anterioridade (art. 29, VI, da Constituição Federal), por meio de lei de iniciativa da Câmara de Vereadores (art. 29, V, da CF).

Ademais, resta evidente que tais leis não desrespeitaram os limites materiais estabelecidos pela Constituição Federal quanto ao valor máximo do subsídio do Prefeito ou quanto à despesa total do Poder Executivo Municipal.

Quanto a fixação do subsídio dos Secretários, também restou atendido o previsto no art. 29, V, da Constituição Federal, que determina que essa fixação decorra de lei de iniciativa da Câmara Municipal, “observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, e 153, § 2º, I” da Constituição Federal.

No mesmo sentido, processo de votação referente à fixação dos subsídios da Prefeita, Vice-Prefeita e Secretários Municipais observou rigorosamente a Constituição Estadual, em especial, o princípio da anterioridade, conforme preconizado no artigo 16, inciso VI, da Constituição Estadual.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Assim, em pese a inovação no art. 21, e incisos, da LRF, trazida pelo art. 7º da LC nº 173/2020, não é possível depreender qualquer entendimento que contraste ao ditame constitucional previsto no Art. 29, V da Constituição Federal.

Seguindo o referido entendimento positivado, de que não se pode depreender que norma infraconstitucional suprima dispositivo constante na norma Suprema, podemos trazer o paradigma presente nos autos 0445606-54.2015.8.21.7000 do Tribunal de Justiça do Estado de do Rio Grande do Sul.

Destaca-se, que mesmo diante do lapso temporal entre o presente caso e os autos mencionados, veremos que a lide corresponde exatamente as limitações constantes no artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que mesmo antes da alteração ocorrida em 2020, já detinha limitações ao aumento de despesa nos últimos 180 dias do mandato.

Assim, temos no voto divergente, que veio a ser vencedor nos presentes autos, a seguinte fundamentação:

[...]

**No caso da fixação do subsídio dos Vereadores, Prefeito e Secretários, a estipulação compete à da Câmara Municipal e para valer somente para a legislatura seguinte** justamente para preservar-se os princípios republicanos da moralidade, transparência e impessoalidade.

**No tocante à proibição estabelecida no art. 21 da LRF, não vejo como possa se constituir em óbice à validade das leis impugnadas.**

A necessidade de disposição legal que estabeleça a remuneração dos agentes políticos que administrarão a cidade no quadriênio seguinte decorre da própria Constituição Federal.

Já a Constituição Estadual do RGS estabeleceu, adicionalmente, que essa fixação deve ocorrer antes da data das próprias eleições (art. 11), o que naturalmente permite que as leis sejam votadas no último semestre do mandato do Prefeito, para valer somente no mandato seguinte.

**Interpretando-se sistematicamente a legislação, tenho por evidente que o óbice do art. 21 da LRF não se aplica para a fixação dos subsídios de Vereadores, Prefeitos e Secretários, justamente porque resulta da própria Constituição Federal a necessidade de que, anteriormente ao fim do mandato atual do Administrador Municipal, sejam estabelecidos os novos valores de subsídio, os quais, ademais, somente vigorarão para o quadriênio seguinte.**

Entendimento contrário significaria a existência de obstáculo decorrente da legislação infraconstitucional para o cumprimento de uma disposição





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

estabelecida originalmente na própria Constituição Federal, relativamente a que a lei que estabelece a remuneração de Prefeito e de Vereadores seja editada por lei de iniciativa do Poder Legislativo antes do fim de uma legislatura – necessariamente – para vigorar somente na próxima, em nome da moralidade e da impessoalidade.

Ademais, de parte do autor popular não veio qualquer demonstração de que os reajustes não encontraram abrigo no orçamento do ano de 2013 e seguintes, nem que deles resultou alguma concreta lesão aos princípios e disposições constitucionais contidas no já referido art. 29 da Constituição Federal.

**Ante o exposto, estou a dar provimento aos recursos dos demandados para o efeito de Julgar improcedente a presente ação popular.** (Des. Eduardo Uhlein – Redator)

Portanto, incontroverso que a matéria aqui tratada encontra-se positivada no texto constitucional, não podendo ser suprimida por matéria infraconstitucional, sob pena de violação do Estado Democrático de Direito.

Ademais, como sustentado no referido agravo, o que se busca é a interpretação sistemática dos textos legais, respeitando-se a hierarquia das normas.

**Assim, uma vez ausente na presente ação qualquer comprovação de prejuízo ao erário, de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal e aprovado o orçamento do Município com a previsão da referida despesa, dentro dos limites legais estabelecidos, não há qualquer motivo que enseje a manutenção da referida liminar, que além de usurpação de competência, uma vez que cabe ao Poder Executivo a gestão de seu orçamento, poderá trazer prejuízos irreparáveis na gestão das políticas públicas, como será demonstrado.**

#### 4.2. DA AUTO APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

O prazo para fixação dos subsídios dos prefeitos e secretários municipais é aquele estabelecido pela Constituição (art. 29, V), ou seja, durante a legislatura vigente para valer na seguinte. A Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC 101/2000) não pode suprimir esse prazo, mas limita os efeitos financeiros durante o mandato atual, reforçando o controle sobre a criação de despesas de caráter imediato.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Por conseguinte, a fixação dos subsídios para a legislatura subsequente, realizada dentro da legislatura vigente, não infringe o art. 21, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), desde que respeite o princípio da anterioridade.

**Neste sentido, já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da CF é autoaplicável. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente.** [RE 204.889, rel. min. Menezes Direito, j. 26-2-2008, 1ª T, DJE de 16-5-2008.] = AI 843.758 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, j. 28-2-2012, 2ª T, DJE de 13-3-2012.

Deste modo, o princípio da anterioridade quando da fixação do subsídio dos agentes políticos municipais está previsto na Constituição Federal, não podendo ser considerado suprimido por uma norma infraconstitucional.

Vejamos o posicionamento do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 1236916/SP:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DAS LEIS 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 E 11.692/2018 DO MUNICÍPIO DE SOROCABA – SP. SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. FIXAÇÃO DE SUA REMUNERAÇÃO. DECLARAÇÃO, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, DE INCONSTITUCIONALIDADE PARCIAL APENAS EM RELAÇÃO AOS VEREADORES. REVISÃO DE SUBSÍDIOS DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS, PREFEITO E VICE-PREFEITO. **OBRIGATORIEDADE DE OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. FIXAÇÃO PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ARTIGO 29, INCISO V, DA CONSTITUIÇÃO DA REPUBLICA. PRECEDENTES. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL. RECURSO PROVIDO. 1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da Republica. (...).** (STF - RE: 1236916 SP - SÃO PAULO 2004053-29.2019.8.26.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 03/04/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-097 23-04-2020) (grifo nosso)

Ainda:





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. **1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislação para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes.** 2. A decisão recorrida está em harmonia com a jurisprudência que, recentemente, consolidou-se na Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - ARE: 1292905 MS 1413949-09.2017.8.12.0000, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 08/03/2021, Segunda Turma, Data de Publicação: 19/03/2021)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. ART. 3º DA LEI 2.583/2004, DO MUNICÍPIO DE SÃO SEBASTIÃO DO CAÍ/RS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO DE FORMA DIFERENCIADA. IMPOSSIBILIDADE. SUBSÍDIO. PARCELA ÚNICA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. **I - O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de que os subsídios de prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores devem ser fixados pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, observado o princípio da moralidade administrativa e o disposto nos incisos V e VI do art. 29 da Constituição da República.** II - O conceito de subsídio previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal compreende parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. Desse modo, é inconstitucional a previsão de possíveis variações no subsídio fixado. III Declaração de inconstitucionalidade do art. 3º da Lei 2.583/2004, do Município de São Sebastião do Caí/RS. IV - Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 600677 RS 0041329-21.2019.8.21.7000, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 06/06/2022, Segunda Turma, Data de Publicação: 08/06/2022)

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. REQUISITOS PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO POPULAR. LEIS QUE CONCEDERAM REAJUSTE DE AGENTES POLÍTICOS NO CURSO DA MESMA LEGISLATURA. IMPOSSIBILIDADE. 1. A jurisprudência desta Corte se orienta no sentido de que a própria





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

ilegalidade do ato praticado configura lesividade ao erário, sendo legítima a interposição da ação popular. Precedentes. **2. O Supremo Tribunal Federal assentou que o art. 29, V, da Constituição Federal é autoaplicável, devendo o subsídio dos agentes políticos ser fixado até o final de uma legislatura para produzirem efeitos na seguinte. Precedentes.** 3. Para dissentir da conclusão firmada pelo Tribunal de origem, no sentido de que o Decreto Legislativo nº 156/1996 e a Resolução nº 157/1996 implicaram reajuste da remuneração dos agravantes e produziram efeitos na mesma legislatura, seria imprescindível a análise das normas locais acima mencionadas, bem como o reexame dos fatos e do material probatório constantes dos autos, providências vedadas neste momento processual (Súmulas 279 e 280/STF). 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento (AI 745.203-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma).

