TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 581372/24
ASSUNTO: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: CULESTINO KIARA, MUNICÍPIO DE CAFELÂNDIA
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 2561/25 - Tribunal Pleno

Incidente de Inconstitucionalidade. Município de Cafelândia. Leis nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022 já declaradas inconstitucionais pelo Poder Judiciário, em sede de controle concentrado. Leis nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022. Acréscimo remuneratório a servidores municipais. Aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária e sem estudo do seu impacto orçamentário e financeiro. Contrariedade ao art. 169, § 1º, da Constituição Federal e ao art. 113 do ADCT. Precedente do STF. Perda de objeto do incidente em relação às Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022. Procedência em relação às Leis Municipais nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022.

1. RELATÓRIO

Trata-se de incidente de inconstitucionalidade sobre as Leis nº 1.818/2022, nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.861/2022, do Município de Cafelândia, instaurado por determinação do Acórdão nº 875/24-STP[1], emitido na Representação nº 50807/23, em que foram apontadas a concessão de reajustes de subsídios a agentes políticos do Poder Executivo Municipal com efeitos na mesma legislatura e a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Na Sessão Ordinária nº 10 do Tribunal Pleno, fui designado relator deste processo[2].

Citado, o Município de Cafelândia alegou não vislumbrar inconstitucionalidade nas leis municipais referidas.

A antiga Coordenadoria de Gestão Municipal (CGM) emitiu a Instrução nº 190/25[3], opinando pela procedência do presente incidente, com o

[1] Cópia à peça 2.
[2] Peça 3.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022, nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.861/2022, em razão da inobservância da anterioridade quanto ao reajuste/recomposição dos subsídios dos agentes políticos, bem como da ausência de estimativa específica de impacto orçamentário-financeiro.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 19/25-PGC[4], manifestou-se, igualmente, pela procedência do incidente, com o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022, por violação ao disposto nos artigos 29, incisos V e VI, 37, *caput* e inciso X, e 39, § 4º, da Constituição Federal[5] e no art. 16, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná[6], e da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022, nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.861/2022, por violação ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal[7].

---

[3] Peça 11.
[4] Peça 12.
[5] *"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*
(...)
V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
(...)
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
(...)
Art. 39. (...).
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI."
[6] *"**Art. 16.** O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos:*
(...)
***VI -** subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4°, 150, II, 153, III e 153, §2º, I, da Constituição Federal;"*
[7] *"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*
§ 1º 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, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

Por meio do Despacho nº 183/25-GCILB[8], foi determinado o encaminhamento dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF), em atendimento à previsão contida no art. 252-C do Regimento Interno[9], para informar eventuais impactos na área de fiscalização decorrentes da decisão a ser emitida nestes autos.

A CGF, pelo Despacho nº 272/25[10], informou que *"podem existir impactos decorrentes da futura decisão"*.

Mediante o Despacho nº 398/25-GCILB[11], determinou-se o retorno dos autos à unidade técnica e ao órgão ministerial para manifestarem-se a respeito da repercussão, no presente incidente, da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0027682-06.2023.8.16.0000, de relatoria da Desembargadora Sônia Regina de Castro, transitada em julgado em 20/06/2024, que declarou *"inconstitucionais as Leis Municipais nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.889/2023, do Município de Cafelândia, com efeitos ex nunc"*.

Por intermédio da Instrução nº 1037/25-CGM[12], a unidade técnica emitiu opinativo pela extinção parcial do processo, sem julgamento de mérito, em razão da perda de objeto em relação às Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022, reiterando, no mais, sua instrução anterior.

Já o Ministério Público de Contas, pelo Parecer nº 98/25-PGC[13], pronunciou-se pela perda de objeto deste incidente, com o seu consequente encerramento, sem prejuízo de que a subscritora da manifestação do município nestes autos (peça 10) seja alertada acerca do dever de lealdade processual e de que seja apurada, no Processo nº 50807/23, *"eventual nulidade por ausência de prévia estimativa de impacto financeiro, reclamado no art. 16 da LRF, a atrair a nulidade de que trata o art. 21, da Lei Complementar 101/2000, avaliando-se a*

---

[8] Peça 13.
[9] *"Art. 252-C. Os processos de consulta, prejulgado, incidente de inconstitucionalidade e uniformização de jurisprudência deverão ser encaminhados à Coordenadoria-Geral de Fiscalização pelas unidades técnicas, previamente à elaboração da instrução, para informar eventuais impactos decorrentes da decisão na área de fiscalização."*
[10] Peça 15.
[11] Peça 16.
[12] Peça 18.
[13] Peça 19.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

respectivas consequências à luz do que preconiza a LINDB, consoante disposições introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 (art. 21 e seguintes)".

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O presente incidente foi instaurado com a finalidade de apreciar a constitucionalidade das Leis nº 1.818/2022, nº 1.820/2022, nº 1.849/2022 e nº 1.861/2022 do Município de Cafelândia, diante da concessão de reajustes de subsídios a agentes políticos do Poder Executivo Municipal com efeitos na mesma legislatura e da ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Primeiramente, no que diz respeito ao princípio da anterioridade, consta dos autos que as Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022, ao operarem aumento dos subsídios do prefeito, do vice-prefeito e dos secretários municipais a partir do próprio exercício de 2022, teriam violado o disposto nos artigos 29, incisos V e VI, 37, *caput* e inciso X, e 39, § 4º, da Constituição Federal[14] e no art. 16, inciso VI, da Constituição do Estado do Paraná[15].

---

[14] *"Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*
(...)
V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
(...)
Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
(...)
X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
(...)
Art. 39. (...).
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI."

[15] *"**Art. 16.** O município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal, nesta Constituição e os seguintes preceitos:*
(...)
***VI -** subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, §4°, 150, II, 153, III e 153, §2º, I, da Constituição Federal;"*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

Contudo, tenho, em consonância com as manifestações uniformes da unidade técnica e do órgão ministerial, que houve a perda de objeto do incidente nesse aspecto.

Isso porque as referidas leis já foram analisadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que, em sede de controle concentrado, declarou a sua inconstitucionalidade, notadamente em razão da ofensa ao princípio da anterioridade.

Confira-se a ementa do julgado[16]:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 1.820/2022, 1.849/2022 E 1889/2023, DE CAFELÂNDIA, QUE REAJUSTAM OS SUBSÍDIOS DO PREFEITO, DO VICE-PREFEITO E DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS NO CURSO DO MANDATO E PARA A MESMA LEGISLATURA. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 27, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL). INTERPRETAÇÃO CONJUNTA DOS INCISOS V E VI DO ART. 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE IMPÕE A OBSERVÂNCIA DA ANTERIORIDADE NAS HIPÓTESES DE FIXAÇÃO OU REAJUSTE DE SUBSÍDIOS DE AGENTES POLÍTICOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPOSSIBILIDADE, OUTROSSIM, DE PREVISÃO DE RECOMPOSIÇÃO ANUAL AOS AGENTES POLÍTICOS, CUJO VÍNCULO COM A ADMINISTRAÇÃO É DE NATUREZA TRANSITÓRIA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTE ÓRGÃO ESPECIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC."*[17]

Da fundamentação do Acórdão, extraem-se os seguintes excertos:

> *"No tocante à fixação dos subsídios dos agentes políticos integrantes do executivo municipal, a atual e reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que estes devem ser fixados na legislatura anterior para vigorar na subsequente. Trata-se de compreensão que densifica o princípio*

[16] Disponível em: https://consulta.tjpr.jus.br/projudi_consulta/
[17] TJPR – ADI nº 0027682-06.2023.8.16.0000 – Órgão Especial – Rel. Des. Sônia Regina de Castro – j. 24/11/2023.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

