

Relatório das Medidas Adotadas pelo Observatório de Gestão Pública de Londrina (OGPL) Contra o Projeto de Lei nº 52/2025

Contexto Geral

O Observatório de Gestão Pública de Londrina (OGPL), entidade jurídica de direito privado sem fins lucrativos, desenvolveu uma série de ações coordenadas contra o Projeto de Lei nº 52/2025, que propunha alterações no Estatuto dos Servidores Públicos Municipais de Londrina, especificamente sobre as regras de cessão de servidores entre entes federativos. O projeto, que inicialmente foi retirado da pauta devido à pressão popular exercida pela sociedade civil, retornou posteriormente como PL nº 204/2025 e foi aprovado pela Câmara Municipal em julho de 2025, frise-se sem qualquer participação da sociedade, tampouco realização de audiência pública, autorizando o acúmulo de remuneração do cargo efetivo de origem e do cargo comissionado de secretário municipal.

Cronologia das Medidas Adotadas pelo OGPL

Ofício 007/2025 (30 de abril de 2025)

O primeiro movimento do OGPL foi direcionado ao Prefeito José Tiago Camargo do Amaral e ao Presidente da Câmara Emanuel Edson de Oliveira Gomes, por meio de uma manifestação formal contra o projeto de lei. A entidade solicitou expressamente a retirada do PL nº 52/2025 por parte do Poder Executivo Municipal, argumentando a necessidade de adequações frente à normativa federal. Simultaneamente, foi feito um pedido ao Poder Legislativo Municipal para que promovesse discussões públicas e não aprovasse o projeto em sua forma original, considerando os riscos de inconstitucionalidade identificados.

Ofício 010/2025 (21 de maio de 2025)

Após receber resposta oficial do Poder Executivo em 20 de maio de 2025, o OGPL encaminhou novo ofício aos mesmos destinatários, desta vez com questionamentos diretos e específicos. A entidade cobrou esclarecimentos sobre as alegadas vantagens econômicas do projeto em relação aos cofres públicos municipais, considerando que haveria distinção salarial entre secretários, uma vez que aqueles cedidos pelo Estado do Paraná perceberiam valores maiores que aqueles que não possuíam tal condição. O OGPL questionou qual seria a postura adotada pelo Município diante dessa disparidade, reiterando o pedido de não aprovação do projeto.

Ofício 011/2025 (02 de junho de 2025)

Expandindo sua estratégia de atuação, o OGPL direcionou suas ações também aos Secretários Municipais e Vereadores da Câmara Municipal de Londrina. Este ofício representou uma ampliação significativa do diálogo, incluindo os executores e legisladores individuais no debate. A entidade formulou questionamentos éticos diretos através de quatro

perguntas específicas sobre a moralidade administrativa da proposta, exercendo pressão política coordenada sobre os tomadores de decisão locais e buscando sensibilizar cada um dos atores políticos envolvidos no processo decisório.

Ofício 013/2025 (02 de junho de 2025)

Em uma estratégia de mobilização da participação popular, o OGPL encaminhou solicitação formal ao Presidente da Câmara Municipal para a realização de audiência pública sobre o tema. A solicitação baseou-se no artigo 23, **XXX** do Regimento Interno da Câmara Municipal de Londrina, demonstrando conhecimento técnico dos instrumentos regimentais disponíveis. Esta medida visava garantir transparência no processo decisório e possibilitar o envolvimento direto da sociedade civil nos debates sobre o projeto, considerando que o cidadão londrinense, como contribuinte de impostos em todas as esferas de poder, teria o direito de manifestar sua opinião sobre o uso dos recursos públicos.

Nota Pública (10 de julho de 2025)

Após a aprovação do projeto como PL nº 204/2025, o OGPL emitiu nota pública dirigida à sociedade em geral, manifestando repúdio à decisão tomada pela Câmara Municipal com apoio do Executivo. A nota denunciou que a tramitação ocorreu de forma atropelada, sem o devido debate público, e que o pedido de audiência pública havia sido ignorado pelo Poder Legislativo. A entidade reafirmou todos os argumentos jurídicos e éticos desenvolvidos ao longo do processo, anunciou a continuidade das ações para reversão da decisão e indicou a intenção de articular-se com outras entidades da sociedade civil para ampliar o debate público sobre a questão.

Fundamentação Jurídica Defendida pelo OGPL

Inconstitucionalidades Alegadas

O OGPL fundamentou sua oposição ao projeto identificando duas principais violações constitucionais. A primeira refere-se ao artigo 39, § 4º da Constituição Federal, que estabelece o princípio do pagamento em parcela única através do instituto do subsídio. Segundo a entidade, o projeto representava uma tentativa de burlar esta regra constitucional que determina remuneração única para cargos públicos, permitindo que servidores recebessem valores além do subsídio estabelecido.

