

DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO PAGAMENTO – VEREADOR – PARCELAMENTO

PROCESSO Nº : 367927/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
INTERESSADO : CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ
RELATOR : CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 2986/25 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Município de Maringá. Pagamento do 13º subsídio. Possibilidade de pagamento em duas parcelas. Aplicação por analogia da autorização legal dos servidores estatutários. Impossibilidade da aplicação da legislação referente aos servidores estatutários. Natureza diferenciada do cargo de agente político. É admitido o pagamento em duas parcelas, comprovado o atendimento a requisitos de inexistência de previsão legal em contrário, elaboração de lei específica sobre o tema ou autorização em lei que versa sobre subsídios e garantia de que o pagamento deve corresponder estritamente ao valor proporcional ao período já exercido.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela Câmara Municipal, pela qual busca os seguintes esclarecimentos:

Caso a Lei Orgânica tenha assegurado aos vereadores o direito constitucional ao recebimento da gratificação natalina, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 650.898, em 1º de fevereiro de 2017, e o referido valor já tenha sido contabilizado na estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que acompanhou a lei específica de fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, mas inexistir qualquer previsão legal de parcelamento ou antecipação da primeira parcela para estes agentes políticos, é juridicamente possível seu pagamento antecipado na mesma data que recebem os demais servidores municipais, aplicando-se analogicamente a autorização legal para os servidores estatutários?

No caso dos autos, o parecer jurídico apresentado pelo Município de Maringá (peça 4, fl. 4) concluiu ser juridicamente possível o pagamento parcial e proporcional da gratificação natalina aos Vereadores no mês de junho de cada ano, tal qual ocorre com os servidores efetivos e comissionados desta Casa Legislativa, tendo em vista a natureza da parcela (13º subsídio, o qual pode ser fracionado em 1/12 avos), sem qualquer prejuízo ao erário, pois, ainda que o Edil – por algum motivo – não esteja mais no exercício da vereança no mês de dezembro, terá recebido o valor de forma proporcional ao exercício do mandato

A Consulta foi recebida por este Conselheiro pelo Despacho nº 606/25 – GCFSC (peça 8), sendo encaminhado à Escola de Gestão Pública para informação nos termos do art. 313, § 2º, do Regimento Interno.

Em manifestação, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação nº 60/25, peça 10) apresentou três julgados em sede de Consulta, contudo entendeu que o objeto desta Consulta não foi especificamente abrangido pelas decisões encontradas por referida unidade. Na sequência, os autos foram remetidos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para suas respectivas manifestações.

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar consultou a Coordenadoria-Geral de Fiscalização sobre possível impacto na atividade de fiscalização, a qual respondeu positivamente.

Após isto, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 274/25 (peça 15) respondeu às indagações do consulente nos seguintes termos:

Resposta: Cada Câmara deve fixar os requisitos para pagamento do 13º subsídio aos vereadores, através de normativo próprio, uma vez preenchidos todos os requisitos legais e havendo dotação orçamentária suficiente, cabe ao gestor autorizar, no momento apropriado, o pagamento dele. Não havendo antecipação do pagamento, não há óbice para que a escolha do gestor recaia sobre a data em que a folha de pagamento prevê o pagamento da verba para os servidores da Casa.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas (Parecer nº 245/25 – PGC, peça 16) também se manifestou quanto à possibilidade de pagamento proporcional do décimo terceiro subsídio aos vereadores em duas parcelas, sendo a primeira no mês de junho e a segunda no mês de dezembro, a exemplo do procedimento adotado em relação aos servidores efetivos e comissionados do Poder Legislativo, asseverando que

inexistindo previsão legal expressa, não é admissível aplicar por analogia aos vereadores a disciplina prevista para os servidores estatutários; todavia, é possível que a Câmara Municipal, mediante edição de norma própria, autorize o pagamento do décimo terceiro subsídio em duas parcelas anuais, desde que proporcional ao período efetivamente exercido e em observância às balizas constitucionais e fiscais (peça 16, fl. 16).

Mencionou que esta questão foi objeto do Recurso Extraordinário nº 650.898, submetido ao regime da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal, ocasião em que se firmou a tese de que é constitucional o pagamento de gratificação natalina e adicional de férias a agentes políticos, desde que haja previsão em lei específica.