> *da moralidade administrativa e impede a realização de ajustes políticos no curso do mandato que possam desvirtuar a remuneração dos respectivos agentes. Quer dizer, intenta-se obstar que o aumento remuneratório se preste como moeda de troca em eventuais embates políticos.*
>
> *(...)*
>
> *Anote-se que a conclusão alcançada pelo STF se dá a partir da interpretação conjunta dos incisos V e VI do artigo 29, o que fulmina a argumentação do Município no sentido de que não haveria óbice constitucional à alteração dos subsídios dos agentes do Executivo.*
>
> *(...)*
>
> *De outro lado, a recomposição anual da remuneração, também prevista nas leis ora analisadas, é incompatível com o regime remuneratório dos agentes políticos, cujo vínculo com a administração pública é transitório.*
>
> *(...)*
>
> *Convém referir, ainda, que nem mesmo sob a justificativa de manter atualizados os salários dos demais servidores municipais – parametrizados pela remuneração do Prefeito – se pode admitir a fixação do subsídio paradigma em desacordo com a Constituição.*
>
> *À luz dos fundamentos aqui expostos, é inarredável a conclusão de que as leis impugnadas, que se entrelaçam para promover indevido incremento remuneratório aos agentes políticos da cúpula administrativa de Cafelândia, são materialmente inconstitucionais."*

Diante do exposto, considerando que, uma vez analisados os diplomas legais em abstrato, o Poder Judiciário declarou a sua inconstitucionalidade, inclusive exaurindo a matéria posta a julgamento neste incidente acerca da aventada ofensa ao princípio da anterioridade, e tendo a decisão judicial transitado em julgado em 20/06/2024, deve ser reconhecida a perda de objeto do presente expediente, relativamente às Leis Municipais nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022.

Quanto à proposta do órgão ministerial para alertar a subscritora da manifestação apresentada pelo município (peça 10) sobre o dever de lealdade processual, observa-se que a sugestão decorre do fato de não ter sido informado,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

nestes autos, acerca da decisão proferida na ação direta de inconstitucionalidade ou do seu devido atendimento, já que, em consulta ao site do Legislativo municipal, constatou-se que ditas leis constam como “em vigor”.

Não obstante os argumentos aduzidos pelo órgão ministerial, deixo de acolher a sugestão, pois inexistem elementos que apontem má-fé na conduta da Procuradora-Geral do município.

Ademais, as sanções e medidas cabíveis em decorrência do eventual descumprimento da decisão judicial que declarou a inconstitucionalidade das leis em comento demandam apreciação de mérito no bojo da representação originária.

Dando seguimento ao exame do presente incidente, resta analisar a suscitada inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022.

Consoante informações compiladas na Instrução nº 190/25-CGM[18], a Lei nº 1.818/2022, publicada em 26/01/2022, com efeitos financeiros a partir de 01/01/2022, concedeu recomposição salarial aos servidores públicos municipais, nestes termos:

> *“Art. 1º Fica concedido o percentual total de 10,96% (dez vírgula noventa e seis por cento) a título de recomposição salarial - Índice Nacional de Preço ao Consumidor - INPC, sobre os vencimentos básicos dos Servidores Públicos do Município.*
>
> *Art. 2º Fica concedido o percentual total de 0,59% (zero vírgula cinquenta e nove por cento), serão aplicados a todos os Servidores Municipais do quadro efetivo, Professores e profissionais do quadro do Magistério Público Municipal, Comissionados, Empregos Públicos, Aposentados e Pensionistas com paridade e da tabela de funções gratificadas.*
>
> *Art. 3º Para os Aposentados e Pensionistas sem paridade aplica-se o percentual de 10,96% (dez vírgula noventa e seis por cento) a título de recomposição salarial.*
>
> *Art. 4º O índice usado para o cálculo da recomposição salarial, será com base no INPC, em atendimento à reposição de direito dos servidores Públicos Municipais, referente ao período*

[18] Peça 11.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

compreendido entre dezembro de 2020 a novembro de 2021.

Art. 5º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação com efeitos financeiros contados a partir do dia 1º de janeiro de 2022."