A segunda inconstitucionalidade apontada relaciona-se ao artigo 37, XVI da Constituição Federal, que veda expressamente o acúmulo de cargos públicos remunerados. O OGPL argumentou que permitir que servidores recebessem simultaneamente remuneração do Estado (por cargo que não mais exercem efetivamente) e do Município (pelo cargo de secretário) configura clara violação a esta vedação constitucional, representando acúmulo ilícito de remunerações públicas.

Princípios Administrativos Violados

A fundamentação do OGPL também se baseou na violação de princípios fundamentais da administração pública previstos no artigo 37 da Constituição Federal. Quanto ao princípio da eficiência, a entidade argumentou que o projeto criaria um desalinhamento problemático entre a prestação do serviço público e a responsabilidade financeira, uma vez que o ente que receberia o trabalho (Município) não seria o ente pagador primário (Estado), gerando ineficiência na aplicação dos recursos públicos.

Em relação ao princípio da impessoalidade, o OGPL sustentou que a proposta possibilitaria práticas baseadas em preferências pessoais dos administradores, permitindo o pagamento de servidores para trabalhar em outros locais conforme critérios subjetivos, em detrimento do interesse público e da isonomia que deve pautar a administração pública.

Sobre o princípio da moralidade, a entidade identificou graves problemas éticos na proposta, incluindo o enriquecimento ilícito de servidores que receberiam dupla remuneração e o prejuízo ao erário público sem contrapartida adequada. Particularmente problemático seria o fato de servidores receberem vencimentos do cargo de origem sem exercer efetivamente as funções correspondentes, configurando pagamento sem prestação de serviço.

Análise Jurídica do Advogado Especialista e Professor João Ricardo Anastácio

Na análise realizada pelo Professor João Ricardo Anastácio sobre o relatório do Observatório de Gestão Pública de Londrina (OGPL) acerca do Projeto de Lei nº 204/2025, foi concluído que existem fortes indícios de inconstitucionalidade na referida legislação municipal.

Violação ao Regime de Subsídio (Art. 39, § 4º da CF)

A Lei Municipal afronta diretamente o artigo 39, § 4º da Constituição Federal, que estabelece que os secretários municipais devem ser remunerados exclusivamente com subsídios fixados em parcela única. A legislação aprovada permite que o servidor acumule o subsídio de secretário municipal com a remuneração de seu cargo efetivo de origem, quebrando o regime constitucional de parcela única.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 instituiu o subsídio em parcela única como mecanismo específico de moralização e controle dos vencimentos públicos. Nesse contexto, a Lei Municipal representa um retrocesso legislativo inadmissível ao modelo anterior à reforma constitucional de 1998, contrariando os princípios de simplificação, controle e transparência salarial no serviço público.

Vedação ao Acúmulo de Cargos (Art. 37, XVI da CF)

O artigo 37, XVI da Constituição Federal também foi violado, pois estabelece a proibição do acúmulo remunerado de cargos públicos, admitindo exceções apenas em casos específicos previstos no próprio texto constitucional, como dois cargos de professor ou de profissional da saúde com compatibilidade de horários.

O acúmulo de remuneração entre o cargo comissionado de secretário municipal e o cargo público efetivo de origem não se enquadra nas exceções constitucionais estabelecidas, configurando acúmulo indevido, ainda que o servidor esteja cedido e sem exercício na função de origem.

Violação aos Princípios Constitucionais da Administração Pública

Os princípios constitucionais da administração pública previstos no artigo 37, caput da Constituição Federal foram sistematicamente violados pela Lei Municipal:

Princípio da Legalidade e Moralidade: A legislação permite que o servidor receba remuneração sem exercer função na origem, configurando enriquecimento indevido e violando os fundamentos da moralidade administrativa.

Princípio da Impessoalidade: A Lei favorece servidores específicos dependendo de sua origem funcional, gerando tratamento desigual e não isonômico, ferindo o princípio fundamental da supremacia do interesse público.

Princípio da Eficiência: A norma determina que o Município pague por servidor que já recebe remuneração do Estado, criando duplicidade de pagamento público sem correspondente aumento na prestação de serviços à sociedade.