Prefeito. Subsídio. Art. 29, V, da Constituição Federal. Precedente da Suprema Corte. **1. Já assentou a Suprema Corte que a norma do art. 29, V, da Constituição Federal é auto-aplicável. 2. O subsídio do prefeito é fixado pela Câmara Municipal até o final da legislatura para vigorar na subsequente.** 3. Recurso extraordinário desprovido (RE 204.889/SP, Rel. Min. Menezes Direito, Primeira Turma)

VEREADORES. REMUNERAÇÃO. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL, **ARTIGO 29, INCISO V. E da competência privativa da Câmara Municipal fixar, até o final da legislatura, para vigorar na subsequente,** a remuneração dos vereadores. O sistema de remuneração deve constituir conteúdo da Lei Orgânica Municipal - porque se trata de assunto de sua competência -, a qual, porem, **deve respeitar as prescrições estabelecidas no mandamento constitucional (inciso V do artigo 29), que e norma de eficácia plena e auto aplicável.** Recurso extraordinário não conhecido (RE 122.521/MA, Rel. Min. Ilmar Galvão, Primeira Turma)

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V. **1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente (CF, art. 29, V). Precedentes.** 2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada. 3. Agravo regimental improvido” (RE 229.122-AgR/RS, Rel. Min. Ellen Gracie, Segunda Turma).





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Referido posicionamento pacífico, também foi emanado nos julgamentos abaixo transcrito:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Expressão 'e os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais' constante do inciso X do artigo 81 da Lei nº 2.048, de 26-10-2005, na redação dada pela Lei nº 3.361, de 6-10-2020, do Município de Patrocínio Paulista; artigo 2º da Lei nº 3.045, de 11-7-2016, do Município de Patrocínio Paulista; e expressão 'ao Presidente da Câmara Municipal e aos Vereadores,' contida no artigo 1º da Lei nº 3.155, de 27-10-2017, na redação dada pela Lei nº 3.181, de 4-4-2018, do Município de Patrocínio Paulista – Sistema remuneratório do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores – Reajuste na mesma data e com mesmo índice em que for procedida a revisão geral anual da remuneração dos servidores. 1. Reajuste dos subsídios atrelado à revisão anual concedida aos servidores públicos. Prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores não são servidores públicos, são agentes políticos. O vínculo que tais agentes mantêm com o Estado é de natureza política, e não profissional. Daí o sistema remuneratório dos agentes políticos possuir especificidades e disciplina própria, distinto do regramento aplicável aos funcionários públicos em geral. Nosso sistema constitucional proíbe o reajuste automático dos subsídios em função da revisão anual concedida aos servidores públicos. Precedentes do STF e do Órgão Especial. 2. Regra da legislatura. Subsídios do prefeito, vice-prefeito, secretários municipais e vereadores serão fixados ou reajustados pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, artigo 29, V e VI, da CF/88. Precedentes do STF. 3. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente, com ressalva." (TJ-SP - ADI: 20037123220218260000 SP 2003712-32.2021.8.26.0000, Relator: Carlos Bueno, Data de Julgamento: 15/09/2021, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/09/2021) (grifo nosso)

Importante trazer também que o Eg. Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 1718612 - MS (2018/0006422-6) entendeu que em "**respeito à ofensa aos artigos 16, incisos I e II, e 21, inciso I e parágrafo único, todos da LC n. 101/2000, evidencia-se que a tutela jurisdicional foi prestada pelo acórdão recorrido com fundamento no Decreto Legislativo n. 1.644/2012 e na Resolução n. 1.155/2012 ratificados e convalidados pelas Leis Municipais n. 5.246/2013 e 5.247/2013, e na Lei Municipal 5.118/2012 (...)**" – grifos nossos.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Neste sentido, é do acórdão recorrido:

De igual forma, não há que se falar em ofensa ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 (nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão) porque referido preceito não se aplica às hipóteses contida nos autos, que se referem à fixação de subsídios para os detentores de mandato legislativo ou executivo, para o exercício seguinte. Muito menos há que se falar que houve ofensa à mesma lei, por aumento de despesa sem previsão orçamentária porque no mesmo ano foi publicada a Lei Municipal 5.118, de 27.12.2012 Lei Orçamentária que contemplou os aumentos dos subsídios, não tendo o Ministério Público logrado êxito em demonstrar que teria ocorrido lesão ao patrimônio Público, essencial para a procedência do pedido.

Ademais, a própria Constituição Federal estabelece que o aumento dos vereadores deve se dar de uma legislatura para outra, sem estabelecer data limite para tal fim, pelo que o legislador ordinário não poderia estabelecer qualquer limitação temporal, como aventado na ação, o mesmo ocorrendo em remuneração ao subsídio do Prefeito que, devendo ser fixado para o mandato seguinte, não tem fixado pela Constituição Federal qualquer termo ou data limite, pelo que não é dado ao intérprete fazê-lo.

De sorte que resta consolidado o entendimento de que, nos termos do art. 29 da CF e amparado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, é que, pelo princípio da hierarquia e da especialidade, o caso é regido exclusivamente pelo princípio constitucional da anterioridade e não pelo dispositivo infraconstitucional.

Destaca-se, outrossim, que o Eg. Tribunal de Justiça de São Paulo, em recente decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 2391934-92.2024.8.26.0000, datado de 27/01/2025, asseverou que:

(...) a regra geral acerca da anterioridade de 180 dias prevista no artigo 21 da Lei nº 101/2000 não deve ser aplicada, uma vez que há regra específica de natureza constitucional prevendo que o aumento somente poderá ser para a legislatura seguinte, sendo tal exigência observada. **Há, portanto, incompatibilidade entre o artigo 21 da Lei nº 101/2000 e o disposto na Constituição da República, devendo prevalecer a segunda norma.**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Ao final com a seguinte ementa:

DIREITO PÚBLICO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA DE URGÊNCIA. REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE VEREADORES. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. RECURSO IMPROVIDO. I. (...) **2. A questão em discussão consiste em determinar se o reajuste dos subsídios dos vereadores, aprovado nos 180 dias anteriores ao final do mandato, viola o artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou se deve prevalecer a regra constitucional que permite o aumento para a legislatura subsequente.** III. Razões de Decidir **3. O artigo 21, inciso II, da Lei nº 101/2000, que veda aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, não se aplica quando há regra constitucional específica, como o artigo 29, VI, da CF, que permite o reajuste para a legislatura seguinte.** 4. O Projeto de Resolução nº 11/2024, que entrará em vigor em 01 de janeiro de 2025, respeita o princípio da anterioridade, não causando impacto financeiro imediato, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal. IV. Dispositivo e Tese **5. Recurso improvido. Tese de julgamento: 1. A regra constitucional que permite o reajuste de subsídios para a legislatura subsequente prevalece sobre a vedação de aumento de despesa nos 180 dias finais do mandato, conforme o artigo 29, VI, da CF.** Legislação Citada: Lei nº 101/2000, art. 21, II; CF, art. 29, VI. Jurisprudência Citada: STF, RE nº 979.653; STF, AI 745.203-AgR, Rel. Min. Roberto Barroso; STF, RE 204.889/SP, Rel. Min. Menezes Direito. (TJ-SP - Agravo de Instrumento: 23919349220248260000 Mococa, Relator: CYNTHIA THOME, Data de Julgamento: 27/01/2025, 2ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 27/01/2025) (grifo nosso)

Ademais, verifica-se que a própria Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Paraná, traz a legalidade do aumento dos Deputados Estaduais do Paraná no período de 180 dias do final do mandato, assim como foi no entendimento na ação civil pública de nº 0045832-43.2011.8.16.0004:

Nesse sentido, o douto Parecer do Procurador de Justiça Dr. Edson Luiz Peters: “Aqui, inexistente ato ilegal a ser cominado, pois não há declaração de inconstitucionalidade sobre o art. 3º da Lei 15.433/2007, mesmo que venha a ser declarado inconstitucional, não se verifica lesividade do dispositivo, ao passo que, por meio dele, e da Constituição Federal, no art. 27, §2º, a remuneração dos Deputados Estaduais fixados em 75% da remuneração dos Deputados Federais está expressamente prevista. Por consequência, não vislumbramos ilegalidade quanto ao Decreto Legislativo nº 805/2010, que fixou o valor do subsídio mensal dos





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado em R\$26.723,13. **Consta que o mesmo foi editado em 20/12/2010, contudo, os efeitos se deram somente após o período de 180 dias anteriores ao final do mandato dos Deputados Federais, conforme preceitua o art. 21, Parágrafo Único, da Lei de Responsabilidade Fiscal”** (fl. 13- verso)

Desse modo, em decorrência da ausência de lesividade comprovada ao erário, mantenho a r. sentença.

Do exposto, voto no sentido de negar provimento à apelação cível interposta por GILSON JOSÉ DOS SANTOS, mantendo a r. sentença em reexame necessário.

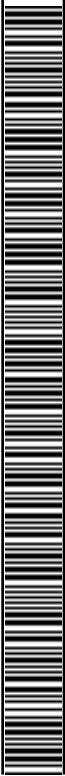
ACORDAM os Senhores Desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em negar provimento à apelação cível interposta por GILSON JOSÉ DOS SANTOS, e manter a r. sentença em reexame necessário.

E assim está na sentença:

O Decreto Legislativo nº 805/2010, do Congresso Nacional, no artigo 1º, fixou o valor do subsídio mensal dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado em R\$ 26.723,13 (vinte e seis mil setecentos e vinte e três reais e treze centavos). **Ele foi editado em 20/12/2010, mas seu artigo 4º estabelece que seus efeitos financeiros somente incidirão a partir de fevereiro de 2011.**

**Assim, em que pese tenha o Decreto sido editado no período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato dos deputados federais, seus efeitos financeiros somente se deram após esse período, ou seja, em fevereiro de 2011, não havendo que se falar na existência de ilegalidade.**

Ao analisar caso semelhante, qual seja, o aumento da remuneração de servidores públicos estaduais pela Lei Complementar nº 96/2002, o E. TJ já se manifestou no sentido de não haver nulidade do aumento, desde que a sua implantação ocorra após o período de vedação constante do artigo 21, parágrafo única, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, o seguinte julgado: (...)





