



# Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

## PROCESSO LEGISLATIVO

PROJETO DE LEI Nº 76/2026 - A MESA DA CÂMARA MUNICIPAL - Altera dispositivos da Lei nº 6.036, de 13 agosto de 2012.

## TRAMITAÇÃO

Data da Ação: 17/05/2026  
Unidade de Origem: Procuradoria  
Unidade de Destino: Departamento de Expediente  
Usuário de Destino: Thais Gomes de Sousa Rosa  
Status: Parecer Jurídico Favorável ao Recebimento

## TEXTO DA AÇÃO

### PARECER JURÍDICO

Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Indaiatuba.

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Processo legislativo municipal. Projeto de lei. Agentes políticos. Férias anuais com terço constitucional. Tema 484 do STF. Anterioridade da legislatura. Vale-alimentação e vale-refeição. Natureza indenizatória. Compatibilidade com o regime de subsídio. Competência municipal. Iniciativa da Mesa da Câmara. Regularidade formal e material.

#### 1 – RELATÓRIO:

Trata-se de Projeto, de iniciativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Indaiatuba, que visa alterar dispositivos da Lei nº 6.036, de 13 de agosto de 2012, a qual dispõe sobre a fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários Municipais e Vereadores.

Eis o escopo da proposição.

#### 2 – FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, a matéria insere-se na competência legislativa municipal, por tratar de disciplina jurídico-financeira aplicável a agentes políticos locais. Cuida-se, portanto, de assunto de interesse local,





# Câmara Municipal de Indaiatuba

## Estado de São Paulo

abrangido pela autonomia política, administrativa e financeira do Município.

A iniciativa também se mostra adequada. O projeto foi apresentado pela Mesa Diretora da Câmara Municipal, órgão competente para deflagrar proposições relativas à fixação e à disciplina dos subsídios dos agentes políticos municipais, nos termos do art. 29, incisos V e VI, da Constituição Federal.

Quanto à espécie normativa, é adequada a utilização de lei ordinária, pois a proposição altera a Lei nº 6.036, de 13 de agosto de 2012, também de natureza ordinária, sem versar sobre matéria reservada à Lei Orgânica ou à lei complementar.

No aspecto financeiro-orçamentário, incidem o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que exigem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, demonstração da origem dos recursos e compatibilidade com a Lei Orçamentária Anual, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, quando houver criação ou aumento de despesa pública.

No caso concreto, foi juntado estudo de impacto orçamentário-financeiro, o que atende, sob o prisma formal, à exigência mínima de instrução da proposição.

Passa-se ao mérito jurídico.

O projeto deve ser examinado a partir de duas categorias distintas: as parcelas de natureza remuneratória, previstas no art. 1º da proposição, e as parcelas de natureza indenizatória, previstas no art. 2º, que acrescenta o art. 7º-A à Lei nº 6.036/2012.

Essa distinção é essencial. O regime de subsídio em parcela única, previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, veda acréscimos remuneratórios incompatíveis com esse modelo, mas não impede o pagamento de direitos sociais constitucionalmente assegurados nem de verbas de natureza indenizatória, desde que instituídas por lei e submetidas aos controles orçamentários próprios.

Quanto ao art. 1º, observa-se que o décimo terceiro subsídio já consta da redação vigente do art. 7º da Lei nº 6.036/2012, com efeitos a partir de 1º de janeiro de 2025. A inovação relevante, portanto, consiste na disciplina das férias anuais remuneradas com acréscimo de um terço, além do detalhamento do regime de pagamento proporcional e fruição.

A matéria encontra amparo no entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no RE nº 650.898/RS, paradigma do Tema 484 da Repercussão Geral, segundo o qual o art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de décimo terceiro salário e terço constitucional de férias a agentes políticos.

O entendimento do STF afasta a tese de incompatibilidade abstrata entre o regime de subsídio e essas parcelas. O que permanece vedado é a criação de gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação ou outras parcelas remuneratórias incompatíveis com o subsídio em parcela única.





## Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

No caso dos Vereadores, contudo, as parcelas de natureza remuneratória devem observar a anterioridade da legislatura, prevista no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal. A norma impede que a Câmara Municipal fixe ou majore, com efeitos imediatos, parcelas remuneratórias em favor dos próprios parlamentares.

A proposição observa essa exigência, pois estabelece que o art. 1º somente produzirá efeitos a partir de 1º de janeiro de 2029, isto é, para a legislatura subsequente. Assim, quanto às férias anuais remuneradas com acréscimo de um terço, o projeto compatibiliza o Tema 484 do STF com a regra da anterioridade da legislatura.

No que se refere ao vale-alimentação e ao vale-refeição, previstos no art. 7º-A a ser acrescido à Lei nº 6.036/2012, a análise deve partir de sua natureza indenizatória.

Tais benefícios não remuneram o exercício do mandato. Destinam-se ao custeio de despesa ordinária de alimentação no contexto do desempenho das atribuições institucionais. Por isso, não se incorporam ao subsídio, não geram reflexos remuneratórios e não configuram acréscimo remuneratório vedado pelo art. 39, § 4º, da Constituição Federal.

Também não incide, quanto aos vales, a anterioridade prevista no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal, pois essa regra se dirige à fixação do subsídio e de parcelas de natureza remuneratória. Verbas de natureza indenizatória não se confundem com o subsídio parlamentar.

As recentes decisões do Supremo Tribunal Federal sobre os chamados “penduricalhos” não afastam essa conclusão.

No julgamento conjunto da ADI 6.606, ADI 6.601, ADI 6.604, RE 968.646, RE 1.059.466 e Rcl 88.319, o STF enfrentou a criação e a manutenção de parcelas remuneratórias ou indenizatórias artificiais, especialmente quando instituídas sem base legal adequada, por atos administrativos, resoluções ou normas setoriais, com potencial afronta ao teto constitucional, à legalidade, à moralidade e à transparência.

A própria tese, contudo, delimitou seu alcance. O item 14 consignou que a tese se baseia nas leis orgânicas expressamente previstas na Constituição Federal e, por isso, não se estende às demais carreiras do serviço público, sendo vedada sua aplicação extensiva ou por analogia. As parcelas indenizatórias das demais carreiras continuam submetidas às respectivas leis estatutárias ou à Consolidação das Leis do Trabalho, até que sobrevenha lei nacional editada pelo Congresso Nacional.