Já a Lei Municipal nº 1.861/2022, publicada em 10/08/2022, alterou o vencimento do cargo de médico do trabalho, modificando o Anexo I da Lei nº 1.637/2019, o qual passou a assim dispor[19]:

CARGOS EQUIVALENTES E TRANSFORMADOS ENQUADRADOS NA NOVA ESTRUTURA DE CARGOS - QUADRO DE VAGAS
(Anexo I - Lei Municipal Nº 1.143/2011)

~~CARGOS~~	~~GRUPO~~	~~TABELA~~	~~REFERÊNCIA~~	~~PISO~~	~~VAGAS CRIADAS~~	~~VAGAS OCUPADAS~~	~~VAGAS LIVRES~~	~~C. H.~~
~~GRUPO GSU~~								
~~MÉDICO DO TRABALHO~~	~~GSU~~	~~C~~	~~II - 1 - 1~~	~~9.300,00~~	~~01~~	~~00~~	~~01~~	~~20~~

CARGOS	GRUPO	TABELA	REFERENCIA	PISO	VAGAS CRIADAS	VAGAS OCUPADAS	VAGAS LIVRES	C. H.
GRUPO GSU								
MÉDICO DO TRABALHO	GSU	C	II - 1 - 1	16.070,54	01	01	00	20

(Redação dada pela Lei nº 1861/2022)

Em vista do aumento de despesa acarretado, é mister consignar as condições impostas para tanto pelo art. 169, § 1º, da Constituição Federal e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º 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, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

[19] Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a1/pr/c/cafelandia/lei-ordinaria/2019/164/1637/lei-ordinaria-n-1637-2019-cria-cargo-no-plano-de-cargos-carreiras-e-vencimento-dos-servidores-publicos-municipais-de-cafelandia-conforme-especifica?q=1637

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

> *I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;*
>
> *II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*
>
> *(...)*
>
> *Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."*

No caso, conforme destacado na decisão que determinou a instauração do presente incidente, a análise técnica realizada no processo originário[20] evidenciou a ausência de estudos prévios de impacto orçamentário-financeiro demonstrando que as alterações remuneratórias promovidas teriam adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Em novo exame, após o município apresentar demonstrativo de impacto orçamentário e financeiro, a antiga CGM concluiu pela inadequação do documento[21]:

> *"De saída, verifica-se que o Município de Cafelândia juntou aos autos estudo de impacto financeiro, o qual não havia anexado em sede de juntada do ofício n.º 049/2023. Com efeito, observa-se que o estudo é datado de 10 de janeiro de 2022.*
>
> *De acordo com o documento, para a projeção de gastos com pessoal nos exercícios de 2022, 2023 e 2024 foi utilizado o percentual de aumento de 13,50% ao ano. Relata-se ainda que na projeção da receita corrente líquida foi utilizado o percentual de 13% para o exercício de 2022, 2023 e 2024, sendo que a média dos últimos três anos é de 15,42%. Ou seja, segundo consta, utilizou-se percentual a menor para se ter margem de segurança, o que, na manifestação, se conclui que não se ultrapassaria o limite de alerta que é de 48,60%.*
>
> *Assim sendo, esta Unidade Técnica entende não prosperar a argumentação do município para*

[20] Instrução nº 1196/23-CGM (peça 16 do Processo nº 50807/23).
[21] Instrução nº 2828/23-CGM (peça 20 do Processo nº 50807/23).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

> *retificação da instrução n.º 1196/23, haja vista que em que pese o município tenha juntado nos autos estudo, este não se mostrou específico em analisar o impacto orçamentário-financeiro das leis questionadas no orçamento municipal.*
>
> *Do referido estudo, observa-se que o demonstrativo se baseou em analisar projeções com pessoal nos últimos três anos,* ***sem considerar os acréscimos trazidos pelas próprias legislações promulgadas****."* (grifo no original)