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Portanto, compreende-se que as alterações no art. 21 da LRF trazidas pela LC nº 173/2020, não trazem restrição no que se refere à fixação dos subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores para a legislatura subsequente.

Evidente que a regra de fixação dos subsídios para os Agentes Políticos Municipais resta incólume, notadamente por ser matéria de status constitucional que como já exposto, não pode ser considerada revogada por Lei Complementar.

Dessa forma, as vedações impostas pela LC nº 173/2020, especialmente em seu artigo 8º, não alcançam a fixação de subsídios dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais, matéria de índole constitucional, como já visto.

A *ratio* da interpretação proposta é no sentido de que a fixação do subsídio dos agentes políticos municipais não se vincula à legislatura pretérita e não é limitada pelas alterações promovidas pela LC nº 173/2020, que sequer faz referência à “fixação” em suas vedações.

Deste modo, como não se interpreta o direito “em tiras”, de forma isolada, mas sim em seu todo, é necessário considerar o texto normativo posto pelo legislador dentro do ordenamento jurídico como um todo, buscando inclusive entender a finalidade do legislador quando da propositura da legislação.

Dito isto, ao aplicar o regramento do subsídio, poderão incidir outras regras do ordenamento jurídico, vigentes e constitucionais, que, no caso, não serão alcançadas por limitações da Lei Complementar 101/2000.

Como acréscimo à posição aqui exposta, **cabe destacar que o subsídio do Chefe do Executivo Municipal não se presta apenas para retribuir aquela autoridade pelos serviços prestados. A remuneração *lato sensu* do Prefeito é parâmetro para observância do teto remuneratório ao funcionalismo.**

Sabe-se bem da dificuldade, em diversos municípios, da contratação de profissionais da área da saúde, em face da remuneração ofertada, que se limita àquele teto. **Não raras vezes o município sofre com a rotatividade de profissionais médicos, justamente pelo fato do salário não se mostrar atrativo à permanência destes,**

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG-LJZ84-9CGG5-PKMMWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**pois o salário está atrelado ao teto municipal, que é o subsídio do Prefeito, como determina a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso XI.**

Destarte, o eventual congelamento de subsídios do Prefeito, como ocorre no Município de Ponta Grossa por mais de uma legislatura (desde 2012), traz impactos na concretização de políticas públicas e prestação de serviços públicos, principalmente na área de saúde, indo muito além, portanto, de uma mera retribuição pecuniária.

A análise das consequências de uma interpretação proposta pelo Controle Externo, nos termos da alteração na LINDB pela Lei nº 13.655/2018, deve avaliar suas consequências práticas, que não se circunscrevem, no caso, ao âmbito das finanças públicas.

Assim, na hipótese de a realidade local comprovar a pertinência de que o novo valor fixado para subsídio seja superior ao montante atualmente vigente, autorizada está a Câmara Municipal a instituir uma nova norma de fixação dos subsídios, desde que aplicável somente à para a próxima legislatura.

#### **4.3. DA ERRÔNEA INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA AO ART. 21 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

Como já exposto, não haveria nenhuma violação ao artigo 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal ante a auto aplicabilidade do art. 29, V da Constituição Federal, por tratar-se de norma de hierarquia Suprema, que não pode ser suprimida via lei complementar.

Entretanto, merece o devido esclarecimento a interpretação restritiva avocada pelos Autores na presente ação, **quando compete ao aplicador da lei conceder interpretação que não desvirtue a Constituição Federal e que atenda aos fins buscados pelo legislador.**

O dispositivo legal pode ser interpretado de duas formas. i) **Literalmente**, pode-se entender que o aumento da despesa com pessoal deve ser avaliado nominalmente, em valores absolutos, em moeda, independentemente de outras circunstâncias. ii) **Sistematicamente**, porém, o aumento nominal da despesa deve ser comparado à evolução da receita no mesmo período. Nesse último caso, se o aumento da despesa é acompanhado por um incremento da receita, na mesma proporção, é possível afirmar que, em termos





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

relativos, a despesa não aumentou, neste contexto, uma abordagem meramente gramatical colide frontalmente com o Princípio da Continuidade e da Proporcionalidade.

A segunda interpretação centra o enfoque na relação entre a despesa e a receita, enquanto a primeira, mais restritiva e gramatical é insuficiente para extração da norma e alcance dos fins buscados pelo sistema, motivo pelo qual o enunciado não pode ser restritivamente pensado.

**A avaliação da despesa de maneira isolada, não é adequada ao espírito da Lei de Responsabilidade Fiscal, que busca o equilíbrio das contas públicas através da paridade entre despesa e receita:**

Art. 1º. (...) § 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas (...). (grifo nosso)

Desta forma, a interpretação sistemática do art. 21 da LRF, está mais em consonância com a preocupação do legislador, que reconheceu a importância da redução da despesa pública, mas não descuidou da geração da receita, tanto que instituiu normas rigorosas para encarecer a instituição, previsão e efetiva arrecadação de tributos (art. 11, “caput”) e restringir a renúncia de receitas (art. 14).

O entendimento quanto aos desafios na aplicação literal da norma é firmado pela Auditora do TCE-RS, Ana Helena Scalco Corazza, em artigo publicado na obra denominada A Lei Complementar 173/2020 e seus desafios, quando aponta: ***[...] exclusivamente em termos do art. 21 da LRF, ao menos quanto ao intérprete, reflete-se que, caso restritivamente pensado, poderá colidir com o princípio da continuidade da Administração Pública e, por isso, especialmente aqui, urge a extração de uma exegese racional da norma, mas que, em todos os casos, não redunde em qualquer hipótese de invalidação pela via interpretativa. [...]***

O apontamento é pertinente, **sendo imperioso que a interpretação do dispositivo legal se dê com base em variados elementos de interpretação jurídica, sob pena de ser concedida interpretação que não se coadune com a pretendida garantia de**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

**prudência fiscal, ou como no presente caso, seja realizada buscando suprimir prerrogativa Constitucional.**

Para tanto, segundo redação do artigo 1º da LC 101/00 e lições de Harrison Leite em seu Manual de Direito Financeiro<sup>3</sup>, a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados e obediência a limites/restrições no que tange a renúncia de receitas e geração de despesas.

A regra em questão, especialmente a exposta no antigo parágrafo único do art. 21 – hoje alterado pela LC 173/20 –, consoante lições de Mileski<sup>4</sup>, ***tem cunho de moralidade pública e visa coibir a prática de atos de favorecimento aos quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato, no sentido de evitar o comprometimento dos orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões.*** Todavia, também nas palavras do autor, ***não se pode ter uma visão simplista e linear de que todo o ato que implique em aumento de despesa com pessoal, realizado nos últimos seis meses de mandato, esteja eivado de vício que leva a sua nulidade.*** A questão é mais complexa do que parece.

Helio Saul Mileski<sup>5</sup> bem aponta a necessidade de utilização de outros elementos de interpretação, que não apenas o gramatical para interpretação do art. 21, parágrafo único, da LRF e a existência de exceções à regra aparentemente absoluta ali prevista. Pela pertinência, transcreve-se:

[...] Outro aspecto relevante do dispositivo legal é o relativo à compreensão sobre o seu real alcance. Pela generalidade aparente da norma, em princípio, estaria vedada a expedição de todo e qualquer ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato”, sem efetuar delimitação ou admitir exceções ao regramento.

Todavia, fosse esse o único entendimento a fluir da norma, não poderia a autoridade administrativa, nos últimos 180 dias de seu mandato, por exemplo, praticar atos de continuidade administrativa, como o de efetuar pagamento de diárias a servidor em deslocamento a serviço ou ajuda de custo a servidor transferido, porque desses atos resultariam aumento da

<sup>3</sup> Manual de Direito Financeiro / Harrison Leite – 10. ed. rev. atual. e ampl. – Salvador: JusPODIVM, 2021.

<sup>4</sup> O controle da gestão pública / Hélio Saul Mileski; 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Pág. 99.

<sup>5</sup> O controle da gestão pública / Hélio Saul Mileski; 3. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2018.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

despesa com pessoal e resultaria, também, na inviabilização da atividade estatal, quanto à execução dos serviços que deve prestar à coletividade. O Judiciário e o Ministério Público estariam impedidos, no período vedado, de promoverem a transferência de Juízes e Promotores para comarcas vagas, com indiscutíveis prejuízos à prestação jurisdicional.

Portanto, a vedação não atinge as ações realizadas para o alcance das metas previstas no planejamento governamental – plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual – tendo em vista que a ênfase legal se dá, sobretudo, no planejamento da ação governamental, procurando garantir que os gastos públicos obedeçam tanto a uma orientação qualitativa quanto quantitativa, previamente estabelecidos.

Assim, se os gastos previstos com diárias e ajuda de custos estão de acordo com as metas fixadas para o exercício, inexistente impedimento para a sua realização porque estão atendidos os princípios orientadores e diretivos da lei: planejamento e continuidade administrativa, consoante os recursos existentes, com busca do equilíbrio entre receita e despesa.

Dessa forma, a questão da nulidade prevista no parágrafo único do art. 21 tem de ser visualizada consoante as normas e princípios constitucionais, especialmente o da proporcionalidade, com o ato praticado pelo administrador devendo ser entendido na correlação que deve existir entre a consequência prevista, a finalidade buscada pela norma e os meios utilizados pelo agente, com observância obrigatória da proteção ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e a coisa julgada (art. 5º, XXXVI, CF), em favor da segurança que deve pautar as relações jurídicas. [...] – Grifos nossos

A interpretação restritiva e literal de dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal vem sendo mitigadas desde antes da alteração realizada pela Lei 173/2020.

O Tribunal de Contas da União -TCU, proferiu decisão na qual afirmou que a realização de juízo de proporcionalidade conduz a conclusão de que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado – gestão fiscal responsável – e o meio empregado – vedação ao aumento indiscriminado da despesa de pessoal – não é alcançado a partir da interpretação *ipsis litteris* do art. 21, parágrafo único, da LRF, competindo ao intérprete dar sistematicidade a norma.

Nesse sentido se manifestou a Corte de Contas Federal<sup>6</sup>:

<sup>6</sup> Tribunal de Contas da União. Processo Administrativo TC-007.683/2008-3, Relator: Ministro Augusto Nardes. Julgado em 11/6/2008.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

[...] O teor da LRF é referenciado em seu próprio art. 1º, qual seja, o estabelecimento de normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição. Promover concurso e prover cargos, tendo como consectário o aumento de despesa de pessoal, de conformidade com os preceitos fiscais estabelecidos nos arts. 15 e 16 da LRF, e também no art. 169 da CF/88, demais amparado em legislação autorizativa, não representam o específico aumento de despesa de pessoal tipificado e vedado no parágrafo único do art. 21 da LRF. Primeiro porque ainda que se elasteça o alcance da norma a titulares de poder em que não se aplica o sufrágio universal, a norma tem, sem sombra de dúvida, conteúdo eminentemente eleitoral, como é possível verificar a partir da jurisprudência apresentada pela Conjur, relativa aos **tribunais de justiça estaduais. Segundo, há iniciativas governamentais imunes à vedação contida no mencionado dispositivo fiscal (por força de dispositivos constitucionais e legais), além do provimento de cargos do concurso em tela como, por exemplo: a) caso de excepcional interesse público para a contratação de servidores, a teor do disposto no inciso XI do art. 37 da CF/88, e b) as despesas com pessoal da educação, como dispõe a Lei nº 9.424/96 (60% dos recursos transferidos para o FUNDEF devem ser utilizados para o pagamento de salários e havendo aumento da receita corrente líquida, necessariamente deverá haver aumento da despesa, independente do período, para manter o equilíbrio percentual definido na lei).** E especificamente com relação do TCU, existe garantia constitucional de preservação do desenvolvimento das atividades e funções institucionais do controle externo. **A lei fiscal não pode ser embaraço à continuidade do pleno exercício de tais funções. Entender de modo diverso significa emprestar à norma alcance e potencialidade desproporcionais e desarrazoadas. Como bem esclarecido pela Conjur, a interpretação literal do disposto na LRF acarretaria situações insustentáveis e impediria a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Interpretação em sentido contrário caracteriza, a meu ver, clara violação aos princípios da proporcionalidade e da continuidade administrativa. É preciso ter cuidado com a interpretação literal e com o positivismo exacerbado, notadamente em confronto com a força normativa dos princípios.** O juízo de proporcionalidade da norma permite aferir que o perfeito equilíbrio entre o fim almejado (gestão fiscal responsável) e o meio empregado (vedação ao aumento indiscriminado da despesa de pessoal) não é alcançado a partir da interpretação *ipsis litteris* do dispositivo da LRF. É preciso ter como límpida a adequação necessária entre o fim de uma norma e os meios que esta designa para atingi-los. 11. De mais a mais, a busca não da mais adequada exegese, mas da que atenda o interesse

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do T.JPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P.JLZG LJJ284 9CGG5 PKMWWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

público, os valores que conformam a justiça, e que mostre aderência à norma maior, requer, a meu ver, a adução do seguinte entendimento, por seu conteúdo esclarecedor e semelhança ao caso em análise: “A faceta da instrumentalidade do Direito como um todo significa que o intérprete é concitado a dialogar com a vontade da lei, objetivamente considerada, fazendo-o de modo não subserviente, pois é preciso descobrir os seus fins, expressos ou ocultos e, mais do que isso, descobrir os fins essenciais do sistema jurídico a serem concretizados através desta ou daquela norma. Assim, ao se interpretar e aplicar uma norma individual, não há como deixar de julgá-la também, sem que tal julgamento redunde num sociologismo usurpador de competências constitucionais e sem adentrar no mérito histórico e legislativo específico, quanto à conveniência ou oportunidade de seu surgimento. É que ao intérprete incumbe – convém frisar enfaticamente – dar sistematicidade à norma, vale dizer, colocá-la, formal e substancialmente, em harmonia com o sistema jurídico, concebido e pressuposto como garantidor da coexistência das liberdades e igualdades no presente vivo em que se dá a operação hermenêutica.” (FREITAS, Juarez de. A Interpretação Sistemática do Direito. São Paulo. Malheiros, 1995, p. 50) [...] – Grifos nossos

Portanto, a LRF visa resguardar a moralidade pública e a regularidade fiscal, de modo a impedir o comprometimento de orçamentos futuros e uma possível inviabilização das novas gestões, entretanto, sua interpretação deve alinhar-se aos princípios e normas constitucionais, que obviamente não são suprimidas por tratar-se de norma de hierarquia Suprema.

Ocorre que, conforme leciona Luís Roberto Barroso<sup>7</sup>, **nenhum dos elementos de interpretação legislativa pode operar isoladamente**, sendo a interpretação fruto da combinação e do controle recíproco entre eles. A interpretação, portanto, deve levar em conta o texto da norma (interpretação gramatical), sua conexão com outras normas (interpretação sistemática), sua finalidade (interpretação teleológica) e aspectos do seu processo de criação (interpretação histórica). Afinal, os elementos tradicionais de interpretação são partes integrantes de um todo, motivo pelo qual devem ser combinados.

**A interpretação meramente gramatical, portanto, não é suficiente para interpretação de enunciados normativos.** Por consequência, **a interpretação ora**

<sup>7</sup> Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo / Luís Roberto Barroso. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

realizada partirá da conjugação do art. 21 da LRF com as demais disposições da mesma legislação, bem como com preceitos e normas presentes na Constituição da República, de modo a traduzir e concretizar os fins buscados pelo legislador, sem que isso implique na descontinuidade da prestação de serviços públicos e na produção de efeitos não buscados pela norma.

Certo é que sua finalidade maior não é a de congelar/reduzir os gastos com pessoal ou sociabilizar o enfrentamento da crise fiscal entre todos os Poderes e órgãos autônomos.

Impõe-se observar que a preocupação com a limitação de gastos públicos com despesa de pessoal é tema constante na pauta econômica, ante a tendência histórica de seu crescimento em desproporção com o aumento de receitas, seu caráter permanente e, até mesmo, diante da comum geração de despesas sem planejamento, que termina por inflar a máquina pública e comprometer o orçamento.

Limitar essas despesas obrigatórias de caráter continuado é, por isso, objeto de preocupação desde a Constituição Federal, **que condiciona a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração**, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, **a existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes**, bem como, a **existência de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias** (Art. 169 da CF/88).

Em assim sendo, **o ato considerado nulo é aquele que gere aumento do percentual de gastos com pessoal**, de forma imediata ou por meio de parcelas a incidirem durante a gestão posterior, **de modo que se eventual ato praticado estiver suportado por aumento de receita ou não gerar incremento proporcional de despesa, não haverá infringência à norma.**

Conforme preconiza a Lei de Responsabilidade Fiscal, o limite prudencial é apurado a cada quadrimestre, notificando o prefeito do município quando o percentual da despesa total com pessoal estiver entre 48,6% e 51,3% (limite alerta); entre 51,3% e 54% (limite prudencial) ou exceder o limite de 54%.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

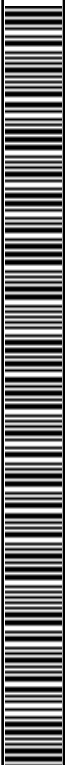
No último quadrimestre, as despesas com pessoal do Município de Ponta Grossa encontravam-se em 48,19%, portanto, abaixo do limite de alerta, o que possibilitaria ao Município em incremento substancial em suas despesas com pessoal, o que passará longe de acontecer.

Destaca-se que o referido impacto nas despesas com pessoal corresponderá a 0,32% da Receita Corrente Líquida, cujo orçamento previsto e aprovado pela Câmara Municipal para o ano de 2025 é de R\$ 1.890.642.725,87, o que não alterará o limite prudencial com gastos de pessoal do Poder Executivo, conforma quadro a seguir:

CARGOS	QTD. 2013	VALOR 2013	QTD. 2024	VALOR 2024	QTD. 2025	VALOR 2025
Diretor	1	12.528,55	1	14.794,78	1	29.594,02
Prefeito	1	22.551,40	1	24.802,66	1	13.938,44
Presidente	8	100.228,40	3	44.384,34	3	88.782,06
Secretário	14	175.399,70	15	221.921,70	15	310.784,17
Vice	1	11.275,70	1	12.401,34	1	6.969,30
<b>Despesa Mês</b>	<b>25</b>	<b>321.983,75</b>	<b>21</b>	<b>318.304,82</b>	<b>21</b>	<b>450.067,99</b>
<b>R. C. LÍQUIDA</b>		<b>491.582.933,01</b>		<b>1.495.248.222,27</b>		<b>1.704.582.973,39</b>
<b>Despesa ANO</b>		<b>3.863.804,98</b>		<b>3.819.657,86</b>		<b>5.400.815,88</b>
<b>% DESPESA / R.C.L.</b>		<b>0,79%</b>		<b>0,26%</b>		<b>0,32%</b>