A hipótese em exame é diversa. O projeto não institui parcela indenizatória artificial, não cria rubrica autônoma sem regime jurídico e não busca contornar o teto constitucional. Trata-se de extensão aos Vereadores do vale-alimentação e do vale-refeição já previstos nos arts. 29 e 29-A da Lei Complementar Municipal nº 38, de 31 de agosto de 2017, mediante lei em sentido formal e com previsão de custeio por recursos orçamentários próprios.





# Câmara Municipal de Indaiatuba

## Estado de São Paulo

Além disso, não há indicação de que o subsídio dos Vereadores extrapole o teto constitucional, nem de que os vales tenham sido estruturados como mecanismo indireto de elevação remuneratória. A juridicidade da previsão depende, portanto, da manutenção de sua natureza indenizatória, da inexistência de incorporação ao subsídio, da ausência de reflexos remuneratórios e da observância dos controles orçamentários e de transparência.

A orientação dos Tribunais de Contas reforça essa conclusão. O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte assentou que a concessão de auxílio-alimentação a Vereadores é compatível com o regime de subsídios do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, desde que instituída por lei, custeada com recursos da Câmara Municipal, dotada de previsão orçamentária e não computada no limite de despesa com pessoal.

Na mesma linha, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais reconhece a possibilidade de concessão de auxílio-alimentação a detentores de mandato eletivo, desde que o benefício tenha natureza indenizatória, seja previsto em lei, conte com dotação orçamentária própria e observe os princípios constitucionais aplicáveis.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, por sua vez, revisou entendimento anterior para afastar a exigência de comprovação detalhada da jornada e das atividades parlamentares como condição para o recebimento de auxílio-alimentação por Vereadores.

Por fim, quanto à técnica legislativa, a proposição utiliza lei ordinária para alterar lei ordinária, identifica os dispositivos modificados e estabelece cláusula de vigência específica para diferenciar a produção de efeitos do art. 1º, sujeito à anterioridade da legislatura, da vigência imediata das demais disposições. A estrutura normativa é, em linhas gerais, compatível com a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Assim, sob o aspecto jurídico, não se verificam vícios formais ou materiais que impeçam o regular prosseguimento do Projeto de Lei.

### 3 – CONCLUSÃO:

Diante do exposto, conclui-se pela inexistência de óbice jurídico ao recebimento do presente projeto, uma vez que não se configuram quaisquer das hipóteses previstas nos incisos do art. 127 do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Assim, considerando que o juízo de admissibilidade compete à Presidência, recomenda-se, caso recebido o projeto, a adoção das seguintes providências regimentais:

- 1) Inclusão para leitura no Expediente, nos termos do art. 107 do Regimento Interno;
- 2) Encaminhamento às seguintes Comissões Permanentes para emissão de parecer, considerando a natureza da matéria tratada:





# Câmara Municipal de Indaiatuba

Estado de São Paulo

- (X) Comissão de Justiça e Redação;
- (X) Comissão de Finanças, Orçamento, Obras e Serviços Públicos;
- ( ) Comissão de Segurança e Trânsito;
- ( ) Comissão de Educação, Saúde e Assistência Social.

3) No tocante ao processo deliberativo, o projeto deverá:

- a) Ser submetido a DOIS TURNOS DE DISCUSSÃO, conforme art. 177, § 4º, do Regimento Interno;
- b) Obter, para sua aprovação, o voto favorável da MAIORIA ABSOLUTA dos membros da Câmara Municipal, nos termos do art. 55 da LOM.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Indaiatuba, 17 de maio de 2026.

**Dimitri Souza Cardoso**  
Procurador



São Paulo, 06 de MARÇO de 2026.

**Nota Técnica – Projeto de Lei sobre férias remuneradas, terço constitucional e vale-alimentação/vale-refeição a vereadores.**

**Ementa:** Direito constitucional e administrativo. Projeto de lei municipal. Subsídios dos agentes políticos. Férias remuneradas com terço constitucional. Vale-alimentação e vale-refeição. Opinião pela possibilidade jurídica, desde que observadas lei específica, natureza indenizatória da verba alimentar e requisitos orçamentários e fiscais. Fundamentos elencados no corpo do voto.

**1. INTRODUÇÃO**

Trata-se de análise da viabilidade jurídica e da legalidade do Projeto de Lei encaminhado para exame, o qual pretende instituir, em favor dos

Alameda Lorena, 800 – 2º andar – Jardim Paulista  
01424-004 - São Paulo – SP – Brasil  
(55 11) 5531-9397 | [mfaa.com.br](https://mfaa.com.br)



vereadores do Município de Indaiatuba, o direito a férias remuneradas com acréscimo constitucional de um terço, bem como o recebimento de vale-refeição e/ou vale-alimentação.

A consulta exige a verificação da compatibilidade dessas vantagens com o regime constitucional dos agentes políticos, especialmente diante da disciplina do subsídio em parcela única, dos princípios da legalidade, moralidade e anterioridade legislativa, bem como das balizas fixadas pela jurisprudência dos tribunais superiores e dos órgãos de controle.

Nesse contexto, a presente manifestação examina, de forma objetiva e fundamentada, se as vantagens previstas no projeto podem ser validamente instituídas no âmbito municipal, distinguindo as hipóteses já admitidas pela jurisprudência daquelas que demandam maior cautela normativa e orçamentária, a fim de aferir a juridicidade da proposta e os riscos de eventual questionamento perante os órgãos de controle.

Sendo a síntese do necessário, passar-se-á à análise jurídica da consulta.

## **2. DA RESPOSTA A CONSULTA**

### **2.a - Do 13<sup>a</sup> Salário e 1/3 de férias.**

Em resposta à consulta formulada acerca da possibilidade de os Vereadores perceberem férias remuneradas acrescidas do terço constitucional e vale-refeição/vale-alimentação, entende-se que a proposição é juridicamente defensável em parte, desde que observadas as balizas constitucionais e fiscais que regem a remuneração dos agentes políticos.

Isso porque os Vereadores se submetem ao regime de subsídio em parcela única, previsto no art. 39, § 4º, da Constituição Federal, de modo que



qualquer vantagem instituída em seu favor deve guardar compatibilidade com esse modelo, sem se converter em acréscimo remuneratório disfarçado ou em mecanismo indireto de majoração do subsídio.

