# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 263706/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANTONIO DO PARAÍSO, LUIZ MOURA
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

## ACÓRDÃO Nº 151/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Décimo terceiro subsídio dos agentes políticos. Necessidade de lei municipal específica com observância da LDO, LOA, arts. 16 e 17 da LRF e limites do art. 29-A da CF. Anterioridade conjugada com impessoalidade e moralidade: Aprovação e publicação antes das eleições. Vedação de aprovação pós-pleito para a legislatura subsequente.

Relatório

Trata-se de consulta dirigida a este Tribunal pelo Presidente da Câmara Municipal de Santo Antônio do Paraíso, formalizada por meio do Ofício nº 35/2025-CMSAP, sobre a legalidade do pagamento de décimo terceiro subsídio aos agentes políticos locais (Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores).

A Casa Legislativa informou que, em legislatura anterior, aprovou emenda à Lei Orgânica do Município autorizando o pagamento e, na sequência, editou lei municipal específica regulamentando a matéria, afirmando que tais atos observaram o rito do art. 29 da Constituição Federal e o art. 142 do Regimento Interno da Câmara, com votação em dois turnos e interstício mínimo exigido.

Ressaltou, ainda, que nenhum valor foi pago até o momento aos agentes políticos, aguardando a orientação deste Tribunal antes de qualquer execução financeira.

Na justificativa, a Câmara sustentou que os procedimentos legislativos adotados se pautaram pelos princípios da legalidade, impessoalidade,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

moralidade, publicidade, eficiência e anterioridade, e invocou precedentes para embasar a possibilidade do benefício, notadamente o Acórdão nº 4529/2017 do Tribunal Pleno do TCE-PR – consulta que reconhece a inexistência de vedação constitucional ao 13º, condicionando-o a previsão legal, realidade financeira, LDO/LOA, LRF e respeito à anterioridade – e o julgamento do Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, que assentou a compatibilidade do pagamento de férias e décimo terceiro aos agentes políticos desde que haja previsão infraconstitucional.

A peça também mencionou precedente recente quanto à observância do princípio da anterioridade da legislatura, registrando que norma aprovada no curso de um mandato deve produzir efeitos apenas a partir da legislatura seguinte.

Ao final, o consulente solicita posicionamento deste Tribunal quanto a três pontos:

> a) Para Fixação de 13° Salário para agentes políticos (prefeito, vice-prefeito e vereadores) é necessário a previsão em Lei Orgânica e posterior Lei Específica?
>
> b) Pode ser aprovada e publicada Lei que institui 13° salário para os Vereadores até 31 Dezembro da legislatura anterior?
>
> c) A Lei de Responsabilidade Fiscal se aplica na fixação de 13° salário aos agentes políticos?

O Parecer Jurídico (peça 04) delimitou o regime constitucional dos subsídios dos edis, destacando o art. 29, VI, da Constituição Federal, com redação dada pela EC nº 25/2000, e correlaciona dispositivos da Lei Orgânica local que tratam da fixação da remuneração para a legislatura subsequente e da disciplina dos subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito. Em seguida, assentou não haver óbice constitucional ao pagamento do terço de férias e do décimo terceiro aos agentes políticos, à luz do julgamento do STF no RE nº 650.898 (Tema 484), que reconheceu

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

a compatibilidade do art. 39, § 4º, da CF com tais parcelas, condicionando-as à existência de previsão infraconstitucional.

Quanto à primeira questão, concluiu pela necessidade de previsão prévia em lei específica — além da observância do princípio da anterioridade — apoiando-se no entendimento do TCE-PR firmado no Acórdão nº 4529/2017, segundo o qual a instituição do 13º subsídio exige base legal e atenção à realidade financeira, às peças orçamentárias e às exigências da LRF.

Sobre a segunda, reconheceu que o limite temporal para fixação de subsídios é o término da legislatura anterior, mas recomenda, por cautela, observar o art. 21, II, da LRF, que fulmina de nulidade o ato que resulte aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao fim do mandato; registrou, ademais, não ter identificado decisões específicas do TCE-PR exclusivamente sobre a data de fixação do 13º e aventou tratar-se de matéria *interna corporis*, desde que respeitado o marco temporal constitucional.

Por fim, quanto à aplicabilidade da LRF, reafirmou a incidência dos arts. 16 e 17, bem como dos limites do art. 29-A da CF, conforme já consignado pelo Tribunal de Contas paranaense no referido Acórdão nº 4529/2017.

Na conclusão, o parecer respondeu: é necessária lei específica para instituir o 13º aos Vereadores; a lei pode ser aprovada e publicada até 31 de dezembro da legislatura anterior, recomendando-se a observância do art. 21, II, da LRF; e a LRF aplica-se integralmente à fixação do benefício.