Ressaltou que nesse Recurso Extraordinário, ficou decidido que a mera disposição na Lei Orgânica Municipal não é suficiente para a instituição do benefício, sendo imprescindível que conste na norma específica que fixa os subsídios para a legislatura, observando-se o princípio da anterioridade previsto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Ademais, apontou que o Supremo Tribunal Federal decidiu que o art. 39, § 4º, da Constituição, embora estabeleça o pagamento por subsídio em parcela única, não é incompatível com o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias, enfatizando, todavia, que a percepção dessas verbas depende de previsão em lei municipal específica, nos termos da Reclamação nº 32.483 AgR/SP¹.

Por fim, relembrou o entendimento consolidado do Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre a possibilidade de pagamento do 13º salário aos vereadores, conforme constante no Acórdão nº 4529/17 – Tribunal Pleno, sendo legítima quando presentes os requisitos constitucionais e legais, especialmente: (i) previsão expressa na lei específica que fixa os subsídios; (ii) respeito ao princípio da anterioridade; (iii) observância dos limites de despesa estabelecidos no art. 29-A da Constituição Federal; e (iv) atendimento às exigências da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com a devida estimativa do impacto orçamentário-financeiro.

Alertou também que eventual pagamento antecipado de parcela do 13º salário a vereadores que têm o direito regularmente instituído em lei que observe o princípio da anterioridade e as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal deve corresponder estritamente ao valor proporcional ao período já exercido, evitando que valores sejam pagos a agentes que não venham a permanecer no cargo até o final do exercício.

Contudo, o Ministério Público de Contas realizou também uma análise do caso concreto do Município de Maringá, para além da consulta sobre a tese jurídica em questão. Argumentou, nesse sentido, que no caso do referido município não há autorização legal válida para o pagamento do 13º salário dos vereadores, diante da inexistência de legislação específica sobre o tema, conforme preconizam os artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o aumento do subsídio feito em dezembro de 2024 teria sido feito de forma legalmente questionável.

Em relação a esse ponto, o Ministério Público de Contas entendeu que o Município de Maringá não poderia pagar 13º salário a seus vereadores, pois a Emenda à Lei Orgânica nº 62, de 19 de dezembro de 2022, não atendeu aos preceitos do art. 16, incisos I e II, e do art. 17, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e que devido a uma ofensa ao princípio da moralidade administrativa, a alteração dos subsídios feita pela Lei nº 17.108, de 19 de dezembro de 2024, deveria ser discutida em sede de Incidente de Inconstitucionalidade previsto no art. 78² da Lei Complementar nº 113/2005; por fim, sustentou que tal fato deveria ser encaminhado ao Ministério Público Estadual para eventual proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

É o relatório.

¹ Relatório pelo Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, julgado em 03/09/2019.

² 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.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, devido às questões levantadas pelo Ministério Público de Contas na manifestação (Parecer nº 245/25 – PGC, peça 16), entendo importante ressaltar que, no âmbito da Consulta, conforme dita o art. 311, inciso V³, do Regimento Interno, a resposta dada pelo Tribunal será em tese, ou seja, não se manifestará sobre casos concretos subjacentes.

Isso fica claro no parágrafo primeiro⁴ do referido artigo, o qual dispõe que mesmo em casos em que haja dúvida na interpretação ou aplicação em relação a uma legislação em específico, a resposta ainda será em tese.

Essa constatação decorre da própria natureza do processo de Consulta, que se aproxima de um processo objetivo, na qual não existe uma lide subjacente ao feito, apenas a busca pelo pronunciamento do Tribunal sobre determinada dúvida de natureza jurídica.

Logo, a questão envolvendo a situação fática-legal do Município de Maringá – a legitimidade do aumento do valor pago a título de décimo terceiro salário aos seus vereadores, entre outros –, escapa ao escopo desta Consulta, inclusive para fins de pronunciamento preliminar, devendo haver manifestação apenas sobre a questão posta em tese – sem prejuízo de que o Ministério Público de Contas, no âmbito de suas atribuições, requeira a instauração de procedimento em específico, seguindo as disposições legais e regimentais.

Feitas essas considerações iniciais, e retomando o tema central da consulta, é necessário destacar que não há dúvida sobre a possibilidade de pagamento do 13º salário com base no artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, desde que atendidos os requisitos previstos no Recurso Extraordinário nº 650.898, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e no Acórdão nº 4529/17 – Tribunal Pleno⁵, autos de Consulta nº 508517/17, do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Ou seja, são necessários:

- (i) previsão expressa da possibilidade de pagamento do benefício na Lei Orgânica do Município;
- (ii) regulamentação do pagamento do 13º salário prevista de forma expressa na lei específica que fixar o valor dos subsídios;
- (iii) observância, nos termos do art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aos limites de despesa do Poder Legislativo de que trata o art. 29-A e § 1º, da Constituição Federal;

3 Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos: (...)
V - ser formulada em tese.