Veja-se:

**Art. 39.** *A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas. [\(Vide ADI nº 2.135\)](#)*

**§ 4º** *O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

No tocante às férias anuais remuneradas com acréscimo de um terço, o Egrégio Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 484 da repercussão geral (RE 650.898), firmou entendimento no sentido de que o art. 39, § 4º, da Constituição não é incompatível com o pagamento de décimo terceiro salário e terço constitucional de férias aos agentes políticos.



A jurisprudência posterior da Corte também consolidou que tais parcelas não decorrem automaticamente da Constituição, mas podem ser validamente pagas desde que haja previsão expressa em lei local, o que afasta qualquer alegação de incompatibilidade abstrata entre o regime de subsídio e o gozo desses direitos sociais

Vejamos a ementa elucidativa:

***Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. PARÂMETRO DE CONTROLE . REGIME DE SUBSÍDIO. VERBA DE REPRESENTAÇÃO, 13 º 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. (g.n)*

Salienta-se que as demais informações, podem ser verificadas no inteiro teor do v. acórdão exarado, por intermédio do link: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=312496264&ext=.pdf>;

Sob esse prisma, o projeto de lei examinado mostra-se, em princípio, adequadamente orientado, pois prevê expressamente, para o Vereador, o direito a **férias anuais de 30 dias remuneradas com acréscimo de 1/3 sobre o valor do subsídio**, além de disciplinar o gozo preferencial durante o recesso legislativo e a indenização das férias não usufruídas na hipótese de extinção do mandato.

Ademais, a proposição estabelece entrada em vigor em 1º de janeiro de 2029, o que prestigia a exigência constitucional de que a disciplina financeira do mandato parlamentar municipal produza efeitos para a legislatura subsequente, em consonância com o art. 29, VI, da Constituição.

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:

Dessa forma, quanto ao primeiro ponto da consulta, a opinião é de que vereador pode, sim, receber férias remuneradas com acréscimo constitucional de um terço, desde que o benefício esteja instituído por lei municipal formal, em observância ao entendimento vinculante do STF e sem produção de efeitos financeiros na legislatura em curso.

Não se trata, pois, de vantagem estranha ao regime constitucional dos agentes políticos, mas de direito social cuja fruição foi reputada compatível com o modelo remuneratório por subsídio, desde que positivamente incorporado ao ordenamento local.

## **2.B - DO VALE ALIMENTAÇÃO E VALE REFEIÇÃO.**

No que se refere à previsão de vale-alimentação e vale-refeição em favor dos Vereadores, a análise jurídica deve partir da distinção, constitucionalmente relevante, entre verbas remuneratórias e verbas indenizatórias.

Com efeito, o art. 39, § 4º, da Constituição Federal estabelece que os agentes políticos submetidos ao regime de subsídio devem ser remunerados em parcela única, vedado o acréscimo de gratificações, adicionais, abonos, prêmios, verbas de representação ou outras espécies remuneratórias.

Nota-se que tal vedação, contudo, dirige-se às parcelas de natureza contra prestativa, isto é, àquelas que remuneram diretamente o exercício do mandato, não alcançando, em princípio, verbas de natureza indenizatória,



instituídas com a finalidade de ressarcir ou custear despesas inerentes ao desempenho da função pública.

É precisamente nessa moldura que se insere o auxílio-alimentação, bem como o vale-refeição, desde que concebidos e disciplinados como benefícios de caráter estritamente indenizatório.

Essas parcelas não se destinam a remunerar o exercício do cargo político, nem se confundem com parcela fixa ou variável do subsídio, mas se voltam ao custeio de despesas de alimentação relacionadas à atuação institucional do parlamentar.

Nesse sentido, as mesmas não se incorporam ao subsídio, não repercutem sobre férias, décimo terceiro ou verbas rescisórias e não caracterizam, por si sós, majoração indireta da remuneração do agente político.

O próprio STF, ao tratar da matéria em contexto correlato, reconheceu que o auxílio-alimentação possui natureza indenizatória, ao mesmo tempo em que reafirmou que eventual extensão ou equiparação desse benefício exige base legal específica, não podendo decorrer de mera invocação da isonomia<sup>1</sup>.

*EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO ENTRE SERVIDORES PÚBLICOS PERTENCENTES A CARREIRAS DISTINTAS. ISONOMIA. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 600. VÍCIO FORMAL. APLICAÇÃO DO ARTIGO 1.029, §3º, DO CPC. PRINCÍPIO DA ECONOMIA PROCESSUAL. NO MÉRITO, IMPOSSIBILIDADE. SEPARAÇÃO DE*

<sup>1</sup> [https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo998.htm?utm\\_source](https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo998.htm?utm_source)



*PODERES. NECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - ARTIGO 169, §1º. SÚMULA VINCULANTE 37. APLICAÇÃO ANALÓGICA. JURISPRUDÊNCIA DOMINANTE DESTA CORTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.*

*1. O vício formal (in casu, eventual não esgotamento das vias recursais ordinárias) não impede necessariamente o conhecimento do recurso extraordinário, na forma do artigo 1.029, §3º, do CPC.*

*2. A remuneração dos servidores está adstrita ao princípio da reserva legal, previsto no artigo 37, X, da CRFB/88, com a redação dada pela Emenda Constitucional 19/98, que exige lei específica para a fixação e alteração da remuneração dos servidores públicos.*

*3. O princípio da separação dos poderes impõe competir ao legislador concretizar o princípio da isonomia, vedado ao Judiciário atuar como legislador positivo (Súmula Vinculante 37: “Não cabe ao Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento da isonomia”).*

**4. O auxílio-alimentação é verba de caráter indenizatório, que não se incorpora à remuneração, nada obstante também deve se submeter ao princípio da reserva legal, assim como as demais verbas indenizatórias.**



*5. O Poder Legislativo, detentor da função de legislar, deve observar diretrizes trazidas pela Constituição para a fixação de todos os componentes do sistema remuneratório.*

*O artigo 39, § 1º, da CRFB/88, prevê que a fixação dos componentes do sistema remuneratório observará, verbis: I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – os requisitos para a investidura; III – as peculiaridades dos cargos.*

*6. A equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público encontra óbice no artigo 37, XIII, da CRFB/88.*

**(RECURSO EXTRAORDINÁRIO 710.293 - RELATOR:  
MIN. LUIZ FUX)**

Sob essa perspectiva, não se vislumbra incompatibilidade material automática entre a concessão de benefício alimentar e o regime constitucional de subsídio dos Vereadores.