Inclusive, com base na Receita Corrente Líquida prevista para o ano de 2025, e aprovada pelo Poder Legislativo através da LOA, as despesas com pessoal, mesmo com a implantação dos novos valores, tende a ser menor ao apurado no último quadrimestre, estimando-se que fiquem em 47,6%<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Planilha anexa devidamente assinada pelo Subcontrolador Administrativo.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO Quadro I - SITUAÇÃO EXERCÍCIO DE 2024- Valores em R\$													
ÓRGÃO/ENTIDADE	Situação Atual	Situação Pretendida	Impacto Anual										
Subsídios	0	5.400	5.400										
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>5.400</b>	<b>5.400</b>										
Valores Estimados Variações - RCL X Pessoal													
PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO Quadro II - SITUAÇÃO DECORRENTE EXERCÍCIO DE 2024- Valores em mil R\$													
RELAÇÃO DESPESAS COM PESSOAL / RECEITA CORRENTE LÍQUIDA													
	2024	2025	IMPACTO	2025 com Impacto	2026	IMPACTO	2026 com Impacto	2027	IMPACTO	2027 com Impacto			
Despesas com Pessoal	699.099	789.982		795.382	895.282		895.282	989.734		989.734			
Despesas com Pessoal Vinculado					0			0					
Variação do protocolos com cálculos efetuados		5.400	0		0	0		0	0				
Variação do protocolo em estudo			0		0	0		0	0				
Despesas com Pessoal - Total	699.099	795.382	0	795.382	895.282	0	895.282	989.734	0	989.734			
Receita Corrente Líquida*	1.450.700	1.690.066	1.690.066	1.690.066	1.875.973	1.875.973	1.875.973	2.063.570	2.063.570	2.063.570			
Despesas com Pessoal / RCL	48,19%	47,06%	0,32%	47,06%	47,72%	0,00%	47,72%	47,96%	0,00%	47,96%			
Margem de Segurança MS (0,5%)				3.977			4.476			4.949			
Despesas com Pessoal + MS				799.359			899.758			994.683			
Despesas com Pessoal + MS / RCL				47,30%			47,96%			48,20%			
Limite Prudencial: (RCL x 54%) x 95%	744.209	867.004		867.004	962.374		962.374	1.058.611		1.058.611			
Margem (+) / Excesso (-) Sobre o Limite Prudencial	45.110	71.622		71.622	67.092		67.092	68.877		68.877			
Limite Máximo: (RCL X 54%)	783.378	912.635		912.635	1.013.025		1.013.025	1.114.328		1.114.328			
Margem (+) / Excesso (-) Sobre o Limite Máximo	84.279	117.254		117.254	117.743		117.743	124.594		124.594			
PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA GROSSA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO Quadro III - IMPACTO FINANCEIRO (DESEMBOLSO) EXERCÍCIO DE 2024- Valores em R\$ - Criação/Aumento de Cargos													
FOLHA DE PAGAMENTO (ESTIMADO)	QUANTIDADE	Base Mensal	Produtividade	FG/Gratificação	TOTAL MENSAL	1/3 DE FÉRIAS	13º SALÁRIO	TOTAL	INSS PATRONAL (21,38%)	FGTS (8%)	PASEP	TOTAL	TOTAL ANUAL
Subsídios	1	450.067,99			450.067,99			450.067,99				450.067,99	5.400.815,88
												Total	5.400.815,88
												Impacto Apurado Ano	5.400.815,88

Sendo assim, encontra-se totalmente respeitada a finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal, que quando analisada de maneira sistemática, visa não o contingenciamento puro e simples de despesa, **mas a aplicação de um binômio ente receita x despesa, buscando-se o equilíbrio fiscal.**

Note-se a clara redação do artigo 21 da LRF, que dispõe pela proibição do aumento da despesa com pessoal. É dizer, veda o aumento da despesa com pessoal, **não vedando, todavia, o aumento de subsídios, desde que estes, claramente, não venham a crescer o índice de pessoal:**

Art. 21. É nulo de pleno direito: (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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 (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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; (Redação dada pela Lei Complementar nº 173, de 2020)





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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: (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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 (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

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. (Incluído pela Lei Complementar nº 173, de 2020)

**É afirmar, a proibição prevista no artigo que se discute, previsto na LRF, não é quanto ao aumento isolado da somatória das despesas, mas de não se observar o crescimento das receitas que servirão de base para o seu pagamento. Ou seja, os atos que resultem aumento da despesa com pessoal, mesmo os praticados durante os 180 dias que antecedem ao final de mandato, não são nulos quando não aludirem, na ocasião de sua aplicação, na elevação do percentual das despesas com pessoal.**

Importante se destacar, por fim, que referidas despesas com pessoal e encargos são devidamente projetadas na Lei Orçamentária Anual, com margem, ainda, para futuras contratações, fixação de pisos salariais e possíveis aumentos, e sendo necessário a Lei possibilita remanejamentos orçamentários a depender da evolução da receita e despesa, cumprindo-se assim o mister contido no art. 169, I da Constituição da república.

Portanto, é se suma importância análise sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal, com uma interpretação a luz de toda sistemática jurídica, respeitando-se os preceitos e normas constitucionais, com a óbvia supremacia do Art. 29, V da Constituição Federal.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

#### 4.4. DO REAJUSTE DO SUBSÍDIO INFERIOR A INFLAÇÃO NO PERÍODO ENTRE 2013 A 2024

Como se sabe, a correção monetária "*não gera acréscimo ao valor original do débito, constituindo-se, apenas, num justo meio pelo qual compensa-se o credor pela perda do poder de compra da moeda. Cuida-se, com efeito, de um mecanismo destinado a atualizar o conteúdo da obrigação pecuniária a fim de que as unidades monetárias, expressas numa determinada quantidade, no momento original da formação do vínculo, sejam alteradas para mais, após certo lapso de tempo, até se equivalerem ao valor original dessa mesma obrigação*" (TRF-3 - AC: 92082 SP, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL ANDRADE MARTINS, Data de Julgamento: 18/06/2009, QUARTA TURMA).

Com a elegância e a clareza que lhe são peculiares, Ayres Britto, quando ministro do STF, teve oportunidade de esclarecer que:

**"ninguém enriquece e ninguém empobrece por efeito de correção monetária, porque a dívida que tem o seu valor nominal atualizado ainda é a mesma dívida. Sendo assim, impõe-se a compreensão de que, com a correção monetária, a Constituição manda que as coisas mudem, para que nada mude; quero dizer: o objetivo constitucional é mudar o valor nominal de uma dada obrigação de pagamento em dinheiro, para que essa mesma obrigação de pagamento em dinheiro não mude quanto ao seu valor real" ( ADI 4357).**

Dando continuidade ao raciocínio, o eminente jurista sergipano anotou:

**"A correção monetária é instrumento de preservação do valor real de um determinado bem, constitucionalmente protegido e redutível a pecúnia. Valor real a preservar que é sinônimo de poder de compra ou "poder aquisitivo", tal como se vê na redação do inciso IV do art. 7º da C.F., atinente ao instituto do salário mínimo. E se se coloca assim na aplainada tela da Constituição a imagem de um poder aquisitivo a resguardar, é porque a expressão financeira do bem juridicamente protegido passa a experimentar, com o tempo, uma deterioração ou perda de substância, por efeito, obviamente, do fato econômico genérico a que se dá o nome de "inflação". Daí porque deixar de assegurar a continuidade desse valor real é, no fim das contas, desequilibrar a equação econômico-financeira entre devedor e credor de uma dada obrigação de pagamento, em desfavor do último. Com efeito, neste ponto de intelecção das coisas,**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

nota-se que a correção monetária se caracteriza, operacionalmente, pela citada aptidão para manter um equilíbrio econômico-financeiro entre sujeitos jurídicos. E falar de equilíbrio econômico-financeiro entre partes jurídicas é, simplesmente, manter as respectivas pretensões ou os respectivos interesses no estado em que primitivamente se encontravam. Pois não se trata de favorecer ou beneficiar ninguém. O de que se cuida é impedir que a perda do poder aquisitivo da moeda redunde no empobrecimento do credor e no correlato enriquecimento do devedor de uma dada obrigação de pagamento em dinheiro. Pelo que já se pode compreender melhor que a agravação no "quantum" devido pelo sujeito passivo da relação jurídica não é propriamente qualitativa, mas tão-somente quantitativa. A finalidade da correção monetária, enquanto instituto de Direito Constitucional, não é deixar mais rico o beneficiário, nem mais pobre o sujeito passivo de uma dada obrigação de pagamento. É deixá-los tal como qualitativamente se encontravam, no momento em que se formou a relação obrigacional. Daí me parecer correto ajuizar que a correção monetária constitui verdadeiro direito subjetivo do credor, seja ele público, ou, então, privado. Não, porém, uma nova categoria de direito subjetivo, superposta àquele de receber uma prestação obrigacional em dinheiro. O direito mesmo à percepção da originária paga é que só existe em plenitude, se monetariamente corrigido. Onde a correção monetária constituir-se em elemento do direito subjetivo à percepção de uma determinada paga (integral) em dinheiro. Não há dois direitos, portanto, mas um único direito de receber, corrigidamente, um valor em dinheiro. Pois que, sem a correção, o titular do direito só o recebe mutilada ou parcialmente. Enquanto o sujeito passivo da obrigação, correlatamente, dessa obrigação apenas se desincumbe de modo reduzido." (ADI 4357, Relator (a): AYRES BRITTO, Relator (a) p/ Acórdão: LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-188 DIVULG 25-09-2014 PUBLIC 26-09-2014)

**Nessa ordem de ideias, cabe ponderar que, sem a correção monetária dos subsídios durante toda uma legislatura, os agentes políticos municipais podem experimentar uma acentuada perda do poder de compra de sua remuneração.**

Em um país com histórico inflacionário como o nosso, em que não raro se observam taxas de inflação próximas a 10% ao ano, **é fácil antever o quanto o valor real da moeda pode ser corroído em 12 (doze) anos**, como vemos no presente caso onde o último valor de subsídio foi fixado pela Lei Municipal nº 10.929/2012, com vigência a partir de janeiro de 2013. **Ou seja, estamos a falar de 12 anos.**

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P.JLZG LJJ284 9CGG5 PKMMWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

É de se destacar, ainda, que o valor estabelecido pela Lei Municipal em 2012 para subsídios de Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários/Presidentes/Diretores, somados, era de R\$ 321.983,75 mensais, conforme tabela abaixo.