Na instrução dos presentes autos, constatou-se que as leis orçamentárias anuais dos exercícios de 2022 e 2023 não previram os impactos advindos da edição das leis em questão, reafirmando-se que a municipalidade não comprovou a realização do estudo prévio de impacto orçamentário-financeiro[22]:

> *"Em consulta às Leis Orçamentárias Anuais do Município de Cafelândia/PR referente aos exercícios financeiros de 2022 e 2023 (Leis n.º 1815/2021 e n.º 1884/2022), por meio do Portal da sua respectiva Câmara Municipal, tais afirmações se confirmam, visto que não foi possível se identificar, em ambas, qualquer aspecto orçamentário específico dos impactos gerados pelas promulgações das legislações sob análise.*
>
> *No presente processo, verifica-se que o Município de Cafelândia/PR apenas realizou a alegação genérica da realização prévia do estudo do impacto orçamentário-financeiro na sua manifestação (peça n.º 10), não colacionando aos autos qualquer elemento concreto ou documento que ratificasse a sua alegação ou que pudesse ensejar na alteração da conclusão exarada no âmbito dos autos n.º 5080-7/23."* (grifo no original)

Importa assinalar que o Ministério Público de Contas, em sua última manifestação, pronunciou-se pela perda de objeto deste incidente, sem prejuízo de que seja apurada nos autos de representação *"eventual nulidade por ausência de prévia estimativa de impacto financeiro, reclamado no art. 16 da LRF, a atrair a nulidade de que trata o art. 21, da Lei Complementar 101/2000, avaliando-se a*

[22] Instrução nº 190/25-CGM (peça 11).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

respectivas consequências à luz do que preconiza a LINDB, consoante disposições introduzidas pela Lei nº 13.655/2018 (art. 21 e seguintes)".

Contudo, o acréscimo remuneratório efetivado sem prévia dotação orçamentária e sem estudo do seu impacto orçamentário e financeiro, para além da nulidade prevista no art. 21, inciso I, alínea "a", c/c art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal[23], implica infringência aos dispositivos constitucionais acima transcritos.

Nesse sentido, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 1.255, DE 2018, DE RORAIMA.* ***ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO DOS SERVIDORES EFETIVOS*** *DA FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS DE RORAIMA (FEMARH/RR) E DO INSTITUTO DE AMPARO À CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO ESTADO DE RORAIMA (IACTI/RR).* ***AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE ESTUDO DO IMPACTO ECONÔMICO E FINANCEIRO DO AUMENTO CONFERIDO PELA NORMA IMPUGNADA. OFENSA AOS ARTS. 169, § 1º, DA CRFB, E 113 DO ADCT. PROCEDÊNCIA.*** *MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.*
>
> *1. A controvérsia constitucional deduzida na presente ação direta de inconstitucionalidade consiste em saber se é constitucional lei estadual que promova acréscimo remuneratório de servidores efetivos da Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (FEMARH) e do*

---

[23] *"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*
I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:
I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.
§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.
§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.
§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:
I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.
(...)
Art. 21. É nulo de pleno direito:
I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal; e"

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

Instituto de Amparo à Ciência, Tecnologia e Inovação (IACTI), sem a correspondente e prévia dotação orçamentária ou a apresentação no curso do processo legislativo de estimativa de impacto financeiro e orçamentário referente à despesa pública criada.

2. Preliminar. Conversão da apreciação cautelar em julgamento definitivo de mérito. Considerando: (i) o alto grau de instrução do feito, (ii) a existência de jurisprudência acerca de matéria similar, (iii) os imperativos de economia processual e (iv) a inutilidade de novas providências instrutórias no estágio em que o processo se encontra, a ação direta de inconstitucionalidade está pronta para julgamento definitivo.

3. Preliminar. Conhecimento da ação. Por ocasião do julgamento do agravo regimental interposto nesta ação, o Plenário da Corte, por maioria, acompanhou o voto-vogal do eminente Ministro Alexandre de Moraes para concluir ser 'possível o exame da constitucionalidade em sede concentrada de atos normativos estaduais que concederam vantagens remuneratórias a categorias de servidores públicos em descompasso com a atividade financeira e orçamentária do ente, com fundamento no parâmetro constante do art. 169, § 1º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 113 do ADCT (EC 95/2016).'