Por meio do Despacho 555/2025 (peça 07) recebi a consulta e determinei a sua tramitação.

Os autos foram encaminhados à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca (Informação n° 65/25– peça 09) que destacou 06 decisões tratando de temas correlatos às questões indagadas.

Em razão disso, os autos seguiram ao Ministério Público de Contas que sustentou (Parecer 347/25 – PGC – peça 11) ser conveniente o prosseguimento para aprimorar entendimentos desta Corte. No exame do mérito, quanto ao item “a”, reafirmou a exigência de lei específica para instituir o 13º, apoiando-se em recente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

Acórdão nº 2986/2025 (Consulta nº 367927/2025), que, além de vedar a analogia com o regime dos servidores para pagamento antecipado, admite o pagamento proporcional em duas parcelas (junho e dezembro) somente se houver previsão expressa em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores e sem adiantamentos indevidos, e em precedentes do STF que exigem base infraconstitucional local para a concessão das vantagens.

Sobre o item “b”, concluiu de forma categórica pela impossibilidade de aprovar e publicar a lei instituidora do 13º após as eleições e até 31 de dezembro da legislatura, por violação ao princípio da moralidade, citando o Acórdão nº 645/2012 (Consulta nº 35817/2011), que fixa como termo final o momento anterior ao pleito, e reitera manifestação ministerial em Consulta nº 834130/24 no mesmo sentido; assinalou, ademais, que as leis locais acostadas nos autos foram publicadas em 31 de dezembro de 2024 (peça 05, fls. 32 e 33), observando a anterioridade, porém em desacordo com a moralidade por terem sido aprovadas após o pleito.

Quanto ao item “c”, confirmou a aplicabilidade da Lei de Responsabilidade Fiscal à instituição do benefício, impondo a observância dos arts. 16 e 17 da LRF, dos limites do art. 29-A e § 1º da Constituição, bem como da adequação à LDO e à LOA, conforme a orientação consolidada no Acórdão nº 4529/2017 do Tribunal Pleno.

Em conclusão, o Ministério Público de Contas pugnou pela continuidade do julgamento da Consulta para consolidar a jurisprudência quanto ao prazo de votação e publicação da lei que institui o décimo terceiro subsídio aos agentes políticos, e, não sendo acolhido o pleito, requereu que se fixe o entendimento de que tal lei deve ser aprovada antes do pleito eleitoral, para produzir efeitos na legislatura subsequente, com recebimento desta manifestação como agravo em caso de manutenção do arquivamento.

Por meio do Despacho 1649/25 (peça 12) acolhi a orientação expedida pelo Ministério Público de Contas (peça 11), revi o despacho de peça 10 e, tendo em vista que os itens ‘a’ e ‘c’ encontram resposta absolutamente adequada

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

nos termos do Acórdão 4529/17-STP, determinei o processamento desta Consulta para o fim único de resposta da questão ‘b’.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização (Despacho 1327/25 – peça 16) informou que o tema impacta na atividade de fiscalização, solicitando o retorno dos autos à unidade após o julgamento.

A Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar (Instrução 760/25 – peça 17) reafirmou que os itens “a” e “c” já se encontram consolidados no Acórdão nº 4529/2017 (Consulta nº 508517/2017), que exige lei municipal específica para instituir o 13º e o terço de férias, observância das peças orçamentárias, dos arts. 16 e 17 da LRF e dos limites do art. 29-A da Constituição, e fixa a anterioridade de legislatura para produção de efeitos.

Destacou, porém, que a anterioridade deve ser interpretada em conjunto com a moralidade administrativa, de modo a impedir a atividade legislativa em causa própria, frisando que a aprovação e publicação do ato fixador após o pleito eleitoral vulnera a impessoalidade e a moralidade. Para delimitar o marco temporal, invocou o Acórdão nº 645/2012 (Consulta nº 35817/2011), com força normativa, que estabeleceu como termo final o momento anterior às eleições, bem como referências doutrinárias e orientações da Atricon quanto à necessidade de votar antes do dia do pleito, a fim de afastar questionamentos de moralidade e impessoalidade.

Ao final, concluiu que: i) para a fixação do 13º aos agentes políticos é necessária lei específica, conforme já decidido pelo Tribunal no Acórdão nº 4529/2017; ii) não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º até 31 de dezembro da legislatura anterior se isso ocorrer após as eleições, impondo-se que o ato fixador seja aprovado e publicado na legislatura anterior, necessariamente antes do pleito; iii) a LRF se aplica, exigindo observância dos arts. 16 e 17, dos limites do art. 29-A e da compatibilidade com LDO e LOA.