CARGOS	QTD. 2013	VALOR 2013	QTD. 2024	VALOR 2024	QTD. 2025	VALOR 2025
Diretor	1	12.528,55	1	14.794,78	1	29.594,02
Prefeito	1	22.551,40	1	24.802,66	1	13.938,44
Presidente	8	100.228,40	3	44.384,34	3	88.782,06
Secretário	14	175.399,70	15	221.921,70	15	310.784,17
Vice	1	11.275,70	1	12.401,34	1	6.969,30
<b>Despesa Mês</b>	<b>25</b>	<b>321.983,75</b>	<b>21</b>	<b>318.304,82</b>	<b>21</b>	<b>450.067,99</b>

R. C. LÍQUIDA		491.582.933,01		1.495.248.222,27		1.704.582.973,39
Despesa ANO		3.863.804,98		3.819.657,86		5.400.815,88
% DESPESA / R.C.L.		0,79%		0,26%		0,32%

Aplicando-se a inflação medida pelo IPCA ao referido valor (R\$ 321.983,75), chegaríamos hoje ao valor mensal de R\$ 634.634,56, conforme cálculo que segue<sup>9</sup>.

**Calculadora do IPCA**

Atualize uma quantia utilizando o índice oficial de inflação brasileiro

A Calculadora do IPCA permite atualizar um valor pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) entre duas datas. Através desse cálculo, é possível simular a correção de uma quantia numa determinada data utilizando o índice de preço e saber o valor correspondente numa outra data. Ver descrição completa.

Mês inicial: 01/2013      Mês final: 12/2024      Valor na data inicial (R\$): 321.983,75      >>>

**O valor na data final é de**  
**R\$ 634.634,56**

O percentual total no intervalo é de **97,10%**

Esta calculadora usa o período entre o dia 1 do mês inicial e o último dia do mês final.

Metodologia de cálculo

No entanto, o que proposto pela Lei Municipal nº 15.385/2024, chega-se ao total de R\$ 450.067,99 (quatrocentos e cinquenta mil, sessenta e sete reais e noventa e nove centavos), ou seja, 29% menor do que o valor corrigido pela inflação neste período (2013 a 2024).

Excelências, por todos os ângulos que se vê, não há qualquer dano ao erário. Há sim uma reposição, em parte, da inflação aos valores dos subsídios.

Neste sentido:

<sup>9</sup> <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS DE CURITIBA Nº 13.691/2011 E 13.947/2012. QUESTÃO PRÉVIA: DELIMITAÇÃO DA ANÁLISE DO INCIDENTE. EXAME DO ART. 1º, § 2º DA LEI 13.961/2011 E DO ART. 2º DA LEI 13.947/2012. VÍCIOS APONTADOS PELO ÓRGÃO FRACIONÁRIO QUE ESTÃO LIGADOS APENAS À REMUNERAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS, CUJAS NORMAS PROMOVERAM A REPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA. VÍCIO FORMAL: ANÁLISE DE CONFORMIDADE COM O ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO AFASTADA. REVISÃO ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS. MATÉRIA NÃO RESERVADA À INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. REVISÃO ANUAL QUE NÃO SE CONFUNDE COM FIXAÇÃO OU REAJUSTE DE SUBSÍDIO, E TAMPOUCO É SINÔNIMO DE AUMENTO. MERA REPOSIÇÃO INFLACIONÁRIA. POSSIBILIDADE DO CHEFE DO EXECUTIVO INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO PARA REVISÃO ANUAL DOS SUBSÍDIOS DOS AGENTES POLÍTICOS JÁ RECONHECIDA POR ESTE ÓRGÃO ESPECIAL. IDI 1.588.189- 3/01. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE NÃO FERIRAM A CONSTITUIÇÃO. VÍCIO MATERIAL: ANÁLISE DE CONFORMIDADE COM O ART. 37, XIII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DISPOSITIVOS LEGAIS QUE NÃO IMPLICAM EM VINCULAÇÃO OU EQUIPARAÇÃO DE REMUNERAÇÕES. NÃO CONCESSÃO DE AUMENTO AOS AGENTES POLÍTICOS. MERA REVISÃO INFLACIONÁRIA. IDENTIDADE DE DATA E ÍNDICES QUE É COMPATÍVEL COM A CONSTITUIÇÃO. ART. 37, INCISO X, PARTE FINAL. Incidente julgado improcedente. (TJ-PR 0000000-01.5422.1.1-.4/01 Curitiba, Relator: Ruy Cunha Sobrinho, Data de Julgamento: 05/02/2018, Órgão Especial, Data de Publicação: 23/02/2018)

#### 4.5. DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA À UNIÃO E GOVERNO ESTADUAL

O princípio da simetria reflete a necessidade de harmonização entre as normas e estruturas organizacionais dos entes federativos — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — no contexto do federalismo brasileiro. Fundamentado na Constituição Federal de 1988, esse princípio impõe que os entes subnacionais respeitem os parâmetros traçados pela Constituição para a organização política, administrativa e financeira, adaptando-os às suas peculiaridades locais, mas sem desrespeitar as diretrizes gerais estabelecidas no texto constitucional.

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG L/JZ84-9CGG5-PKMMWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Essa simetria é essencial para garantir a unidade do sistema jurídico e a coerência na aplicação dos princípios fundamentais, como legalidade, moralidade e responsabilidade fiscal, além de assegurar o respeito aos limites estabelecidos para o exercício do poder legislativo e administrativo em cada esfera federativa.

Observa-se, entretanto, que **tanto a União quanto o Governo do Estado do Paraná editaram normas que resultaram no aumento de subsídios de agentes políticos, como o Presidente da República, Ministros de Estado, Deputados federais, Governador e Deputados Estaduais, durante o período de 180 dias finais do mandato, o que supostamente confrontaria o previsto no artigo 21, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).**

Essa prática evidencia uma interpretação que, ao menos na esfera federal e estadual, considera que os reajustes que gerem impacto financeiro apenas para o mandato subsequente não se enquadram na vedação da LRF, ainda, que atendam aos critérios de moralidade, previsibilidade e responsabilidade fiscal.

**Destaca-se que a União fixou os subsídios dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado pelo Decreto Legislativo 172/2022, publicado na data de 22/12/2022. Ou seja, o Decreto Legislativo 172/2022 foi publicado 9 (nove) dias anteriores ao final do mandato.**

**Na mesma linha, o Governo do Estado do Paraná, pela Lei 21348/2022, publicada em 27/12/2022, fixou os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Membros da Assembleia Legislativa. Já a Lei 21348/2022 foi publicada 4 (quatro) dias anteriores ao final do mandato.**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

## DECRETO LEGISLATIVO Nº 172, DE 2022

Fixa os subsídios dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; revoga os Decretos Legislativos nºs 276, de 19 de dezembro de 2014, e 277, de 19 de dezembro de 2014; e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os subsídios mensais dos membros do Congresso Nacional, do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, referidos nos incisos VII e VIII do *caput* do art. 49 da Constituição Federal, são fixados nos seguintes valores:

- I - R\$ 39.293,32 (trinta e nove mil duzentos e noventa e três reais e trinta e dois centavos), a partir de 1º de janeiro de 2023;
- II - R\$ 41.650,92 (quarenta e um mil seiscentos e cinquenta reais e noventa e dois centavos), a partir de 1º de abril de 2023;
- III - R\$ 44.008,52 (quarenta e quatro mil e oito reais e cinquenta e dois centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2024;
- IV - R\$ 46.366,19 (quarenta e seis mil trezentos e sessenta e seis reais e dezenove centavos), a partir de 1º de fevereiro de 2025.

§ 1º É devida aos membros do Congresso Nacional, no início e no final do mandato, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio.

§ 2º A ajuda de custo de que trata o § 1º deste artigo não será devida ao suplente reconvocado dentro do mesmo mandato.

Art. 2º Compete aos respectivos órgãos regular os efeitos decorrentes da aplicação deste Decreto Legislativo, cujas despesas resultantes correrão à conta das dotações orçamentárias próprias, nos termos da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 3º Ficam revogados os Decretos Legislativos nºs 276, de 19 de dezembro de 2014, e 277, de 19 de dezembro de 2014.

Art. 4º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Senado Federal, em 21 de dezembro de 2022

Senador RODRIGO PACHECO  
Presidente do Senado Federal

Este texto não substitui o original publicado no Diário Oficial da União - Seção 1 de 22/12/2022

**Publicação:**

Diário Oficial da União - Seção 1 - 22/12/2022, Página 19 (Publicação Original)

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do T.JPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P.JLZG L/JZ84 9CGG5 PKMWWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

#### LEI 21348 - 27 DE DEZEMBRO DE 2022

Fixa os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Membros da Assembleia Legislativa.