4. Mérito. Art. 169, § 1º, inc. I, da Constituição da República. As provas documentais carreadas aos autos atestam a inexistência de prévia dotação orçamentária para a concessão do incremento remuneratório. A Chefia do Poder Executivo estadual não apresentou estudos nesse sentido, bem como contrariou os pronunciamentos técnicos da Advocacia Pública e da Secretaria de Planejamento. A Assembleia Legislativa do Estado limitou-se a fazer alegações genéricas no sentido de que a LRF restara observada na espécie.

5. Mérito. Art. 113 do ADCT. A despeito de a regra do art. 113 do ADCT ter sido incluída na Constituição pela EC nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal da União, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que essa norma aplica-se a todos os entes federados, à luz de métodos de interpretação literal, teleológico e sistemático. Ficou comprovado nos autos que o objeto impugnado não foi instruído com

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

> ***estudos do seu impacto financeiro e orçamentário. Precedentes.***
>
> *6. Modulação de efeitos. Em respeito aos princípios da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da proteção da confiança, conjuntamente ao fato de a norma atacada já ter produzido efeitos por quase um lustro possibilitando a percepção de verbas de natureza alimentar por servidores públicos, torna-se imperativa a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868, de 1999.*
>
> *7. Ação direta de inconstitucionalidade integralmente conhecida e, no mérito, julgada procedente, com efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata do presente julgamento."*[24]

Dessa forma, considerando a contrariedade ao disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal e no art. 113 do ADCT[25], impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade das Leis Municipais nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022.

Ressalte-se que o presente incidente cinge-se a verificar, de forma preliminar, a constitucionalidade dos diplomas legais em apreço, de modo que as questões de mérito acerca das medidas e sanções cabíveis deverão ser debatidas no processo originário.

3. VOTO

Em face do exposto, **VOTO**:

1) pela perda de objeto do presente incidente de inconstitucionalidade em relação às Leis nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022 do Município de Cafelândia;

---

[24] STF, ADI 6080, Rel. Min. André Mendonça, Tribunal Pleno, j. 05/12/2022, DJe 09/01/2023. Grifo nosso.

[25] *"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar.*
§ 1º 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, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.
(...)
Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

2) pela procedência do presente incidente em relação às Leis nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022 do Município de Cafelândia, para o fim de reconhecer a sua inconstitucionalidade, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[26];

3) após o trânsito em julgado:

a) pelo encaminhamento de representação à Procuradoria-Geral de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 409 do Regimento Interno[27];

b) pela remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para ciência;

c) pelo encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno[28], e seu arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

---

[26] *"Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.*
(...)
§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas."

[27] *"Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins."*

[28] *"Art. 398. (...)*
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

I – Declarar a perda de objeto do presente incidente de inconstitucionalidade em relação às Leis nº 1.820/2022 e nº 1.849/2022 do Município de Cafelândia;

II – julgar PROCEDENTE o presente incidente em relação às Leis nº 1.818/2022 e nº 1.861/2022 do Município de Cafelândia, para o fim de reconhecer a sua inconstitucionalidade, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do art. 78, § 4º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005[29];

III – determinar, após o trânsito em julgado, o encaminhamento de representação à Procuradoria-Geral de Justiça, em cumprimento ao disposto no art. 409 do Regimento Interno[30], a remessa dos autos à Coordenadoria-Geral de Fiscalização (CGF) para ciência e por fim, o encerramento do feito, em conformidade com o art. 398, § 1º, do Regimento Interno[31], com arquivamento na Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 11 de setembro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 17.

---

[29] *"Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.*
(...)
§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas."

[30] *"Art. 409. Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins."*

[31] *"Art. 398. (...)*
§ 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator."

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFF.BJGX