4 Art. 311. (...)
§ 1º Havendo relevante interesse público, devidamente motivado, a consulta que versar sobre dúvida quanto à interpretação e aplicação da legislação, em caso concreto, poderá ser conhecida, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.

5 ACÓRDÃO Nº 4529/17 - Tribunal Pleno: Ementa: Consulta. Pagamento de 13º subsídio a Prefeitos, Vice-prefeitos e Vereadores. Julgamento do Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral que reconhece a inexistência de impeditivo constitucional. Necessidade de previsão em lei, que deve levar em conta a realidade financeira do Município, a Lei de Diretrizes Orçamentária, a Lei Orçamentária Anual, a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, seus arts. 16 e 17 e os limites do art. 29-A e §1º da Constituição Federal. Observância obrigatória do princípio da anterioridade. Resposta às consultas na forma da fundamentação.

(iv) respeitos aos princípios de direito administrativo explícitos e implícitos, como a impessoalidade, moralidade, economicidade, entre outros.

Superado esse ponto, diante do fato de que foi reconhecida a existência ao direito ao 13º subsídio no artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, e que o requisito referente à previsão em lei em sentido estrito que versa especificamente sobre o valor dos subsídios dos vereadores não ditou nenhum requisito sobre o modo de pagamento do referido valor, há de se entender que houve um silêncio eloquente da legislação e do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o modo de pagamento está dentro do espaço de discricionariedade do administrador público.

Em relação ao modo de pagamento da referida verba, entendo que não existe impedimento para o pagamento em duas parcelas ou parcela única, estando a escolha sobre como esse pagamento será feito associado à discricionariedade administrativa. Ensina Di Pietro sobre a discricionariedade administrativa:

7.6.3 Âmbito de aplicação da discricionariedade

A fonte da discricionariedade é a própria lei; aquela só existe nos espaços deixados por esta. Nesses espaços, a atuação livre da Administração é previamente legitimada pelo legislador. Normalmente essa discricionariedade existe:

a) quando a lei expressamente a confere à Administração, como no caso da norma que permite a remoção *ex officio* do funcionário, a critério da Administração, para atender à conveniência do serviço;

b) quando a lei é omissa, porque não lhe é possível prever todas as situações supervenientes ao momento de sua promulgação, hipóteses em que a autoridade deverá decidir de acordo com princípios extraídos do ordenamento jurídico;

c) quando a lei prevê determinada competência, mas não estabelece a conduta a ser adotada; exemplos dessas hipóteses encontram-se em matéria de poder de polícia, em que é impossível à lei traçar todas as condutas possíveis diante da lesão ou ameaça de lesão à vida, à segurança pública, à saúde.⁶ (grifo nosso)

A meu juízo, o modo de pagamento da verba enquadra-se na hipótese “c)” da classificação proposta por Di Pietro, isto é, situa-se no âmbito da competência administrativa, uma vez que, diante da inexistência de definição legal sobre a forma de exercício dessa atribuição, abre-se espaço para que a própria Administração Pública discipline a matéria.

Contudo, o exercício da discricionariedade pela Administração Pública encontra-se limitado pelo princípio da legalidade. No caso em análise, essa limitação tem reflexos práticos relevantes como forma de garantir a observância dos princípios administrativos, a conformidade com a legislação aplicável e o adequado controle dos pagamentos efetuados.

6 DI PIETRO, M. S. Z. Direito Administrativo. 37 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024, p. 219.

Inicialmente, é necessário verificar como se encontra a previsão legislativa existente, pois, caso a legislação preveja o pagamento em parcela única, não se mostra possível a adoção de outra maneira para o pagamento da referida parcela, uma vez que o espaço de discricionariedade deixa de existir em face da previsão legal expressa.

Em segundo lugar, faz-se indispensável a regulamentação específica dessa modalidade de pagamento em lei própria, que trate exclusivamente das questões relativas ao subsídio dos vereadores, não sendo admissível aplicar, por analogia, a disciplina prevista para servidores estatutários, em razão da natureza distinta do cargo de agente político. Se a própria fixação dos valores de subsídio deve ocorrer em legislação específica, também os direitos que dela decorrem devem seguir a mesma sistemática.

Cabe mencionar que, caso a lei que fixa o pagamento do 13º subsídio preveja a possibilidade de parcelamento, e desde que observados os requisitos estabelecidos no Recurso Extraordinário nº 650.898, julgado pelo Supremo Tribunal Federal, e no Acórdão nº 4529/17, do Tribunal Pleno, na Consulta nº 508517/17, deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná, tal previsão será considerada válida.