Assembleia Legislativa do Estado do Paraná decretou e eu sanciono a seguinte lei:

**Art. 1º** Fixa os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Membros da Assembleia Legislativa, nos termos do § 2º do art. 27 e do § 2º

do art. 28 da Constituição Federal e dos incisos VI e VII do art. 54 da [Constituição do Estado](#), para os exercícios de 2023 a 2026, nos seguintes valores:

I - Governador do Estado: R\$ 33.763,00 (trinta e três mil, setecentos e sessenta e três reais);

II - Vice-Governador do Estado: R\$ 32.074,00 (trinta e dois mil e setenta e quatro reais);

III - Secretários de Estado: R\$ 29.942,00 (vinte e nove mil, novecentos e quarenta e dois reais);

IV - Membros da Assembleia Legislativa:

a) R\$ 29.469,99 (vinte e nove mil, quatrocentos e sessenta e nove reais e noventa e nove centavos) a partir de 1º de janeiro de 2023;

b) R\$ 30.943,54 (trinta mil, novecentos e quarenta e três reais e cinquenta e quatro centavos) a partir de 1º de abril de 2023;

c) R\$ 32.196,01 (trinta e dois mil, cento e noventa e seis reais e um centavo) a partir de 1º de fevereiro de 2024;

d) R\$ 33.448,48 (trinta e três mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e quarenta e oito centavos) a partir de 1º de fevereiro de 2025;

e) R\$ 34.774,64 (trinta e quatro mil, setecentos e setenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos) a partir de 1º de fevereiro de 2026.

§ 1º É devida aos membros da Assembleia Legislativa, no início e no final do mandato, ajuda de custo equivalente ao valor do subsídio.

§ 2º A ajuda de custo de que trata o § 1º deste artigo não será devida ao suplente reconvocato dentro do mesmo mandato.

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º de janeiro de 2023.

Palácio do Governo, em 27 de dezembro de 2022.

Carlos Massa Ratinho Junior  
Governador do Estado

João Carlos Ortega  
Chefe da Casa Civil

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial do Estado

Publicado no Diário Oficial nº 11326 de 27 de Dezembro de 2022

**Tanto o Decreto Legislativo 172/2022 quanto o PL 21348/2022 publicado a poucos dias do final dos mandatos (legislatura 2019/2022).**

Ainda, em diversas cidades do país houve a aprovação legislativa para a atualização dos subsídios de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Secretários Municipais, em acordo com as diretrizes da Constituição Federal.

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG-LJZ84-9CGG5-PKMWWK





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Essas deliberações refletem a preocupação das Câmaras Municipais em adequar os subsídios dos agentes políticos às realidades econômicas locais e às necessidades de atrair e reter profissionais qualificados no serviço público, observando os limites constitucionais e legais vigentes<sup>10</sup>.

É fundamental que haja um reajuste efetivo nos valores dos salários e benefícios dos servidores públicos, pois, essa medida não apenas contribui para a valorização do serviço público, mas também desempenha um papel crucial na atração e retenção de profissionais qualificados.

A qualidade das políticas públicas a serem desenhadas por uma administração depende diretamente da competência dos Secretários que a desenvolvem, amparado na dedicação e qualificação dos servidores, e para garantir a atração e retenção destes profissionais, é essencial oferecer remunerações justas e competitivas.

Além disso, a falta de ajustes salariais pode levar à desvalorização da carreira pública, resultando em uma escassez de talentos e no enfraquecimento das instituições. Portanto, investir no fortalecimento do serviço público, por meio de uma remuneração condizente com as responsabilidades e as exigências do cargo, é um passo necessário para o aprimoramento da gestão pública e o atendimento de qualidade às necessidades da sociedade.

Salienta-se que Ponta Grossa, município de grande relevância no estado do Paraná, enfrentou e ainda enfrenta uma grave e contínua dificuldade na contratação e manutenção de médicos para atender às demandas de saúde pública local. Essa problemática decorre, entre outros fatores, da limitação imposta pelo teto constitucional dos subsídios da Prefeita, que atua como uma entrada à fixação de remunerações mais atrativas para estes profissionais.

O teto constitucional, ao vincular as remunerações máximas dos servidores municipais ao subsídio do chefe do Executivo, impede a equiparação de departamentos locais praticados em outros municípios, muitos de menor porte, que oferecem melhores condições financeiras e estruturais para a categoria médica. Como consequência, Ponta Grossa perde

<sup>10</sup> Alguns exemplos: Tibagi/PR – Lei 3179/2024 – 18/09/2024; Londrina/PR – Lei 13921/2024 – 31/12/2024; Jaguariaíva/PR – Lei 3.017/2024 – 18/12/2024; Arapoti/PR – Lei 2.319/2024 – 30/07/2024; Blumenau/SC – Lei 9644/2025 – 02/01/2025





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

continuamente profissionais médicos que migram para cidades com ofertas salariais mais competitivas, deixando o sistema de saúde municipal em si.

Essa restrição orçamentária tem sido mostrada incompatível com a realidade do mercado de trabalho médico, especialmente diante da alta demanda por profissionais específicos e da insuficiência de medidas locais que garantem a atratividade e a permanência desses trabalhadores no município. Assim, a saúde da população de Ponta Grossa encontra-se diretamente prejudicada pela ausência de condições para competir com propostas de outras regiões, perpetuando a precariedade do pelo.

Assim, por todos os ângulos que se vê, não há qualquer ilegalidade na Lei Municipal nº 15.385/2024, haja vista que não há qualquer violação ao art. 21 da lei de Responsabilidade Fiscal ou a qualquer legislação, **ante a prerrogativa atribuída constitucionalmente à Câmara de Vereadores para fixação do subsídio**, desde que realizado em respeito ao princípio da anterioridade, como ocorreu.

#### **4.6. DA NECESSIDADE DE EQUIPARAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DE PREFEITO, VICE-PREFEITO E SECRETÁRIOS COM AS PRINCIPAIS CIDADES DO ESTADO E DO BRASIL E DO IMPACTO POSITIVO PARA ATRAÇÃO DE PROFISSIONAIS ESSENCIAIS**

O Município de Ponta Grossa, ao editar a Lei Municipal nº 15.385/2024, que majorou os subsídios da Prefeita, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais para o mandato de 2025 a 2028, buscou também em promover uma equiparação proporcional e justa dos valores percebidos por seus agentes políticos aos subsídios praticados nas cidades do mesmo porte no Estado do Paraná e no Brasil.

Essa iniciativa reflete o reconhecimento da relevância administrativa e da responsabilidade política inerente aos cargos mencionados, especialmente em um município que desempenha papel estratégico no desenvolvimento regional e estadual, sendo a quarta maior cidade do Paraná.

A equiparação dos subsídios aos de Prefeitos e Secretários de outros grandes municípios é essencial para atrair e reter profissionais qualificados no exercício da administração pública e para garantir a competitividade frente a outras cidades com características e desafios semelhantes.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Neste sentido, cabe trazer como exemplo os subsídios das seguintes cidades do estado do Paraná e Brasil, tendo como base janeiro de 2025:

Cidade/estado	Prefeito	Vice-Prefeito	Secretário
Curitiba/PR	R\$ 35.246,33	R\$ 15.889,93	R\$ 23.434,50
Londrina/PR	R\$ 24.347,61	R\$ 21.900,00	R\$ 21.900,00
Maringá/PR	R\$ 33.958,66	R\$ 17.998,05	R\$ 17.998,05
Cascavel/PR	R\$ 32.576,83	R\$ 21.118,19	R\$ 21.118,19
Foz do Iguaçu/PR	R\$ 26.025,79	R\$ 17.447,00	R\$ 16.743,00
Castro/PR	R\$ 26.000,00	R\$ 8.500,00	R\$ 14.800,00
Tibagi/PR	R\$ 32.720,00	R\$ 13.100,00	R\$ 15.300,00
São José dos Pinhais/PR	R\$ 33.011,77	R\$ 20.168,65	R\$ 11.825,21
Araucária/PR	R\$ 28.000,00	R\$ 20.900,00	R\$ 15.304,60

Acrescenta-se a isso que com o aumento dos subsídios, especialmente da Prefeita, permite a reestruturação e valorização da remuneração de outras categorias estratégicas para a administração pública, como os profissionais da área médica.

Com essa medida, o Município de Ponta Grossa torna-se mais atrativo para médicos que queiram atuar na rede pública municipal, enfrentando assim um dos maiores desafios da gestão pública: a dificuldade de fixar profissionais de saúde qualificados para atender à população local.

Essa valorização é crucial para melhorar a qualidade dos serviços de saúde prestados no município, garantindo o fortalecimento das políticas públicas e assegurando que a população tenha acesso a um atendimento eficiente e digno. Assim, a majoração dos subsídios da Prefeita reflete, também, o compromisso do Município com a melhoria das condições de trabalho e remuneração dos profissionais essenciais, como médicos, que são fundamentais para atender às crescentes demandas da população.

Vale destacar que a decisão municipal foi tomada em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, alinhando-se ao que preconiza o artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, que estabelece parâmetros para a fixação dos subsídios municipais, sempre em consonância com o equilíbrio fiscal e a responsabilidade na administração dos recursos públicos.





Dessa forma, a majoração dos subsídios pela Lei nº 15.385/2024 foi legítima, pautada na necessidade de alinhamento com a realidade remuneratória das principais cidades do Estado e do Brasil, e demonstra preocupação com a valorização dos profissionais de saúde, reafirmando o compromisso do Município de Ponta Grossa com uma gestão pública eficiente, justa e atrativa para os talentos indispensáveis ao bem-estar da população.

#### **4.7. DA USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NO DEFERIMENTO DA LIMINAR – AÇÃO INADEQUADA PARA O FIM PRETENDIDO**

A determinação de supressão de legislação aprovada de acordo com todos os ritos legais pela Justiça configura uma clara violação do princípio da separação de poderes, que é um pilar fundamental do Estado Democrático de Direito.