Propôs, ademais, que a consulta seja respondida, tal como recebida pelo Relator, apenas quanto ao quesito “b”, firmando a tese de que a fixação após a realização do pleito fere a moralidade e a impessoalidade e padece de vício de constitucionalidade.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

O Ministério Público de Contas (Parecer 372/25 – PGC – peça 18) reiterou ser impossível instituir décimo terceiro subsídio a agentes políticos por meio de lei editada após o pleito eleitoral, por afrontar o princípio da moralidade, devendo a fixação ocorrer na legislatura anterior antes das eleições, em harmonia com o princípio da anterioridade, e propôs que a resposta siga os termos da Instrução nº 760/25-CAIS.

Destacou que o consulente juntou aos autos duas leis publicadas em 31 de dezembro de 2024, uma instituindo o décimo terceiro subsídio para vereadores e outra para prefeito e vice-prefeito, reconhecendo que, embora atendam à anterioridade, foram aprovadas após o pleito e, portanto, desbordam da moralidade por comprometerem a equidistância exigida, especialmente quando já se conhece a composição e eventuais reeleições da legislatura subsequente. Com base na jurisprudência desta Corte, notadamente o Acórdão nº 645/2012 do Tribunal Pleno que fixa como marco temporal adequado o momento anterior às eleições para deliberação sobre subsídios, propôs que o item “b” da consulta seja respondido nos mesmos termos sugeridos pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar: não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º até 31 de dezembro da legislatura anterior se isso ocorrer após o pleito, devendo o ato fixador ser aprovado e publicado antes das eleições para vigência na legislatura subsequente.

Fundamentação

Preliminarmente, consigno que os itens “a” e “c” já se encontram devidamente tratados e pacificados no âmbito desta Corte: a instituição do décimo terceiro subsídio e do terço de férias aos agentes políticos depende de lei municipal específica, em consonância com a Lei Orgânica, nos termos do Acórdão nº 4529/17-STP[1] deste Tribunal – que possui efeito normativo –, e sua criação e execução submetem-se integralmente aos arts. 16 e 17 da LRF, à compatibilidade

[1] 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. (CONSULTA n.º 508517/2017, Acórdão n.º 4529/2017, Tribunal Pleno, Rel. IVENS ZSCHOERPER LINHARES, julgado em 26/10/2017, veiculado em 01/11/2017 no DETC)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

com PPA, LDO e LOA e aos limites do art. 29-A e § 1º da CF; por isso, à luz do Despacho nº 1649/25 (peça 12) que acolheu a orientação do Ministério Público de Contas (peça 11), a presente fundamentação passa a concentrar-se exclusivamente no item “b”, atinente ao momento de aprovação e publicação da lei instituidora do 13º subsídio.

(b) Possibilidade de aprovar e publicar a lei até 31 de dezembro da legislatura anterior — após o pleito eleitoral

A anterioridade não se esgota no critério formal “legislatura anterior”; ela é, nesta Corte, projeção dos princípios da impessoalidade e da moralidade (art. 37, caput, CF), justamente para impedir atividade legislativa em causa própria. Por isso, o Acórdão nº 645/2012[2] (Consulta nº 35817/2011, Tribunal Pleno) — também com efeito normativo — fixou como marco temporal adequado o momento anterior às eleições, de modo que a deliberação ocorra sem conhecimento do resultado das urnas, preservando a neutralidade decisória e evitando tanto majoração oportunista por maioria reeleita quanto redução retaliatória por maioria não reconduzida.

A instrução processual retomou e aplicou essa *ratio*, afirmando que, mesmo dentro do ano da legislatura anterior, a aprovação após o pleito vulnera a moralidade e a impessoalidade, padecendo de vício de constitucionalidade.

Esse tratamento se coaduna, ademais, com precedente mencionado pela Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar e com a doutrina administrativa citada nos autos e orientação técnica da ATRICON sobre a necessidade de votar antes do dia do pleito, justamente para afastar questionamentos de impessoalidade e moralidade.