Prejuízo aos Cofres Públicos

A análise identificou que a Lei configura enorme prejuízo aos cofres públicos, considerando que os secretários municipais cedidos por outros entes federativos passariam a receber duas vezes mais que secretários que não são servidores efetivos externos, criando desequilíbrio injustificável e antieconômico na estrutura remuneratória municipal.

Inconstitucionalidade Material e Formal

Em síntese, a Lei Municipal possui vícios materiais de inconstitucionalidade, uma vez que seu conteúdo viola diretamente dispositivos constitucionais fundamentais. Adicionalmente, apresenta inconstitucionalidade formal decorrente do desrespeito ao processo legislativo democrático, especialmente pela negativa injustificada da audiência pública solicitada e pela tramitação deliberadamente acelerada da referida Lei, impedindo o debate público adequado sobre matéria de tamanha complexidade e impacto social.

Argumentação Comparativa e Contexto Histórico

Para fortalecer sua argumentação, o OGPL utilizou a legislação federal como parâmetro de comparação, destacando que o estatuto do servidor federal estabelece claramente que o ônus financeiro do servidor cedido deve ser suportado pelo órgão cessionário. Desta forma, qualquer servidor federal que ocupe cargo comissionado municipal deve ter seus vencimentos pagos pelo Município, não havendo economia real aos cofres públicos municipais na proposta apresentada.

A entidade também invocou o contexto histórico da reforma constitucional de 1998 para demonstrar o caráter regressivo da proposta. Até 1998, era permitido e debatido o acúmulo de remunerações para secretários municipais, mas a reforma constitucional vedou expressamente essa prática, criando a figura do subsídio em parcela única especificamente para coibir tais acúmulos. O próprio estatuto do servidor municipal de Londrina já havia seguido este caminho evolutivo, estabelecendo a opção entre a remuneração do cargo efetivo ou o subsídio do cargo comissionado. Neste contexto, o OGPL argumentou que retroceder à legislação anterior representaria uma regressão social inaceitável.

Questões Práticas Levantadas

Disparidade Salarial e Impacto Financeiro

Após análise do advogado e economista Gustavo Ximenez, o OGPL identificou problemas práticos significativos na implementação da proposta, particularmente relacionados à disparidade salarial que seria criada entre secretários municipais. A entidade destacou que secretários cedidos pelo Estado receberiam valores superiores aos secretários municipais regulares, citando exemplos comparativos: em Curitiba, aproximadamente R\$23.000 mensais; em Maringá, R\$20.000 mensais; e em Londrina, após aumento recente, R\$21.000 mensais. Na prática, secretários cedidos receberiam praticamente dois vencimentos completos, criando evidente desigualdade de tratamento.

Quanto ao impacto nos cofres públicos, o OGPL questionou diretamente qual seria a vantagem econômica real para o Município, considerando que o servidor continuaria recebendo do Estado (mesmo sem exercer função estadual) e passaria a receber também do Município. Esta situação configuraria duplo ônus ao contribuinte londrinense, que paga impostos em todas as esferas federativas e veria seus recursos sendo utilizados de forma ineficiente.

Estimativa de impacto financeiro

A Lei permite que o servidor que já é efetivo do município de Londrina ou de outro ente público, ao passar a exercer cargo comissionado no município, mantenha sua remuneração enquanto efetivo, e receba uma gratificação de 90% do valor do subsídio para o cargo comissionado que assumiu. Não há limitações (se é aplicável somente a secretários por exemplo).

Para os servidores efetivos, houve uma mudança substancial no cálculo de custo benefício para assumir cargos comissionados. Anteriormente ao novo regime legal, o servidor precisava optar entre a remuneração do cargo efetivo ou a do comissionado, agora o servidor não precisa optar por receber um dos vencimentos, já que a gratificação criada pela nova lei poderá ser acumulada ao subsídio já recebido pelo cargo efetivo, ainda que ele não esteja exercendo o cargo.

Se adotaram algumas regras para se realizar uma estimativa adequada e razoável do impacto financeiro da nova lei, posto que não é possível saber a remuneração do cargo efetivo para os servidores que assumiram posições comissionadas (o portal de divulgação dos vencimentos do município de Londrina somente mostra o vencimento da posição ocupada). Assim, as regras são as seguintes:

- O impacto estimado corresponde ao valor menor entre a diferença entre a gratificação a que teria direito e a diferença da remuneração com o teto. Isso se dá para limitar a exposição ao teto de remuneração. Exemplificando: um servidor efetivo que assumira alguma secretaria, teria direito à gratificação em R\$19.710,00. Faltaria cerca de R\$5.600,00 para que sua remuneração fosse limitada pelo teto. Assumindo que o servidor já recebe em seu cargo efetivo, é muito improvável que sua remuneração não seja limitada pelo teto (seu salário enquanto efetivo teria que ser menor que a diferença). Com isso, para uma estimativa conservadora, se assumiu o menor valor como impacto.
- Se consideraram reflexos, decorrentes de obrigações patronais do município (contribuições previdenciárias, terço de férias, e etc) em 40%, patamar razoável e comum em estimativas como essa.

Assumindo essas regras de estimativa, o impacto mensal estimado no início de julho/25 corresponde ao ônus de **R\$ 135.872,60** mensais, considerando a identificação de que 12 servidores ocupavam posições enquanto efetivos e comissionados ao mesmo tempo (servidores efetivos de Londrina e do Estado do Paraná). - vide apêndice A.

Se reconhece que o município em si pode ter um alívio em suas contas em decorrência da Lei. Isso quando o servidor vem de outro ente, como é o caso dos servidores provenientes do Estado do Paraná. Quem arca com a remuneração do servidor enquanto efetivo é o Estado do Paraná, e o município arcaria com a gratificação de 90%. Então em uma visão míope, focada somente no município, haveria um "desconto" de 10% na remuneração final.

Contudo, o fato de vivermos em uma federação não faz o dinheiro se multiplicar. Caso a regra anterior estivesse em vigência, o servidor deveria escolher a remuneração a que receberia. Agora ele recebe 100% de uma fonte e 90% de outra, se assim escolher. Tanto a parcela de 100% do vencimento efetivo quanto a de 90% do vencimento comissionado estão sendo arcados com o dinheiro público, seja municipal, estadual ou federal. Assim, o impacto calculado se refere ao erário em geral (o que está sendo pago a mais).

Por fim, assumindo o cenário mais absurdo, em que todas as vagas existentes hoje fossem preenchidas por servidores efetivos, o impacto mensal da Lei seria de **R\$ 690.304,12** aos cofres públicos. Anualizados, totalizam **R\$ 8.973.953,62**. - vide apêndice B.

Estratégia de Atuação do OGPL

Abordagem Multifocal e Argumentação Escalonada

O OGPL adotou uma estratégia de atuação multifocal, direcionando seus esforços simultaneamente para diferentes atores políticos e institucionais. No Poder Executivo Municipal, a entidade exerceu pressão constante para a retirada voluntária do projeto. No Poder Legislativo Municipal, mobilizou-se ativamente pela rejeição da proposta. Com os Secretários Municipais, promoveu questionamento ético direto sobre as implicações da medida. Com os Vereadores individualmente, buscou sensibilização política personalizada. E com a sociedade civil, tentou mobilizar participação através de audiência pública e conscientização sobre os impactos negativos da proposta.

A argumentação foi desenvolvida de forma escalonada, combinando aspectos técnico-jurídicos relacionados às inconstitucionalidades e ilegalidades identificadas, dimensões ético-morais vinculadas aos princípios da administração pública, considerações econômicas sobre o prejuízo aos cofres públicos, e apelos democráticos pela necessidade de participação popular nas decisões que afetam o interesse coletivo.

Desfecho e Resultados das Medidas

Evolução do Projeto de Lei

O processo de tramitação do projeto apresentou duas fases distintas. Na primeira tentativa, o projeto foi retirado da pauta devido à pressão exercida pela população, à atuação da imprensa local e ao trabalho desenvolvido por entidades como o OGPL, demonstrando a efetividade inicial da mobilização social. Posteriormente, o projeto retornou ao debate público sob nova numeração, como PL nº 204/2025, e foi aprovado pela Câmara Municipal em julho de 2025, contando com o apoio explícito do Poder Executivo Municipal.

Limitações das Medidas Adotadas

Apesar dos esforços empreendidos, o OGPL enfrentou limitações significativas em sua atuação. O pedido de audiência pública, formalmente protocolado com base no Regimento Interno da Câmara Municipal, foi ignorado pelo Poder Legislativo, impedindo a participação popular efetiva no debate. A tramitação final do projeto ocorreu de forma acelerada, sem o devido debate público que a complexidade da matéria exigia. Mais significativamente, a decisão final desconsiderou completamente o posicionamento da sociedade civil, que já havia se manifestado de forma clara e contundente contra a proposta em sua versão anterior.