Ao contrário, a orientação dos órgãos de controle tem admitido a instituição do benefício, desde que observados requisitos formais e materiais rigorosos.

A título de elucidação, vale ressaltar que em consulta julgada em 2024, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte assentou expressamente que a concessão de auxílio-alimentação a Vereadores é



compatível com o art. 39, § 4º, da Constituição Federal, desde que prevista em lei, acompanhada de dotação orçamentária e de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias, registrando ainda sua natureza indenizatória e a não incidência no conceito de despesa com pessoal para os fins ali examinados.

Vejamos:

***Sendo possível o pagamento: em razão de ser verba indenizatória, esse pagamento dependerá de previsão orçamentária e adequação ao limite de despesas com pessoal fixado na lei de Responsabilidade Fiscal?***

*Nos termos do art. 169, §1º, da Constituição Federal, a concessão de auxílio-alimentação aos Vereadores depende da existência de dotação orçamentária e de autorização específica na LDO. Por outro lado, tratando-se de verba de natureza indenizatória, o auxílio-alimentação não é computado no limite de despesa com pessoal, conforme art. 18, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional*

***(Processo Relacionado: Processo nº 004031/2023 -TC;  
Decisão Administrativa nº 59/2024-TC)***

No caso concreto, o projeto de lei examinado prevê, em seu art. 7º-A, que fica assegurado aos Vereadores o direito ao vale-alimentação e ao vale-refeição, remetendo sua disciplina aos arts. 29 e 29-A da Lei



Complementar municipal nº 38/2017, além de consignar que as despesas correrão por conta de recursos orçamentários próprios.

Essa opção normativa reforça a intenção legislativa de tratar a vantagem fora do campo remuneratório estrito, vinculando-a a disciplina legal preexistente e a suporte orçamentário próprio.

Assim, desde que os dispositivos da legislação municipal de regência realmente confirmam ao benefício feição indenizatória, sem incorporação ao subsídio e sem reflexos remuneratórios, a previsão constante do projeto pode ser compreendida como juridicamente compatível com o regime constitucional dos agentes políticos, salvo melhor juízo.

Salienta-se que a criação ou expansão de despesa pública reclama demonstração de compatibilidade com a lei orçamentária e com as diretrizes fiscais, à luz do art. 169, § 1º, da Constituição Federal e dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **Constituição Federal:**

*Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)*

*§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título,*



*pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)*

*I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

*II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.*

#### **Lei de responsabilidade Fiscal:**

*Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)*

*I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;*

*II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:*



*I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;*

*II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.*

*§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.*

*§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.*

*§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:*

*I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;*

*II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).*

### **Subseção I**

#### **Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado**

Alameda Lorena, 800 – 2º andar – Jardim Paulista  
01424-004 - São Paulo – SP – Brasil  
(55 11) 5531-9397 | [mfaa.com.br](https://mfaa.com.br)



*Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.*

Verificando o julgamento das contas anuais da Câmara Municipal de São João das Duas Pontes do exercício de 2024, o E. TCESP não exclui a possibilidade dos agentes políticos receberem vale alimentação, mas apenas salientou que o valor estava sendo pago em valor superior ao previsto em lei, ordenando assim a regularização.

Veja-se:

EMENTA: CONTAS ANUAIS. CÂMARA. EXERCÍCIO DE 2024. OBSERVÂNCIA AOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DE DESPESA. RECEITA SUPERESTIMADA. AFASTADA. QUADRO DE PESSOAL COMPOSTO POR APENAS DOIS SERVIDORES EFETIVOS. PAGAMENTO ACIMA DO TETO CONSTITUCIONAL. RECOMPOSIÇÃO DO ERÁRIO. VARIAÇÕES SALARIAIS DEVIDAMENTE JUSTIFICADAS. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS COM RESPALDO LEGAL, PORÉM EM DESCONFORMIDADE COM OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS (FOLGA DE ANIVERSÁRIO, ABONO MENSAL E AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO DE NATAL). AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO MENSAL PAGO EM VALOR SUPERIOR AO PREVISTO EM LEI MUNICIPAL.





DETERMINADA A REGULARIZAÇÃO IMEDIATA. REGULAR COM RESSALVAS. DETERMINAÇÕES, ADVERTÊNCIAS E RECOMENDAÇÃO.

(...)

No que se refere ao auxílio-alimentação mensal no valor de R\$ 300,00, a instrução apurou que o valor extrapola o limite fixado pelas Leis Municipais nº 1.757/2011, nº 1.926/2017 e nº 1.970/2019, que estabelecem o benefício em R\$ 150,00. A justificativa apresentada, equiparação com o valor pago no Executivo, não supre a exigência do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), pois inexistente norma posterior autorizando a majoração. Considerando o número reduzido de servidores, a ausência de má fé e a intenção da Câmara em corrigir a situação, a falha pode ser relevada no presente exercício.

Determina-se, contudo, a regularização imediata do valor pago, com adequação à legislação vigente ou apresentação de projeto de lei que autorize formalmente a nova quantia, sob pena de responsabilização em caso de reiteração.

(Conselheiro Maxwell Borges de Moura Vieira Segunda Câmara Sessão: 16/9/2025 121 TC-004598.989.24-2 CÂMARA MUNICIPAL – CONTAS ANUAIS – JULGAMENTO Câmara Municipal: São João das Duas Pontes. Exercício: 2024. Presidente: Osvaldo Rodrigues

Alameda Lorena, 800 – 2º andar – Jardim Paulista  
01424-004 - São Paulo – SP – Brasil  
(55 11) 5531-9397 | [mfaa.com.br](https://mfaa.com.br)



Para validar visite [https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir\\_assinatura](https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura) e informe o código 7EE6-805F-8663-7EC5



dos Santos. Advogado(s): Wilson Francisco Domingues (OAB/SP nº 311.352). Procurador(es) de Contas: Rafael Antonio Baldo. Fiscalizada por: UR-11. Fiscalização atual: UR-11.)