No caso concreto, as leis municipais juntadas (publicadas em 31/12/2024 – fls. 32 e 33, da peça 05) foram editadas após as eleições e, embora

[2] CONSULTA FORMULADA PELA CÂMARA MUNICIPAL DE MARINGÁ SOBRE A POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM PERCENTUAL DO QUE RECEBEM OS DEPUTADOS ESTADUAIS, BEM COMO DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL ESTABELECER QUALQUER DATA DA LEGISLATURA EM CURSO PARA ESTIPULAR OS SUBSÍDIOS DOS FUTUROS VEREADORES, RESPEITADO O PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. VOTO ACOMPANHANDO OS PARECERES UNIFORMES DA DIRETORIA DE CONTAS MUNICIPAIS E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS PELO CONHECIMENTO DA CONSULTA E NO MÉRITO, PELA: 1) IMPOSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS VEREADORES EM PERCENTUAL DO QUE PERCEBEM OS DEPUTADOS ESTADUAIS; 2)PELA POSSIBILIDADE DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL ESTABELECER QUALQUER DATA PARA ESTIPULAÇÃO DOS SUBSÍDIOS DOS FUTUROS VEREADORES, DESDE QUE NA LEGISLATURA ANTERIOR À QUE IRÁ SE APLICAR, ANTES DAS ELEIÇÕES, SALIENTANDO-SE QUE SEGUNDO A LEI ORGÂNICA DE MARINGÁ A FIXAÇÃO DAR-SE-Á NO ÚLTIMO ANO DA LEGISLATURA ANTERIOR, ATÉ 30 DIAS ANTES DO PLEITO. (CONSULTA n.º 35817/2011, Acórdão n.º 645/2012, Tribunal Pleno, Rel. ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, julgado em 08/03/2012, veiculado em 16/03/2012 no DETC)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

formalmente atendam à anterioridade de legislatura, materialmente violam a moralidade e a impessoalidade, razão pela qual não se prestam a produzir efeitos válidos na legislatura subsequente.

Conclusão: Não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º após o pleito eleitoral, ainda que antes de 31 de dezembro da legislatura anterior. O ato fixador deve ser aprovado e publicado antes das eleições, na legislatura antecedente, para vigorar na subsequente.

Conclusão dos itens (a) e (c): mantêm-se, nos termos do Acórdão nº 4529/17-STP, a exigência de lei municipal específica para instituir o 13º (em consonância com a Lei Orgânica) e a integral aplicação da LRF (arts. 16 e 17), com compatibilidade ao PPA, à LDO e à LOA e observância dos limites do art. 29-A e § 1º da CF, tudo sob a égide da anterioridade de legislatura.

Em face de todo o exposto, voto:

- Pelo conhecimento da consulta, por preencher os requisitos de admissibilidade regimentais;

- Quanto ao quesito (b), responder negativamente: não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º subsídio após o pleito eleitoral, ainda que até 31 de dezembro da legislatura anterior; o ato fixador deve ser aprovado e publicado antes das eleições, para vigência na legislatura subsequente;

- Quanto aos quesitos (a) e (c), repisar, nos termos do Acórdão nº 4529/17-STP que: exige-se lei municipal específica em consonância com a Lei Orgânica e com observância da anterioridade; por se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, impõe-se a aplicação integral da LRF (arts. 16 e 17), a compatibilidade com PPA, LDO e LOA e a observância dos limites do art. 29-A e § 1º da CF;

- no caso concreto, reconhecer a inadequação material das leis municipais publicadas em 31/12/2024 (fls. 32 e 33, peça 05), por afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade, restando inaptas à produção de efeitos válidos na legislatura 2025–2028;

- Após o trânsito em julgado da decisão, remetam-se os autos:

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

- à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno;

- à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 1327/25 – peça 16;

- à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

**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 FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, por unanimidade, em:

I – **CONHECER** a Consulta, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e **respondê-la** nos seguintes termos:

(i) Quanto ao quesito (b), responder negativamente: não é possível aprovar e publicar a lei instituidora do 13º subsídio após o pleito eleitoral, ainda que até 31 de dezembro da legislatura anterior; o ato fixador deve ser aprovado e publicado antes das eleições, para vigência na legislatura subsequente;

(ii)Quanto aos quesitos (a) e (c), repisar, nos termos do Acórdão nº 4529/17-STP que: exige-se lei municipal específica em consonância com a Lei Orgânica e com observância da anterioridade; por se tratar de despesa obrigatória de caráter continuado, impõe-se a aplicação integral da LRF (arts. 16 e 17), a compatibilidade com PPA, LDO e LOA e a observância dos limites do art. 29-A e § 1º da CF;

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.59UP

(iii) No caso concreto, reconhecer a inadequação material das leis municipais publicadas em 31/12/2024 (fls. 32 e 33, peça 05), por afronta aos princípios da moralidade e impessoalidade, restando inaptas à produção de efeitos válidos na legislatura 2025–2028;

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para os competentes registros, nos termos do art. 175-D do Regimento Interno, à Coordenadoria-Geral de Fiscalização em atendimento ao Despacho 1327/25 – peça 16 e por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando, desde já, autorizado o encerramento dos autos, nos termos do art. 398, § 1º, e art. 168, VII, ambos do Regimento Interno.

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 do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 1.

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**
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.EBFG.59UP