Resultados Positivos Parciais

Não obstante as limitações enfrentadas, a atuação do OGPL obteve resultados positivos importantes. A entidade conseguiu uma vitória temporária significativa ao forçar a retirada do projeto em sua primeira versão, demonstrando capacidade de pressão política e social efetiva. O trabalho desenvolvido gerou mobilização social expressiva, evidenciada pelo recebimento de inúmeras mensagens de apoio e solicitações de esclarecimento por parte da população londrinense. A questão ganhou visibilidade pública ampla, contribuindo para a amplificação do debate sobre moralidade na gestão pública municipal. Adicionalmente, o OGPL obteve resposta oficial do Poder Executivo, demonstrando que suas manifestações foram formalmente reconhecidas pelas autoridades competentes.

Medidas Pós-Aprovação

Após a aprovação do projeto, o OGPL manteve sua posição ativa por meio da Nota Pública de 10 de julho de 2025. A entidade reafirmou todas as críticas ao processo, destacando particularmente a tramitação atropelada sem debate adequado, a desconsideração do posicionamento da sociedade civil e a negativa injustificada do pedido de audiência pública. A fundamentação jurídica e ética foi integralmente mantida, caracterizando a aprovação

como grave retrocesso ético e administrativo que viola os princípios constitucionais da moralidade, eficiência, legalidade e interesse público, além de representar má utilização de recursos públicos com pagamento sem prestação efetiva de serviço.

O OGPL pretende continuar esclarecendo a população sobre os impactos negativos da medida aprovada, em articulação com outras entidades da sociedade civil para ampliar o debate público, e cobrança sistemática junto ao Executivo e Legislativo para que revertam a decisão tomada.

Análise dos Resultados

Mobilização

A atuação do OGPL demonstrou capacidade de intervenção no debate público local. O primeiro impacto da atuação do OGPL, representado pelo adiamento da aprovação e retirada inicial do projeto da pauta, evidenciou a efetividade da mobilização social quando adequadamente organizada e fundamentada. A entidade demonstrou capacidade de pressão política e social, conseguindo forçar recuo inicial das autoridades públicas. O trabalho desenvolvido consolidou a credibilidade técnica do OGPL, estabelecendo sua posição respeitada no debate público londrinense. Finalmente, a entidade conquistou apoio popular expressivo, demonstrado pelas mensagens de respaldo recebidas da sociedade civil organizada.

Irregularidades enfrentadas

Por outro lado, a experiência revelou limitações importantes no exercício do controle social. O OGPL enfrentou resistência política persistente, com o Executivo e Legislativo mantendo posição favorável ao projeto apesar de toda a argumentação técnica apresentada. O processo democrático mostrou-se limitado, especialmente pela negativa da audiência pública solicitada, impedindo participação popular efetiva. A tramitação foi deliberadamente acelerada de forma irregular pelas autoridades públicas, impedindo debate público adequado sobre matéria de evidente complexidade técnica e impacto social. O resultado final foi desfavorável ao posicionamento defendido pelo OGPL, com a aprovação do projeto apesar de toda a oposição técnica e social articulada.

Conclusões

O OGPL adotou estratégia abrangente e juridicamente fundamentada para combater o PL nº 52/2025, posteriormente renomeado como PL nº 204/2025, utilizando múltiplos canais de pressão política e social de forma coordenada e persistente. A fundamentação apresentada demonstrou sólido conhecimento jurídico-constitucional e compromisso genuíno com os princípios da administração pública, estabelecendo argumentação técnica robusta e consistente ao longo de todo o processo.

Embora o projeto tenha sido finalmente aprovado, contrariando o posicionamento defendido pela entidade, a atuação do OGPL obteve resultados significativos que transcendem o resultado específico do caso. A entidade conseguiu o adiamento inicial da aprovação através de pressão social efetiva, consolidou-se como ator relevante no controle social em Londrina, promoveu mobilização ampla da opinião pública sobre questões fundamentais de moralidade administrativa, e estabeleceu precedente importante para futuras ações de fiscalização da gestão pública municipal.

A resposta do OGPL após a aprovação do projeto demonstrou resiliência institucional notável, mantendo posição ativa mesmo diante da derrota e indicando compromisso duradouro com a defesa do interesse público. A capacidade de articulação anunciada para ações futuras sugere potencial para reversão da medida aprovada ou, minimamente, para

estabelecimento de controle social mais rigoroso sobre suas consequências práticas.

Diante do resultado negativo, a entidade elaborou o presente relatório a fim de encaminhar às entidades da sociedade civil organizada, bem como às instituições que possuem legitimidade e competência para analisar e adotar medidas para promover o debate acerca do tema e, eventualmente, promover atuação combativa frente às ilegalidades perpetradas pelo ato.

OBSERVATÓRIO DE GESTÃO PÚBLICA DE LONDRINA