Desse modo, a melhor opinião jurídica é a de que a concessão de vale-alimentação e vale-refeição aos Vereadores é admissível, não por constituir parcela remuneratória agregada ao subsídio, mas justamente por ostentar, em tese, natureza indenizatória autônoma, juridicamente distinta da remuneração do mandato.

O Nobre Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina em consulta realizada afirmou a possibilidade de pagamento. Vejamos sob amostragem<sup>2</sup>:

CONSULTA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. AGENTES  
POLÍTICOS. SUBSÍDIOS. PAGAMENTO.  
POSSIBILIDADE.

O regime de subsídios não veda o pagamento de auxílio-alimentação aos agentes públicos remunerados por essa espécie remuneratória, desde que haja previsão legal e observância das normas orçamentárias.

### III – PROPOSTA DE VOTO

Estando os autos instruídos na forma regimental, submeto a presente matéria ao Egrégio Plenário, propugnando pela adoção da seguinte proposta de voto:

<sup>2</sup><https://alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/d29ya3NwYWNIOi8vU3BhY2VzU3RvcmlUvOGY0NWFiNWYtM2NmNy00NTIxLWE3YzEtNTg3Mzc2MjRmNmZi>



4.1. Conhecer da Consulta, por preencher os requisitos dos previstos nos arts. 103 e 104, I a IV do Regimento Interno do Tribunal de Contas, dispensado o parecer técnico ou jurídico, na forma do art. 104, §2º.

4.2. Responder a Consulta, com a inserção de item 3 no Prejulgado 2127, nos seguintes termos:

**O auxílio-alimentação é compatível com o regime remuneratório do subsídio e poderá ser concedido a agentes políticos mediante Lei, antecedente ao fato e que explicita a categoria como beneficiária, observadas as normas orçamentárias.**

4.3. Dar ciência da Decisão, do relatório e proposta de voto do Relator, bem como do Parecer nº DAP 3589/2021, ao consulente, Senhor José Ari Vequi, Prefeito Municipal de Brusque.

Gabinete, em 18 de agosto de 2021

(PROCESSO Nº: @CON 21/00286883 UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Brusque INTERESSADO: José Ari Vequi ASSUNTO: Consulta com finalidade de verificar a possibilidade de promover o pagamento de auxílio-alimentação aos agentes políticos)

Nessa linha, o benefício não ofende o art. 39, § 4º, da Constituição, desde que seja instituído por lei específica, lastreado em dotação orçamentária, autorizado na LDO e disciplinado de modo a afastar, de forma inequívoca,



qualquer possibilidade de incorporação, reflexo ou desvirtuamento remuneratório.

A previsão constante do projeto, portanto, pode ser opinada como juridicamente viável, por harmonizar-se com a orientação constitucional e com o entendimento dos órgãos de controle, sem prejuízo de recomendável aperfeiçoamento redacional para explicitar, de forma ainda mais segura, a natureza indenizatória da verba e a vedação de sua utilização como sucedâneo de aumento de subsídio.

### **03. CONCLUSÃO**

Diante do exposto, conclui-se que o Projeto de Lei em análise revela-se, em linhas gerais, juridicamente viável, desde que observadas as balizas constitucionais, legais e orçamentárias incidentes sobre a matéria.

No que se refere ao décimo terceiro subsídio e às férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, a proposta mostra-se compatível com o regime jurídico dos agentes políticos, haja vista o entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no sentido de que tais parcelas não se incompatibilizam com o modelo remuneratório por subsídio, desde que haja previsão expressa em lei local e que seus efeitos financeiros respeitem a sistemática constitucional aplicável à fixação da remuneração dos Vereadores para a legislatura subsequente.

Quanto ao vale-alimentação e ao vale-refeição, a opinião também é favorável à sua instituição, desde que tais benefícios sejam compreendidos e disciplinados como verbas de natureza indenizatória, autônomas em relação ao subsídio, sem caráter contra prestativo, sem incorporação, sem reflexos





remuneratórios e sem qualquer desvirtuamento que os converta em majoração indireta da remuneração parlamentar.

Para tanto, mostra-se indispensável que sua concessão esteja amparada em lei específica, com previsão de dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias e observância dos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à estimativa do impacto orçamentário-financeiro e à adequação fiscal da despesa, conforme fundamentação elencada no corpo do voto.

Assim, a melhor opinião jurídica é no sentido de que o projeto pode ser aprovado, por encontrar respaldo na evolução jurisprudencial e no entendimento de órgãos de controle acerca da compatibilidade entre o regime de subsídio e determinadas verbas de caráter não remuneratório, sem prejuízo de se recomendar, por maior segurança jurídica, o aperfeiçoamento redacional do texto normativo, a fim de explicitar de modo inequívoco a natureza indenizatória do vale-alimentação e do vale-refeição, bem como a vedação de sua incorporação ao subsídio ou utilização como sucedâneo de aumento remuneratório.

É o entendimento.

**MARCELO FIGUEIREDO**

**OAB/SP n.º 69.842**

Alameda Lorena, 800 – 2º andar – Jardim Paulista  
01424-004 - São Paulo – SP – Brasil  
(55 11) 5531-9397 | [mfaa.com.br](https://mfaa.com.br)



Para validar visite [https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir\\_assinatura](https://sapl.indaiatuba.sp.leg.br/conferir_assinatura) e informe o código 7EE6-805F-8663-7EC5

**PROCESSO Nº 004031/2023-TC**

**INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MAXARANGUAPE**

**ASSUNTO: FORMULAÇÃO DE CONSULTA**

**CONSULTA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. VEREADORES. INICIATIVA DE LEI. PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. DESPESA COM PESSOAL.**

1. A concessão de auxílio-alimentação a Vereadores é compatível com o regime de subsídios previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, devendo o benefício ser instituído por lei.
2. Em razão da autonomia administrativa e financeira da Câmara Municipal, o pagamento do auxílio-alimentação aos Vereadores deve ser custeado pelos recursos do órgão legislativo.
3. É da Câmara Municipal a reserva de iniciativa de lei que disponha sobre a concessão de auxílio-alimentação a seus Vereadores, conforme art. 37, inciso X, e art. 51, inciso IV, da Constituição Federal.
4. Nos termos do art. 169, §1º, da Constituição Federal, a concessão de auxílio-alimentação aos Vereadores depende da existência de dotação orçamentária e de autorização específica na LDO.
5. O auxílio-alimentação não é computado no limite de despesa com pessoal, conforme art. 18, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Maxaranguape, Sr. Evânio Pedro do Nascimento, por meio da qual indaga (Evento 01):

- a) Há a possibilidade de se conceder aos vereadores da Câmara Municipal o benefício de vale-alimentação, custeado pela administração pública?
- b) Sendo possível o pagamento: poderia o Legislativo propor o referido projeto de lei, ou seria competência do Executivo?



c) Sendo possível o pagamento: em razão de ser verba indenizatória, esse pagamento dependerá de previsão orçamentária e adequação ao limite de despesas com pessoal fixado na lei de Responsabilidade Fiscal?