Esse princípio estabelece que os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário devem atuar de forma autônoma e independente, sem que um interfira nas funções e prerrogativas dos outros.

Quando o Judiciário determina a supressão de normas legislativas que seguiram o devido processo legislativo e aprovação pelas casas competentes, ele extrapola sua competência, invadindo a esfera de atribuição do Legislativo.

Esse tipo de intervenção judicial compromete a liberdade e a soberania do Legislativo, somente enfraquece a representatividade popular, uma vez que os representantes eleitos têm a responsabilidade exclusiva de elaborar e aprovar as leis, com a legitimidade conferida pelas urnas.

Ademais, a supressão de uma legislação sem um devido fundamento jurídico sólido e claro pode levar à criação de uma insegurança jurídica, prejudicando a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas.

Destaca-se que a liminar deferida não atacou nenhum dos procedimentos inerentes a votação legislativa que pudessem trazer qualquer dúvida sobre a validade da norma, sendo assim, esta, como já exposto nos fundamentos acima, deve presumir-se válida.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Portanto, ao interferir em uma legislação validamente aprovada, a Justiça não só ataca a separação de poderes, mas também coloca em risco a estabilidade do ordenamento jurídico.

A correta interpretação e aplicação das leis deve respeitar a competência dos demais poderes, assegurando que a Justiça não ultrapasse os limites de sua atuação, **sob pena de criar um precedente perigoso, que enfraquece o funcionamento equilibrado e harmônico das instituições.**

O Judiciário pode, sim, declarar a inconstitucionalidade de normas, mas isso deve ocorrer com base em princípios jurídicos claros e com a devida justificativa, sempre respeitando o papel do Legislativo na criação das leis.

Deste ponto, não há respaldo na liminar deferida, uma vez que a decisão, tomada nos moldes requeridos pelos autores deveria ser ajuizada através de ação competente para tal, o que não se fez.

Não se pode admitir que o pedido de declaração de inconstitucionalidade de uma lei seja feito por meio de ação popular, pois tal procedimento não se coaduna com as competências e os limites estabelecidos pela Constituição.

A ação popular tem como propósito principal permitir ao cidadão a anulação de atos administrativos ilegais, lesivos ao patrimônio público ou ao meio ambiente, mas não se destina a questionar a constitucionalidade de leis, tarefa que é atribuída exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal (STF) no âmbito do controle abstrato de constitucionalidade.

A utilização da ação popular para pleitear a declaração de inconstitucionalidade infringe o princípio da separação de poderes e desrespeita as competências definidas pela Carta Magna, ao transferir ao Judiciário uma função que deveria ser exercida de forma legítima e dentro dos mecanismos adequados, como a ação direta de inconstitucionalidade (ADI).

Além disso, **quando a Constituição impõe a observância do princípio da anterioridade, estabelece uma regra clara para a criação de normas que alterem direitos ou obrigações, impondo que as mudanças legislativas sigam certos prazos e condições.**





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

Isso significa que, respeitados os princípios constitucionais, **não há respaldo jurídico para que a suspensão de uma lei já promulgada seja feita amparada em lei complementar que se contrapõe ao texto constitucional.**

A aplicação de uma norma que passou pelo processo legislativo adequado e que entrou em vigor dentro dos parâmetros constitucionais não pode ser interrompida ou declarada inconstitucional sem uma justificativa robusta, amparada em análise jurídica cuidadosa.

A tentativa de suspender uma lei aprovada sem o devido respaldo, com base em instrumentos que não são apropriados para tal, configura uma violação do princípio da separação de poderes.

Além disso, isso reprise-se o fundamento principal do referido Agravo, a liminar, nos moldes deferidos, representa uma afronta ao texto constitucional, já que uma lei complementar não pode suprimir ou revogar diretamente disposições constitucionais.

Qualquer modificação nesse sentido deve respeitar o devido processo legislativo e a hierarquia das normas, com a mudança ocorrendo através do instrumento apropriado, que neste caso seria uma Proposta de Emenda à Constituição.

## 5. CONCLUSÃO

Após a análise detalhada de todo o aqui exposto, outra conclusão não há senão que o processo legislativo para a fixação dos subsídios da Prefeita, Vice-Prefeito e Secretários Municipais foi conduzido em total conformidade com o ordenamento jurídico vigente, observando tanto a legislação federal quanto estadual, sem apresentar qualquer indício de ilegalidade ou imoralidade.

**i) Princípio da Anterioridade:** O processo de votação e aprovação da Lei Municipal nº 15.385/2024 respeitou o princípio da anterioridade, conforme previsto no artigo 29, inciso V, da Constituição Federal, e no artigo 16, inciso VI, da Constituição Estadual. Essa norma constitucional garante que a fixação dos subsídios seja realizada na legislatura vigente para





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

aplicação na legislatura subsequente, preservando os princípios da moralidade, impessoalidade e transparência.

**ii) Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):** Os cálculos apresentados evidenciam que o impacto financeiro decorrente da fixação dos novos subsídios não compromete o equilíbrio fiscal do município. Resta comprovado que a despesa com pessoal do município estava em 48,19% da Receita Corrente Líquida (RCL) no último quadrimestre, abaixo do limite prudencial estabelecido pela LRF.

Assim, o impacto dos novos subsídios corresponderá a apenas 0,32% da RCL, mantendo os gastos com pessoal dentro de patamares legais e sustentáveis.

Mesmo com a implantação dos novos valores, as despesas com pessoal permanecerão abaixo dos limites fiscais, estimando-se que cheguem a 47,6% da RCL para o exercício de 2025.

**iii) Correção Inflacionária e Comparativos Financeiros:** Ficou demonstrado que, mesmo com a fixação dos novos valores, os subsídios continuam significativamente abaixo do valor corrigido pela inflação acumulada no período de 2013 a 2024. Além disso, a Receita Corrente Líquida do município teve um crescimento considerável no mesmo período, reforçando a adequação e proporcionalidade dos valores fixados.

**iv) Ausência de lesividade ao erário e respeito à moralidade administrativa:** Não há qualquer indício de que os valores fixados resultem em lesão ao patrimônio público ou afrontem os princípios norteadores da Administração Pública, como moralidade, eficiência e economicidade. Ao contrário, a fixação foi realizada dentro dos parâmetros constitucionais, legais e econômicos, demonstrando planejamento e responsabilidade na gestão dos recursos públicos.

**v) Reforço da constitucionalidade:** A legislação municipal foi aprovada com base na competência atribuída pela Constituição Federal e pela Constituição Estadual, sem qualquer afronta às disposições legais ou aos





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

princípios republicanos. Ademais, a jurisprudência mencionada no documento valida a interpretação de que a fixação de subsídios em legislatura vigente, para vigência na subsequente, não viola os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que se trata de norma constitucional autoaplicável.

Assim, diante do exposto, conclui-se que a fixação dos subsídios por meio da Lei Municipal nº 15.385/2024 foi realizada em conformidade com os preceitos constitucionais e legais, observando o princípio da anterioridade, os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e os princípios da moralidade administrativa.

Não há qualquer indício de elementos que configurem ilegalidade, imoralidade ou lesividade ao erário. O ato legislativo em questão, portanto, é legítimo, transparente e plenamente válido e por isso que a presente ação deve ser julgada totalmente improcedente.

## 6. REQUERIMENTOS

Ex positis, respeitosamente requerem os Requeridos a Vossa Excelência, reiterando toda matéria já posta quando da manifestação preliminar de mov. 17 e seguintes, seja esta contestação recebida e processada *ex vi legis*, e de consequência, pelos fundamentos de fato e de direito expostos pedem venia para que seja esta ação julgada improcedente em todos os termos da sua formulação, requerendo ainda:

- i. A concessão do prazo em dobro para a apresentação da contestação, assim como determina o art. 7º, §2º, IV, da Lei nº 4.717/1965.
- ii. A extinção do processo sem resolução do mérito com fulcro no artigo 485, VI do Código de Processo Civil, em razão da inadequação da via eleita e da falta de interesse de agir, com a condenação dos Autores ao pagamento das custas e do ônus da sucumbência ante a sua má-fé.





PROCURADORIA  
GERAL

pontagrossa.pr.gov.br

- iii. Não sendo este o entendimento, no mérito, requer seja julgado totalmente improcedente a presente ação popular, haja vista que houve pela empresa vencedora do certame, o cumprimento das descrições e informações necessárias de todos os itens e equipamentos e da apresentação específica para a câmera e o iluminador do ponto de coleta veicular, conforme fundamentação.
- iv. A produção de todos os meios de prova admitidos em direito, principalmente produção de prova oral, documental, pelos documentos já colacionados e demais que advirem no decorrer da demanda e pericial.

**Decidindo pelo julgamento de total improcedência da presente ação, estará este D. Juízo não apenas aplicando o direito, realizando justiça, mas, acima de tudo, cumprindo o honroso mister de**

*Tribuendi Cuique Juis Suum.*

Nestes termos,  
com as homenagens de estilo,  
pede e espera deferimento.  
Ponta Grossa, PR, 20 de fevereiro de 2025.

(assinado digitalmente)

**Gustavo Schemim da Matta**  
Procurador Geral do Município  
OAB/PR 60.888

Documento assinado digitalmente, conforme MP nº 2.200-2/2001, Lei nº 11.419/2006, resolução do Projudi, do TJPR/OE  
Validação deste em <https://projudi.tjpr.jus.br/projudi/> - Identificador: P-JLZG-LJZ84-9CGG5-PKMMWK

