



Estado do Maranhão
MINISTÉRIO PÚBLICO

NTC-CAOP-PROAD - 22019
Código de validação: 98B560B7E5

EMENTA: Pagamento de décimo terceiro salário a vereadores. Lei municipal aprovada para pagamento na mesma legislatura. Inconstitucionalidade e/ou ilegalidade. Configura improbidade administrativa havendo comprovado dolo ou culpa grave.

I. APRESENTAÇÃO

Trata-se de consulta formulada pelo Dr. Guilherme Goulart Soares, Promotor de Justiça de Santo Antônio dos Lopes/MA, através de e-mail institucional dirigido a este Centro de Apoio Operacional de Defesa do Patrimônio Público e da Probidade Administrativa, informando sobre a instauração de Notícia de Fato naquela Promotoria de Justiça, a fim de apurar a legalidade de pagamento do décimo terceiro salário aos vereadores do município.

Informa, que, após a decisão do STF reconhecendo o direito dos vereadores a receberem 13º salário, a Câmara Municipal de Santo Antônio dos Lopes/MA aprovou uma Lei, que garante aos vereadores daquele município o direito ao seu recebimento, contudo, afirma que a Lei foi aprovada em 2018 e o pagamento da verba remuneratória ocorreu naquele mesmo ano, ou seja, na mesma legislatura. Diante desta situação solicitou consulta sobre os seguintes pontos:

- 1) Há legalidade no pagamento do 13º salário aos vereadores do município de Santo Antônio dos Lopes/MA na mesma legislatura em que aprovada a respectiva Lei, que lhes concedeu o direito?
- 2) Caso seja ilegal tal pagamento na mesma legislatura, esse ato configuraria improbidade administrativa?

II. DA FUNDAMENTAÇÃO

Cabe, de início, ressaltar que, como bem afirmou o consulente, no que tange ao pagamento de décimo terceiro salário aos vereadores, a matéria foi tratada no acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento do RE 650.898/RS, em **regime de repercussão geral**, pela concessão de décimo terceiro salário aos agentes políticos municipais, conforme ementa a seguir:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 650.898 RIO GRANDE DO SUL RELATOR: MIN. MARCO AURÉLIO REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. ROBERTO BARROSO RECTE.(S) :MUNICIPIO DE ALECRIM ADV.(A/S) :GLADIMIR CHIELE RECDO.(A/S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO

Assinado em 19/03/2019 09:28, por CLÁUDIO REBÊLO CORREIA ALENCAR.
Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico
<https://www.mpma.mp.br/autenticidade> .





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL INTDO.(A/S) :CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE ALECRIM ADV.(A/S) :ADRIANO OST INTDO.(A/S): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE. REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 ° SALÁRIO E TERÇO CONSTITUCIONAL DE FÉRIAS

1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.
2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.
3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.
4. Recurso parcialmente provido.

Com efeito, o STF sedimentou entendimento de que não há incompatibilidade do artigo 39, § 4º da CF/88 (regime de subsídio) com o pagamento do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias a agentes políticos, inclusive os detentores de mandato eletivo, categoria que abrange os vereadores, desde que tais benefícios sejam instituídos por lei específica do respectivo ente federativo, não sendo possível a concessão automática dos direitos previstos no art. 39, § 3º da CF/88 a tais agentes. Transcreve-se a seguir trecho do voto vencedor do Ministro Luís Roberto Barroso, tornando o assunto mais claro:

“O regime constitucional de remuneração por subsídio, inserido na Constituição pela EC nº 19/1998, teve o objetivo de racionalizar a forma de remuneração de algumas carreiras públicas. Buscou-se simplificar a administração da folha de pagamento, alterando-se o modelo tradicional, composto pelo vencimento base acrescido de incontáveis vantagens pecuniárias, por uma fórmula de parcela remuneratória única.

A instituição desse regime de parcela única voltou-se, portanto, à exclusão de ‘penduricalhos’, i.e., rubricas com os mais diversos nomes, criadas, muitas vezes, para camuflar aumentos remuneratórios incompatíveis com a realidade econômica e financeira do Estado. Não se prescreveu esse modelo para suprimir verbas comparáveis a que qualquer trabalhador percebe.

É evidente que os agentes públicos não podem ter uma situação melhor do que a de nenhum trabalhador comum. Não devem, contudo, estar condenados a ter uma situação pior. Assim, se todos os trabalhadores têm direito ao terço de férias e décimo terceiro salário, não se afigura razoável extrair do § 4º, do art. 39 da CF, uma regra para excluir essas verbas dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos.

O regime de subsídio veda, assim, o acréscimo de parcelas na composição do padrão remuneratório mensal fixado para uma determinada carreira ou cargo





público.

Não é, porém, incompatível com o terço constitucional de férias e com o décimo terceiro salário, pagos em periodicidade anual, sem qualquer adição ao valor mensal da remuneração.

[...]

Penso ser claro, assim, que não há um mandamento constitucional que exclua dos agentes públicos, inclusive daqueles ocupantes de cargos eletivos, a possibilidade de integrarem regimes que prevejam o pagamento de terço constitucional de férias e de décimo terceiro salário. Não se extrai diretamente da Constituição, nem mesmo por um mandamento de moralidade, uma vedação ao pagamento dessas parcelas. A definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional”.

Ressalte-se que, no que concerne aos agentes políticos (categoria que inclui os Vereadores), em razão da natureza especial dos cargos que ocupam, faz-se necessária a edição de lei específica para a instituição do décimo terceiro salário, das férias e do terço constitucional de férias, não sendo possível considerar a CLT ou o estatuto municipal dos servidores públicos para tal finalidade.

Destaca-se que a instituição, por lei específica, de qualquer verba de natureza remuneratória em prol de agentes políticos, desde que compatível com a natureza dos cargos que ocupam, tais como o décimo terceiro salário e as férias com o respectivo terço constitucional de férias, deverá observar o **princípio da anterioridade**, passando a vigor a partir da próxima legislatura em que foi aprovada, assim como ocorre em relação ao subsídio, nos termos do inciso VI do art. 29 da CRFB/88, com redação conferida pela EC 19/98 e do inciso IV do art. 31 da CE-MA, *in verbis*:

Constituição da República de 1988:

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:

[...]

VI - **o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente**, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000) (grifo nosso)

Constituição do Estado do Maranhão:

Art. 31. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:

[...]

IV – fixar, em cada legislatura, para ter vigência na subsequente, a remuneração dos Deputados, obedecendo os limites da Constituição Federal;

Além disso, o Supremo Tribunal Federal (STF) entende que a *mens*





legis da norma constitucional, isto é, sua finalidade, determina que o subsídio dos Agentes Políticos Municipais seja fixado antes da realização das eleições municipais, momento no qual ainda se desconhece quem serão os eleitos, e não até o término de uma legislatura para vigor na subsequente. Assim, guarda-se equidistância e imparcialidade na produção do ato legislativo, evitando-se favorecimentos (em causa própria ou de terceiros) ou perseguições por motivos políticos. Segue abaixo ementa da decisão do STF e trecho do voto vencedor do Ministro Marco Aurélio Mello:

“[...] a cláusula referente à fixação da remuneração na legislatura em curso visa a colar ao ato equidistância, independência, razão pela qual o momento propício estaria no período que antecede ao pleito, já que com este ter-se-ia a ciência dos que viriam a beneficiar-se da nova fixação. Esse enfoque atende à *mens legis* da norma constitucional. A razão de ser de fixar-se ao término da legislatura em curso a nova remuneração está, justamente, em buscar-se a almejada equidistância, obstaculizando-se, assim, procedimento que implique legislar em causa própria ou em prejuízo daqueles de facção política contrária.”

Como se observa, o **princípio da anterioridade**, aplicado à fixação do valor do subsídio de agentes políticos, consiste em uma **projeção específica do princípio da moralidade**, inserto no art. 37, *caput* da CRFB/88, com o objetivo de evitar a prevalência de interesses particulares dos detentores de mandato eletivo na fixação do valor das próprias remunerações.” (grifo nosso)

Nesse sentido, cabe ressaltar que o STF já sedimentou, com base no princípio da anterioridade, não ser cabível a fixação da remuneração dos agentes políticos para vigor na mesma legislatura em que for aprovada, tampouco para vigor retroativamente, senão vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. VEREADORES. SUBSÍDIO. AUMENTO, DE FORMA RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO AO ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que a remuneração de Prefeito, de Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal para a legislatura subsequente, em conformidade com o art. 29, V, da Constituição Federal. 2. Caso em que inobservado o art. 29, V, da Carta Magna, pois os vereadores majoraram, de forma retroativa, sua remuneração. 3. Agravo regimental desprovido. (RE 458.413 AgR/RS, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, Julgado em 06/08/2013, DJe-164: Divulgado em 21/08/2013; Publicado em 22/08/2013)

“AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. PREFEITO, VICE-PREFEITO E VEREADORES. REMUNERAÇÃO. MAJORAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQUENTE. ART. 29, V, DA CONSTITUIÇÃO. PRECEDENTES. AGRAVO IMPROVIDO.

I – O Tribunal de origem, ao constatar que os Atos 3 e 4/97 da Mesa da Câmara Municipal de Arapongas traduziram majoração de remuneração,





Estado do Maranhão
MINISTÉRIO PÚBLICO

agiram em conformidade com o entendimento pacífico desta Suprema Corte no sentido de que a remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no art. 29, V, da Constituição Federal. Precedentes.
II. Agravo regimental improvido.” (AI 776.230-AgR, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, Primeira turma, DJe 26.11.2010)

Desse modo, considerando-se ter sido fixado em Lei Municipal o direito ao décimo terceiro salário aos vereadores do município de Santo Antônio dos Lopes/MA (caso em concreto apresentado), cabível é o pagamento dessa verba remuneratória, porém, em respeito aos arts. 29, VI, da CF/88 e 34, IV da CEMA, bem como aos princípios da anterioridade e da moralidade administrativa neles explicitados, tal pagamento somente poderá ser efetivado na legislatura subsequente, ou seja, só passará a produzir efeitos a partir da próxima legislatura, com início em 2021.

Cumpra ressaltar, também, que devem ser observados os limites constitucionais referentes ao total da despesa do Legislativo Municipal e ao subsídio dos Vereadores (art. 29, VI e VII, art. 29-A, caput, e art. 29-A, §1º, da CR/88), bem como os limites impostos pela Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – art. 20, inc. III, a, combinada com o art. 18 e com o art. 2º, inc. IV).

Ainda que não questionado, cumpre informar que, quanto à necessidade de observância do teto constitucional quando da inclusão do décimo terceiro salário no mês do pagamento, mais uma vez recorre-se à inteligência do STF acerca da matéria, que nesse sentido já arrimou entendimento de que todas as verbas de natureza remuneratória recebidas pelos servidores públicos devem ser submetidas ao teto remuneratório constitucional, por ocasião do julgamento do RE 609381/GO, com repercussão geral.

Ocorre que esse critério diz respeito apenas às verbas de natureza remuneratória incidentes mensalmente na folha do servidor, de modo a não sujeitar ao teto remuneratório as verbas com periodicidade anual, entre as quais se encontram o décimo terceiro salário e o terço constitucional de férias, segundo o entendimento do STF (RE 650898/RS), e, portanto, não devem ser acrescidas ao montante do subsídio mensal dos vereadores para fins de sujeição ao teto constitucional remuneratório.

Cabe tecermos, ainda, alguns comentários no que diz respeito ao princípio da anterioridade, o qual determina que a remuneração deve ser fixada numa legislatura, para vigorar na subsequente, constituindo-se na aplicação do princípio da moralidade administrativa, conforme ver-se a seguir.

Para CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO¹ o princípio da moralidade administrativa implica na obrigatoriedade para a Administração e seus agentes de atuar segundo princípios éticos, compreendendo-se em seu âmbito os princípios da lealdade e boa-fé.

No entender de FÁBIO MEDINA OSÓRIO² ...a imoralidade administrativa resulta configurada a partir da agressão a outros princípios que regem

Assinado em 19/03/2019 09:28, por CLÁUDIO REBÊLO CORREIA ALENCAR.
Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico
<https://www.mpma.mp.br/autenticidade> .





a administração, tais como razoabilidade, proporcionalidade, supremacia do interesse público, impessoalidade, economicidade (em grau elevado), publicidade (em gravidade intensa) conjugando-se todos esses tópicos na formação da moralidade constitucional – que é a base da ação popular, da ação civil pública por ato de improbidade administrativa e causa de nulidade do ato administrativo.

A jurisprudência aponta que o princípio da anterioridade na fixação da remuneração dos agentes políticos constitui simples explicitação do princípio no qual se inspirou, qual seja, o da moralidade administrativa.

A respeito do tema, o E. Supremo Tribunal Federal tem ensinamento exemplar:

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO POPULAR. VEREADORES; REMUNERAÇÃO: FIXAÇÃO: LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. CF., art. 5º, LXXIII; art. 29, V. PATRIMÔNIO MATERIAL DO PODER PÚBLICO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA. LESÃO.

A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subseqüente (CF, art. 29, V). Fixando os Vereadores a sua própria remuneração, vale dizer, fixando essa remuneração para vigor na própria legislatura, pratica ato inconstitucional lesivo, não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, que constitui patrimônio moral da sociedade (cf Art. 5º, LXXIII).” (RE 206889/MG, 2ª Turma, Rel. Ministro Carlos Velloso, julg. 25.03.1997, v.u.)

Vale dizer que o Supremo Tribunal Federal, há muito, entende que na fixação dos subsídios deve imperar a independência e a imparcialidade, permeados de limitações constitucionais, tais como o princípio da anterioridade, imprescindível, à efetivação da moralidade administrativa. Cabe ressaltar que esta Corte Suprema aceitava o cabimento da ação popular, cujo objetivo consistia, também na repressão da imoralidade administrativa.

Ademais, urge lembrar que várias leis orgânicas municipais adotaram, em seu texto, o princípio da anterioridade, como reprodução obrigatória das Cartas Magna e Estaduais.

Sendo a autonomia municipal balizada pela Constituição Federal, nada obsta que as leis orgânicas contenham previsões mais rigorosas de regras que sejam decorrência expressa de princípios constitucionais explícitos ou implícitos.

Assim, quanto ao segundo questionamento, sim, é plenamente possível a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92). Há, todavia, que ser analisado o caso concreto, para se averiguar se o pagamento do décimo terceiro salário aos vereadores na mesma legislatura em que aprovada a Lei, em desobediência ao princípio da anterioridade, e conseqüentemente, ao princípio da moralidade administrativa, configura a prática de ato de improbidade administrativa.

Isto porque a improbidade administrativa é punida a título de dolo ou,





ao menos, culpa grave (art. 10, da Lei 8.429/92) e, por isso, a constatação de sua ocorrência dependerá da prova de fatos que indiquem que os agentes foram imbuídos de tais elementos subjetivos. Assim, há que ser verificada a vontade deliberada de infringir o ordenamento jurídico o que, por vezes, poderá ocorrer e, neste caso, há que se provar o desvio deliberado, a fim de promover a responsabilização judicial dos mesmos, bem como o ressarcimento ao erário, em caso de lesão ao patrimônio público.

Nesse sentido é o entendimento do STJ:

“A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma lei (enriquecimento ilícito e atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública), os quais se prendem ao volitivo do agente (critério subjetivo) e exige-se o dolo.” (STJ, AgRg no REsp 1225495/PR, Rel. Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, Dje 14/02/2012).