Instada a se manifestar, a Consultoria Jurídica emitiu o Parecer n° 002/2024 –CJ/TC, opinando pelo conhecimento da Consulta e pela concessão das seguintes respostas (Evento 07):

- a) O pagamento de auxílio-alimentação aos vereadores, é compatível com o regime de subsídios previsto no art. 39, §4º, da CF/88, com vistas, estritamente, a indenizar despesas extraordinárias com alimentação em razão do trabalho. Entretanto, em vista da autonomia administrativa e financeira da Câmara Municipal, o pagamento de tal verba deve ser custeado pelos recursos próprios do órgão legislativo.
- b) A Câmara Municipal, por ser dotada de autonomia, tem a iniciativa exclusiva para propor projeto de lei que disponha sobre a concessão de auxílio-alimentação a seus servidores e membros.
- c) O Poder Legislativo municipal pode conceder auxílio alimentação aos seus vereadores, desde de que, comutativamente: a) o benefício seja instituído por lei (stricto sensu); b) exista dotação no orçamento na Câmara Municipal, e autorização na LDO, bem como que sejam obedecidas todas as exigências contidas na LRF, estando excluído, contudo, do limite para a despesa total com pessoal; c) o valor mensal concedido a título de auxílio-alimentação deve fazer frente a necessidades módicas de alimentação do agente beneficiado, não representando valores exorbitantes ou tentativa de remuneração indireta dos parlamentares; e d) o valor fixado para ressarcir as despesas com a alimentação seja proporcional ao tempo despendido pelo vereador na efetiva atuação legiferante e fiscalizatória, assim como que respeite os princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade e proporcionalidade. Ademais, por possuir natureza indenizatória, o auxílio alimentação não se submete à regra da anterioridade, podendo ser paga na própria legislatura em que instituída.

O Ministério Público de Contas, em Parecer da lavra do Procurador-Geral Luciano Silva Costa Ramos, opinou pelo conhecimento e adoção das respostas a seguir (Evento 15):

- a) É possível a concessão, aos Vereadores, do benefício do auxílio-alimentação, custeado pela própria Câmara Municipal;
- b) O respectivo projeto de lei é de competência exclusiva do próprio Poder Legislativo Municipal;
- c) O pagamento depende de previsão orçamentária própria, mas seu cálculo não deve integrar o limite das despesas com pessoal previsto na LRF.



É o relatório.

## VOTO

### **I – DA ADMISSIBILIDADE**

A Lei Complementar Estadual nº 464/2012, no seu art. 103, incisos I a III, listou, taxativamente, os legitimados para formular consulta. São eles: (i) os Chefes dos Poderes do Estado e dos Municípios; (ii) os Secretários de Estado e de Municípios ou autoridades de nível hierárquico equivalente; e, (iii) os dirigentes de entidades da Administração Indireta do Estado e dos Municípios. Na hipótese dos autos, sendo o Consulente o Presidente da Câmara Municipal de Maxaranguape, resta incontestemente a sua legitimidade.

Observo, ainda, que a quesitação foi formulada em termos abstratos e redigida em linguagem clara e objetiva, no que atende aos pressupostos para o seu conhecimento.

Em sendo assim, concluo pelo **conhecimento** da Consulta e passo à análise meritória.

### **II – DO MÉRITO**

No **Quesito “a”**, o Consulente indaga sobre a possibilidade de instituição de auxílio-alimentação em benefício dos Vereadores, a ser custeado pela Administração Pública.

De início, convém pontuar que os Vereadores são remunerados por subsídio, fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, nos termos do art. 29, inciso V, c/c art. 39, §4º, ambos da Constituição Federal<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>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: [...]V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da



Não obstante, a conjuntura jurídico-normativa atual autoriza os agentes políticos, remunerados por subsídio, a receberem verbas de caráter indenizatório. Assim vem decidindo o Supremo Tribunal Federal, intérprete máximo do texto constitucional:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. LEI Nº 4.750/2003, LEI Nº 5.844/2006, E DECRETO LEGISLATIVO 7/1998, TODOS DO ESTADO DE SERGIPE. SUBSÍDIO DE DEPUTADOS ESTADUAIS, GOVERNADORES E VICE-GOVERNADORES. VINCULAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. PAGAMENTO DE AJUDA DE CUSTO AO INÍCIO E AO FIM DAS SESSÕES LEGISLATIVAS. CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. A Constituição da República veda a vinculação das espécies remuneratórias de agentes políticos como Deputados Estaduais, Governadores e Vice-Governadores, limitando, assim, os efeitos sistêmicos de aumentos de remuneração automáticos.

2. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evolui no sentido de interpretar de forma sistemática o conteúdo do art. 39, §4º da CRFB/88. A regra que estabelece o regime remuneratório por meio de subsídio em parcela única não impede a percepção de valores adicionais relativos a indenizações.**

3. É compatível com a Constituição da República norma que prevê o pagamento, ao início e ao fim de cada sessão legislativa, de ajuda de custo a Deputados Estaduais, visando a ressarcir custos de instalação na capital do Estado.

4. Ação direta julgada parcialmente procedente.

(STF. Plenário. ADI 5856, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 14/02/2020)

No mesmo sentido já decidiu esta Corte de Contas, em sede de Consulta:

a) Não afronta a Constituição Federal a concessão de verba indenizatória a vereadores municipais, desde que seja uma situação passível de ressarcimento, esteja prevista em lei, sejam cumpridos os requisitos para a sua percepção e que não haja uma desvirtuação de sua natureza jurídica; [...]

(TCE/RN, Processo nº 010668/2009-TC, Rel. Cons. Presidente Maria Adélia Sales, Pleno, Decisão 170/2010-TC, em 26/10/2010)

---

Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; (Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998)

Art. 39. [...] § 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



A Decisão acima está em consonância com os Pareceres exarados nos presentes autos pela Consultoria Jurídica e pelo MPC, demonstrando a atualidade do posicionamento adotado pelo Pleno em 2010. Não obstante, verificando que a Consulta anterior tratou de verba indenizatória de forma geral, entendo não ser o caso de aplicar o art. 320 do Regimento Interno do Tribunal<sup>2</sup>, com simples remessa ao Consultente de cópia da decisão já proferida, ante a necessidade de pronunciamento sobre o auxílio-alimentação.

O STF entende que “*o direito ao vale-alimentação ou auxílio-alimentação [...] trata, em verdade, de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções*” (RE 231.389/RS).

Trazendo a conceituação para a hipótese dos autos, registro que os Vereadores exercem *múnus* públicos, possuindo, portanto, custos de refeição quando se encontram no exercício de suas funções. Assim, reafirmando o posicionamento adotado no processo de Consulta nº 010668/2009-TC, concluo ser possível a instituição de auxílio-alimentação em benefício de Vereadores. Contudo, em atenção aos princípios da moralidade e da razoabilidade, o referido auxílio deve ser fixado em valor compatível com as necessidades de alimentação do agente beneficiado, pois do contrário, valores exorbitantes podem ser considerados como forma irregular de remuneração indireta.

No que tange ao custeio da verba, coaduno com o entendimento da Unidade Consultiva e do *Parquet*, no sentido de que o auxílio deve ser custeado pelo próprio Poder Legislativo. A seguir, trechos do Parecer da Conju, os quais adoto como razões de decidir:

10. Porém, é preciso considerar que por força do princípio da **independência harmônica** entre os poderes estruturantes da República, bem como do princípio da **simetria**, aplicam-se às Câmaras Municipais as normas constitucionais que atribuem a prerrogativa de **autonomia administrativa** à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, *in verbis*:

**CF/88:**

Art. 2º São Poderes da União, **independentes e harmônicos** entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (...)

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) IV - dispor **sobre sua organização, funcionamento**, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei

<sup>2</sup> Art. 320. O Presidente, quando verificar que o tema a que se refere a consulta já foi objeto de decisão, poderá remeter cópia do julgado anterior ao consultente.



para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 52. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: (...) XIII - **dispor sobre sua organização, funcionamento**, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

11. Assim, tendo por foco a estrutura do Poder Legislativo Municipal à luz da classificação doutrinária dos órgãos públicos<sup>3</sup>, o plenário da Câmara Municipal é **órgão independente**, localizado na cúpula do Poder Legislativo, e por isso goza de prerrogativas institucionais como **autonomia administrativa e financeira**.

12. Contrapondo-se tal conjuntura à indagação, depreende-se que o pagamento do auxílio-alimentação aos vereadores e servidores do Poder Legislativo municipal, apesar de possível, deve ser custeado pela própria Câmara Municipal.

(Grifos e nota de rodapé do Parecer)

Nessa toada, concluo que o **Quesito “a”** deve ser respondido de forma positiva, no sentido de que a concessão de auxílio-alimentação aos Edis é compatível com o regime de subsídios previsto no art. 39, §4º, da CRFB/88, devendo ser custeado pelos recursos do órgão legislativo.

Em relação à iniciativa para propor projeto de lei com tal finalidade, questionada no **Quesito “b”**, registro desde logo que compete ao Poder Legislativo Municipal, sendo essa a conclusão da Conju e do MPC.

Conforme já explanado anteriormente, a Câmara Municipal possui autonomia administrativa e financeira, o que contempla a prerrogativa para dispor sobre assuntos *interna corporis*. Ademais, a Constituição Federal, em seus artigos 51, inciso IV, e 52, inciso XIII<sup>4</sup>, dispõem sobre a competência privativa da Câmara dos Deputados e do

<sup>3</sup> “**Independentes** são os originários da Constituição e representativos dos três Poderes do Estado, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e sujeitos apenas aos controles constitucionais de um sobre o outro; suas atribuições são exercidas por agentes políticos. Entram nessa categoria as Casas Legislativas, a Chefia do Executivo e os Tribunais” (Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo - 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 593) – grifos do original.

<sup>4</sup>Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: [...] IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...]

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



Senado Federal, respectivamente, para a iniciativa de lei que fixe a remuneração dos seus agentes – sendo essa uma norma de reprodução obrigatória nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais<sup>5</sup>.

Embora o auxílio-alimentação possua natureza de verba indenizatória, especificamente para verificação da reserva de iniciativa de lei, de que trata o art. 37, inciso X, da CRFB/88<sup>6</sup>, podemos inseri-lo no conceito amplo de remuneração, especialmente pela interpretação sistemática do texto constitucional, que resguarda autonomia administrativa e financeira ao Poder Legislativo.

Oportuno destacar que o entendimento aqui firmado é o mesmo adotado por outros Tribunais de Contas. Vejamos:

1. Diante da nova redação do inciso IV do art. 51 da Constituição Federal, conferida pela Emenda Constitucional nº 19/98, cabe ao Legislativo a iniciativa das leis que versem sobre a remuneração de cargos, empregos e funções de seus serviços.
2. Apesar de as vantagens pecuniárias decorrentes tanto do auxílio-transporte, quanto do auxílio-alimentação possuírem, em sentido estrito, caráter indenizatório, no que se refere, especificamente, à iniciativa de lei, de que trata o art. 37, X, da Carta Magna, tais verbas inserem-se no conceito amplo de remuneração, da mesma forma que as diárias e as ajudas de custo, cabendo, portanto, ao Chefe do Legislativo municipal a iniciativa do respectivo processo legislativo. [...]  
(TCE/SC, Prejulgado nº 1378, em 19/05/2003)

**CONSULTA. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. VEREADORES. PAGAMENTO. LEI. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. REGRAS IMPLANTAÇÃO. NÃO INCORPORAÇÃO AO SUBSÍDIO. LEGAL.**

Responde ao consulente que: *“O Poder Legislativo municipal detém competência para iniciativa de lei em sentido estrito a qual preveja benefício de auxílio-alimentação aos vereadores, desde que concedido estritamente quando do exercício das atividades públicas fiscalizatórias ou legiferantes do beneficiado”*