Por fim, cumpre destacar que o pagamento deve corresponder estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar a remuneração de agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício e impedir adiantamentos indevidos. O descumprimento dessa regra pode ensejar sanções, em razão de eventual enriquecimento ilícito do parlamentar, caso receba valores sem o correspondente vínculo formal.

Portanto, em resposta à consulta, cumpre assentar as seguintes orientações:

- (i) Não é admissível – com fundamento em simples aplicação analógica da autorização legal destinada aos servidores estatutários – o pagamento antecipado do 13º subsídio na mesma data em que o recebem os servidores municipais;
- (ii) Admite-se o pagamento proporcional do 13º subsídio aos vereadores em duas parcelas, a primeira em junho e a segunda em dezembro, desde que:
 - a) não exista previsão legal específica determinando o pagamento em parcela única;
 - b) haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político; e
 - c) o pagamento corresponda estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar adiantamentos indevidos a agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício.

2.1 VOTO

Ante o exposto, VOTO pelo CONHECIMENTO da presente Consulta e, no mérito, pela RESPOSTA ao questionamento, nos seguintes termos:

Questionamento: Caso a Lei Orgânica tenha assegurado aos vereadores o direito constitucional ao recebimento da gratificação natalina, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 650.898, em 1º de fevereiro de 2017, e o referido valor já tenha sido contabilizado na estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.101/2000), que acompanhou a lei específica de fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, mas inexistir qualquer previsão legal de parcelamento ou antecipação da primeira parcela para estes agentes políticos, é juridicamente possível seu pagamento antecipado na mesma data que recebem os demais servidores municipais, aplicando-se analogicamente a autorização legal para os servidores estatutários?

Resposta: (i) Não é admissível – com fundamento em simples aplicação analógica da autorização legal destinada aos servidores estatutários – o pagamento antecipado do 13º subsídio na mesma data em que o recebem os servidores municipais;

(ii) Admite-se o pagamento proporcional do 13º subsídio aos vereadores em duas parcelas, a primeira em junho e a segunda em dezembro, desde que:

- a) não exista previsão legal específica determinando o pagamento em parcela única;
- b) haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político; e
- c) o pagamento corresponda estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar adiantamentos indevidos a agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício.

Após o trânsito em julgado, encaminhem-se os autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes; na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 14; e, por fim, à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno⁷.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos, ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do

7 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 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. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)

VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por unanimidade, em CONHECER a presente Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, pela RESPOSTA ao questionamento, nos seguintes termos:

I - Questionamento: Caso a Lei Orgânica tenha assegurado aos vereadores o direito constitucional ao recebimento da gratificação natalina, conforme entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar o RE 650.898, em 1º de fevereiro de 2017, e o referido valor já tenha sido contabilizado na estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em observância ao art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que acompanhou a lei específica de fixação dos subsídios dos vereadores para a legislatura subsequente, mas inexistia qualquer previsão legal de parcelamento ou antecipação da primeira parcela para estes agentes políticos, é juridicamente possível seu pagamento antecipado na mesma data que recebem os demais servidores municipais, aplicando-se analogicamente a autorização legal para os servidores estatutários?

Resposta: (i) Não é admissível – com fundamento em simples aplicação analógica da autorização legal destinada aos servidores estatutários – o pagamento antecipado do 13º subsídio na mesma data em que o recebem os servidores municipais; (ii) Admite-se o pagamento proporcional do 13º subsídio aos vereadores em duas parcelas, a primeira em junho e a segunda em dezembro, desde que:

- a) não exista previsão legal específica determinando o pagamento em parcela única;
- b) haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político; e
- c) o pagamento corresponda estritamente ao valor proporcional ao período efetivamente exercido, de modo a evitar adiantamentos indevidos a agentes que não permaneçam no cargo até o final do exercício;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes e na sequência, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, conforme solicitado à peça 14;

III – encaminhar à Diretoria de Protocolo para encerramento do processo e arquivamento dos autos, nos termos dos artigos 398, § 1º, e 168, inciso VII, do Regimento Interno⁸.

8 Art. 398. Todos os processos autuados no Tribunal permanecerão no sistema, segundo as regras de gestão documental para a sua guarda e disponibilização. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
§ 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. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)
Art. 168. Compete à Diretoria de Protocolo: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010) (...)
VII - arquivar e fazer o controle da temporalidade dos documentos e processos, procedendo à eliminação dos mesmos, na forma da lei e segundo ato normativo próprio;

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros 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, 23 de outubro de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 20.

FABIO DE SOUZA CAMARGO

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente