



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 506889/25
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: MUNICÍPIO DE APUCARANA
INTERESSADO: MUNICÍPIO DE APUCARANA
ADVOGADO /
PROCURADOR
RELATOR: CONSELHEIRO FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES

ACÓRDÃO Nº 915/26 - Tribunal Pleno

Consulta. A definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso Nacional, de caráter nacional. Não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema. Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local. O pagamento do terço de férias não se sujeita ao teto remuneratório.

Relatório

Trata-se de Consulta (peça 03) formulada pelo Município de Apucarana, através de seu Prefeito, Sr. Rodolfo Mota, por meio da qual apresenta questionamento a este Tribunal de Contas a respeito da legalidade do pagamento do terço constitucional de férias aos servidores públicos e agentes políticos acima do valor do teto remuneratório, nos seguintes termos:

- a) Na ausência de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, que trate das verbas que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deve ser editada norma municipal sobre o assunto, que especifique quais parcelas possuam caráter indenizatório?
- b) Enquanto não editada lei municipal que trate sobre o assunto, é possível entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Consultente apresentou parecer jurídico (peça 04), onde opina pelo reconhecimento da natureza indenizatória do terço constitucional de férias enquanto não aprovada norma em sentido contrário.

Através do Despacho nº 1175/25 (peça 07), a Consulta foi devidamente recebida.

A SJB – Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca, através da Informação nº 48/26 (peça 08), apresentou alguns julgados deste Tribunal de Contas sobre a matéria.

A CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, através do Despacho nº 73/26 (peça 11), informou que o objeto desta Consulta impacta na atividade de fiscalização, solicitando o retorno dos autos a esta unidade para ciência.

A CAIS – Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, através da Instrução nº 106/26 (peça 12), opinou pela apresentação de respostas nos seguintes termos:

a) Seguindo o art. 3º da EC 135/24 somente lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional é que poderá prever as parcelas de caráter indenizatório, todavia enquanto não for editada esta lei de caráter nacional, ficam de fora do cômputo do teto remuneratório as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação;

b) A remuneração e o subsídio a que se refere o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal são aqueles pagos mensalmente ao servidor, de forma continuada, permanente. O escopo do dispositivo constitucional citado é o de limitar aos subsídios dos paradigmas referidos, pagos mensalmente, os valores que regularmente são recebidos pelos servidores em geral, não devendo ser incluído, para esse efeito, nenhum pagamento excepcional, a que esteja o servidor legitimado a receber, ainda que de natureza remuneratória. Para efeitos de teto salarial o terço constitucional de férias (1/3) geralmente é calculado fora do teto salarial do funcionalismo público, configurando uma verba de caráter indenizatório ou transitório, o que o exclui do limite remuneratório, de acordo com entendimentos jurídicos, incluindo decisões de tribunais superiores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Ministério Público de Conta, através do Parecer nº 55/26 – PGC (peça 13), opinou pela apresentação de respostas nos seguintes termos:

a) Não. Conforme art. 37, § 11 da CF/88, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional, é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de nova lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024;

b) O terço de férias, assegurado no art. 39, § 3º da CF/88, não compõe a remuneração/subsídio mensal base dos servidores públicos/agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita aos limites instituídos pelo art. 37, inc. XI do texto constitucional.

Fundamentação

Após análise destes autos, acompanho integralmente os opinativos exarados pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, os quais adoto como razões de decidir.

Quanto ao primeiro questionamento, referente à possibilidade de o Município editar norma especificando as verbas que não devem ser computadas para efeito de incidência do teto constitucional enquanto não for aprovada lei ordinária pelo Congresso Nacional, verifico que deve ser respondido de modo negativo.

Recentemente, a Emenda Constitucional nº 135/2024 alterou a redação do §11º do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo que *“não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos”.

A Constituição Federal estabelece, no inciso XI do art. 37, o chamado teto remuneratório do serviço público, determinando que nenhum servidor público possa receber valor superior ao subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O § 11 do art. 37 da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47 de 2005, cria uma exceção a essa regra, prevendo que certas verbas não sejam computadas no cálculo do teto.

Para que uma verba indenizatória fique de fora do teto, o referido dispositivo legal exige que estejam previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos, tais como Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas da União, entre outros, de todos os entes federativos.

Em síntese, o § 11 do art. 37 busca um equilíbrio, reconhecendo que nem toda verba recebida pelo servidor é remuneração propriamente dita e, portanto, merece tratamento distinto para fins do teto, e, ao mesmo tempo, condiciona essa distinção a critérios objetivos e nacionais, evitando que a exceção se torne uma porta aberta para o desvirtuamento da regra constitucional.

No entanto, a referida lei ordinária de caráter nacional ainda não foi editada pelo Congresso Nacional, tendo em vista tal norma ter sido recentemente adicionada ao texto constitucional, havendo um vácuo legislativo.

Com isso, deve ser aplicado o art. 3º da Emenda Constitucional nº 135/2024, que estabelece que, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, não devem ser computadas para efeitos de limites remuneratórios as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação, nos seguintes termos:

“Art. 3º Enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional, a que se refere o § 11 do art. 37 da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constituição Federal, não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput do referido artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação.”

Da interpretação de tais normas constitucionais, verifica-se que não cabe aos municípios a edição de lei visando especificar as verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto constitucional, tendo em vista tal matéria ser reservada ao Congresso Nacional; e, enquanto não editada tal lei nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas em lei local, conforme bem concluiu o Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

“Com efeito, a interpretação dos dispositivos constitucionais ora

reproduzidos, permitir inferir que:

(i) não cabe a edição de nova lei municipal especificando as verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional, por se tratar de matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, nos termos do art. 37, § 11 da CF/88 (na redação conferida pela EC nº 135/24); e

(ii) enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional a que se refere o art. 37, § 11 da CF/88, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local.”¹

A CAIS – Coordenadoria de Apoio Suplementar apresentou interpretação no mesmo sentido, concluindo que *“somente lei ordinária de caráter nacional, aprovada pelo Congresso Nacional é que poderá prever as parcelas de caráter indenizatório, todavia enquanto não for editada esta lei de caráter nacional, ficam de fora do cômputo do teto remuneratório as parcelas de caráter indenizatório previstas na legislação”*².

¹ Pg. 07 da peça 13.

² Pg. 05 da peça 12.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desse modo, deve ser respondido o primeiro questionamento no seguinte sentido:

Não. Conforme art. 37, § 11 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024.

Quanto ao segundo questionamento, referente à possibilidade de, enquanto não editada lei de caráter nacional que trate sobre o assunto, entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratório de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, entendo que deve ser respondido de modo positivo.

Inicialmente, deve ser feita uma ressalva quanto à premissa apresentada pelo Consulente.

O questionamento foi formulado com referência à ausência de lei municipal sobre a definição de verbas de caráter indenizatório submetidas ao teto remuneratório. No entanto, conforme acima exposto, não é possível a edição de lei nesse sentido pelos municípios, tratando-se de matéria reservada ao Congresso Nacional, não configurando, portanto, mera lacuna legislativa local passível de suprimento pelo ente municipal.

Desse modo, a resposta apresentada nesta decisão deve se referir à possibilidade de se entender pela natureza indenizatória do terço de férias enquanto não editada lei de caráter nacional pelo Congresso Nacional, e não enquanto não editada lei municipal, conforme consta no questionamento originalmente apresentado pelo Consulente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme demonstrado pela CAIS e pelo Ministério Público de Contas, a remuneração ou subsídio a que se refere o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, diz respeito aos valores pagos mensalmente aos servidores públicos e agentes políticos, de forma continuada e permanente, como retribuição pelo trabalho realizado.

Por outro lado, o terço de férias caracteriza-se como uma parcela periódica, acessória ao pagamento da remuneração mensal, cujo direito é adquirido após o decurso de período trabalhado, e que inclusive não se incorpora à remuneração para fins de aposentadoria.

Trata-se de acréscimo pecuniário constitucionalmente assegurado aos servidores públicos, não havendo lógica em incluir tal parcela na composição do subsídio ou remuneração dos servidores públicos, tendo em vista que é calculado exatamente sobre tal subsídio ou remuneração, conforme bem ressaltado pelo Ministério Público de Contas, nos seguintes termos:

“Ademais, como bem ponderado pelo então Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, em voto proferido no julgamento do RE nº 650898/RS, se a base de cálculo do terço de férias é o subsídio/remuneração mensal do servidor público ou agente político – este sim submetido ao teto remuneratório –, não há lógica em incluir tal parcela na composição do subsídio/remuneração.”³

No voto citado pelo Ministério Público de Contas, de Relatoria do Exmo Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso, que deu origem ao Tema de Repercussão Geral nº 484, restou assentado que o terço de férias não se sujeita ao limite previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

“A propósito, se a própria determinação do valor do décimo terceiro salário e do terço de férias tem como base o valor da remuneração mensal, não há

³ Pg. 10 da peça 13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sentido em incluir essas verbas na composição do subsídio e, conseqüentemente, na vedação do §4º, do art. 39 da CF.

Aliás, o fato de os valores relativos a essas verbas não se sujeitarem de forma autônoma aos limites instituídos pelo inciso XI, do art. 37 da CF, também é indicativo da compatibilidade do pagamento de décimo terceiro salário e de terço de férias com o regime de subsídio, já que igualmente tratadas de forma dissociada da retribuição mensal.”⁴

Ainda nas palavras do Ministério Público de Contas, “na apuração do valor devido a título de terço de férias, cuja base de cálculo é a remuneração/subsídio mensal dos servidores públicos/agentes políticos, há incidência do limite remuneratório previsto no art. 37, inc. XI da CF/88, mas, apurado o respectivo montante, o seu pagamento não se submete ao teto”⁵.

Desse modo, deve ser respondido o segundo questionamento no seguinte sentido:

Enquanto não editada lei nacional, de competência do Congresso Nacional, que trate sobre o assunto, o terço de férias, assegurado pelo art. 39, § 3º da Constituição Federal, não compõe a remuneração ou o subsídio mensal base dos servidores públicos ou agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita ao teto remuneratório, instituído pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal.

Em face de todo o exposto, voto que a Consulta seja respondida nos seguintes termos:

a) Na ausência de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, que trate das verbas que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deve ser editada norma municipal sobre o assunto, que especifique quais parcelas possuam caráter indenizatório?

⁴ Recurso Extraordinário nº 650.898 – STF. Ministro Roberto Barroso.

⁵ Pg. 11 da peça 13.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resposta: Não. Conforme art. 37, § 11 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024.

b) Enquanto não editada lei municipal que trate sobre o assunto, é possível entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

Resposta: Enquanto não editada lei nacional, de competência do Congresso Nacional, que trate sobre o assunto, o terço de férias, assegurado pelo art. 39, § 3º da Constituição Federal, não compõe a remuneração ou o subsídio mensal base dos servidores públicos ou agentes políticos, motivo pela qual o pagamento de tal parcela não se sujeita ao teto remuneratório, instituído pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal.”

- Após o trânsito em julgado da decisão, pela remessa dos autos à CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para a devida ciência, e à CMEX - Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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**, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, **RESPONDER** à presente Consulta, nos seguintes termos:

a) Na ausência de lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, que trate das verbas que não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal, deve ser editada norma municipal sobre o assunto, que especifique quais parcelas possuam caráter indenizatório?

Resposta: Não. Conforme art. 37, § 11 da Constituição Federal, na redação dada pela EC nº 135/2024, a definição de verbas de caráter indenizatório não submetidas ao teto remuneratório constitucional é matéria atualmente reservada à edição de lei ordinária pelo Congresso, de caráter nacional, razão pela qual não cabe a edição de lei municipal para disciplinar o tema.

Todavia, enquanto não editada a lei ordinária de caráter nacional, permanecem excluídas do teto remuneratório as parcelas indenizatórias previstas na legislação local, nos termos do art. 3º da mesma EC nº 135/2024.

b) Enquanto não editada lei municipal que trate sobre o assunto, é possível entender pela natureza indenizatória do terço de férias, não computando-o dentro do limite remuneratórios de que trata o inciso XI do art. 37 da Constituição Federal?

Resposta: Enquanto não editada lei nacional, de competência do Congresso Nacional, que trate sobre o assunto, o terço de férias, assegurado pelo art. 39, § 3º da Constituição Federal, não compõe a remuneração ou o subsídio mensal base dos servidores públicos ou agentes políticos, motivo pela qual o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pagamento de tal parcela não se sujeita ao teto remuneratório, instituído pelo art. 37, inciso XI da Constituição Federal.”

II – encaminhar, após o trânsito em julgado, à CGF – Coordenadoria-Geral de Fiscalização, para a devida ciência, e à CMEX - Coordenadoria de Monitoramento e Execuções, para os registros e medidas necessárias à efetivação das decisões exaradas neste feito.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI e os Conselheiros Substitutos TIAGO ALVAREZ PEDROSO e MURYEL HEY.

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

Plenário Virtual, 30 de abril de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 6.

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Vice-Presidente no exercício da Presidência