“Nos casos do art. 11 da Lei 8.429/1992 não se exige o chamado “dolo específico” (expressão em desuso no direito penal contemporâneo, mas ainda encontrada nos julgados), exige-se o dolo chamado dolo genérico (direto ou eventual). Nos casos do art. 11, basta que o agente tenha agido com o DOLO GENÉRICO de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo.” (STJ, AgRg no REsp 1230039/MG, Min. Benedito Gonçalves, 1ª Turma, Dje em 15/12/2011).

RE 597725 / SP - SÃO PAULO

RECTE.(S): ROBERTO LUIZ CARÓSIO E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): EURÍDICE BARJUD CANUTO DE ALBUQUERQUE DINIZ E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S): MPE/SP

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DECISÃO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONDENAÇÃO POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADORES. MAJORAÇÃO DOS SUBSÍDIOS PARA A MESMA LEGISLATURA. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. (Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA; Julgamento: 17/09/2012; Publicação DJe-188 DIVULG 24/09/2012).

No voto da Min. Relatora Cármen Lúcia no Recurso Extraordinário supramencionado, o STF assim se posicionou:

(...)Disso já resultou decisão do E. STF (FE 172.212-6/SP, Rel Min. Maurício





Corrêa, 2ª Turma, 27 mar 1998) interpretando-se aquelas normas constitucionais como proibitivas da fixação de subsídios para a mesma legislatura: 'a remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para subsequente', considerando, ainda, que a fixação de subsídios na mesma legislatura configura ato lesivo não só ao patrimônio material do Poder Público, como à moralidade administrativa, patrimônio moral da sociedade. (cf. Uadi L. Bulos, Constituição Federal anotada. São Paulo: Saraiva, p 521)".

III. CONCLUSÕES:

Isto posto, em resposta à consulta elaborada, respeitada a independência funcional do Promotor de Justiça Natural, e sem caráter vinculante, conclui o CAOP-PROAD:

1) No que tange ao primeiro quesito da consulta, é inconstitucional e/ou ilegal efetivar o pagamento do décimo terceiro salário aos vereadores do município na mesma legislatura em que foi aprovada a respectiva lei. Portanto, é incabível o pagamento dessa verba remuneratória na atual legislatura (2017 a 2020), pois só passará a produzir efeitos a partir da próxima, com início em 2021;

2) Respondendo ao segundo quesito, sim, pode configurar ato de improbidade administrativa, havendo indícios de prova de dolo ou, ao menos, culpa grave (art. 10, da Lei 8.429/92), por parte dos agentes políticos responsáveis. Dessa forma, cabível a instauração de inquérito civil, caso não haja elementos suficientes para o ajuizamento das ações cabíveis, seja de improbidade e/ou de ressarcimento ao erário, em caso de lesão ao patrimônio público;

3) Além disso, ressalta-se que devem ser observados os limites constitucionais referentes ao total da despesa do Legislativo Municipal e ao subsídio dos Vereadores (art. 29, VI e VII, art. 29-A, caput, e art. 29-A, §1º, da CR/88), bem como os limites impostos pela Lei Complementar 101/2000 (art. 20, inc. III, a, combinada com o art. 18 e com o art. 2º, inc. IV)

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente expediente.

De igual modo, remeta-se aos Promotores de Justiça do Maranhão pelo e-mail institucional, para ciência.

Publique-se na página deste CAOP.

Registre-se e cumpra-se.

São Luís-MA., 19 de março de 2019.

1Curso de Direito Administrativo. 8ª. Edição, Editora Malheiros, pg. 69.





Estado do Maranhão
MINISTÉRIO PÚBLICO

2 Improbidade Administrativa, 2ª edição, Editora Síntese, pg. 158.

CLÁUDIO REBÊLO CORREIA ALENCAR
Coordenador do Caop-proad
Matrícula 1060086

Documento assinado. Ilha de São Luís, 19/03/2019 09:28 (CLÁUDIO REBÊLO CORREIA ALENCAR)

Assinado em 19/03/2019 09:28, por CLÁUDIO REBÊLO CORREIA ALENCAR.
Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico
<https://www.mpma.mp.br/autenticidade> .