<sup>5</sup> “[...] 1. Segundo pacífica orientação do Supremo Tribunal Federal, as normas de atribuição de iniciativa no processo legislativo previstas na Constituição Federal constituem cláusulas elementares de distribuição de poder no contexto da Federação, razão pela qual devem ser necessariamente observadas pelos Estados-membros, independentemente da espécie legislativa envolvida. [...]” (ADI 5087 MC, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 27.08.2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe223 DIVULG 12.11.2014 PUBLIC 13.11.2014)

<sup>6</sup> Art. 37. [...] X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



(TCM/GO, Processo nº 00917/22, Rel. Cons. Subst. Flávio Monteiro, Acórdão Consulta nº 010/2022-Técnico-Administrativa, em 08/06/2022)

Por fim, no **Quesito “c”**, o Consulente pergunta se o pagamento do auxílio-alimentação aos Vereadores depende de previsão orçamentária e adequação ao limite de despesas com pessoal fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação à primeira parte do questionamento, assinale-se que é necessária a existência de dotação orçamentária para fazer face à realização do gasto público em comento, em atenção ao princípio orçamentário da universidade (art. 2º, da Lei nº 4.320/1964<sup>7</sup>) e à norma inserta no art. 169, §1º, da CRFB/88, de seguinte dicção:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem** ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver **prévia dotação orçamentária suficiente** para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver **autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias**, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O entendimento aqui fixado não diverge do adotado pelo TCM/GO na Consulta nº 00917/22, anteriormente referenciada neste Voto, tendo aquela Corte de Contas assinalado que para instituição do auxílio-alimentação, os Vereadores deverão *“a.2) prever no orçamento da Câmara Municipal a concessão do auxílio, bem como a sua autorização de forma específica na lei de diretrizes orçamentárias (artigo 169, §1º, incisos I e II, da Constituição Federal) e que sejam obedecidas as exigências contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 16 e 17, da LRF)”*.

<sup>7</sup>Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade. [...]



No que tange à segunda parte do **Quesito “c”**, deve-se realçar, inicialmente, que o limite de despesa com pessoal mencionado no art. 169 da CRFB/88 está previsto nos art. 18 e ss, da Lei de Responsabilidade Fiscal, merecendo destaque a previsão contida no *caput* do art. 18:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, **com quaisquer espécies remuneratórias**, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Como se observa, o limite em questão computa as despesas de natureza remuneratória, excluindo-se, via de consequência, as verbas de natureza indenizatória – como é o caso do auxílio-alimentação.

Na 14ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais<sup>8</sup>, a Secretaria do Tesouro Nacional, ao tratar do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, esclarece que esse *"visa à transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos com autonomia administrativa, orçamentária e financeira conferida na forma da Constituição, notadamente quanto à adequação aos limites de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal"*. E ao orientar o preenchimento do aludido demonstrativo, a STN define:

Não se considera despesa bruta com pessoal os pagamentos de natureza indenizatória, que têm como característica compensar dano ou ressarcir gasto do servidor público, em função do seu ofício, e os benefícios assistenciais.

Abaixo apresenta-se lista exemplificativa de gastos com pessoal que **não entram** no cômputo da despesa bruta com pessoal.

[...]

Auxílio Alimentação: Custeio das despesas com alimentação por dia trabalhado.

Assim, em consonância com a orientação da STN, concluo que o auxílio-alimentação instituído em benefício de Vereadores não deve ser computado como despesa

<sup>8</sup> Disponível em: <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/cosis/manuais/mdf>. Acesso em 14/08/2024.



de pessoal, para fins de verificação do limite tratado no *art. 18 e ss da LRF*.

### CONCLUSÃO

Ante o exposto, em consonância com os Pareceres da Consultoria Jurídica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** pelo conhecimento da Consulta e pela concessão das seguintes respostas:

**a) Há a possibilidade de se conceder aos vereadores da Câmara Municipal o benefício de vale-alimentação, custeado pela administração pública?**

**RESPOSTA:** A concessão de auxílio-alimentação a Vereadores é compatível com o regime de subsídios previsto no art. 39, §4º, da Constituição Federal, devendo o benefício ser instituído por lei. Em razão da autonomia administrativa e financeira da Câmara Municipal, o pagamento do auxílio-alimentação aos Vereadores deve ser custeado pelos recursos do órgão legislativo.

**b) Sendo possível o pagamento: poderia o Legislativo propor o referido projeto de lei, ou seria competência do Executivo?**

**RESPOSTA:** É da Câmara Municipal a reserva de iniciativa de lei que disponha sobre a concessão de auxílio-alimentação a seus Vereadores, conforme art. 37, inciso X, e art. 51, inciso IV, da Constituição Federal.

**c) Sendo possível o pagamento: em razão de ser verba indenizatória, esse pagamento dependerá de previsão orçamentária e adequação ao limite de despesas com pessoal fixado na lei de Responsabilidade Fiscal?**

**RESPOSTA:** Nos termos do art. 169, §1º, da Constituição Federal, a concessão de auxílio-alimentação aos Vereadores depende da existência de dotação orçamentária e de autorização específica na LDO. Por outro lado, tratando-se de verba de natureza indenizatória, o auxílio-alimentação não é computado no limite de despesa com pessoal, conforme art. 18, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal e Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.

Sala das Sessões,

*Assinado eletronicamente*  
**Conselheiro ANTONIO GILBERTO DE OLIVEIRA JALES**  
Presidente do TCE/RN





**Processo:** 1196234  
**Natureza:** CONSULTA  
**Consulente:** Jaqueline Pereira da Silva  
**Procedência:** Câmara Municipal de Itatiaiuçu  
**RELATOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO

## I. RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pela sr<sup>a</sup>. Jaqueline Pereira da Silva, controladora interna da Câmara Municipal de Itatiaiuçu, nos seguintes termos:

É juridicamente possível a instituição de auxílio-alimentação aos vereadores municipais por meio de lei de iniciativa da Câmara Municipal?

Caso positiva a resposta, qual deve ser a natureza jurídica do auxílio (indenizatória ou remuneratória)? Há necessidade de observância ao princípio da anterioridade da legislação para sua implantação?

Quais os requisitos legais, orçamentários e administrativos exigidos para a regular instituição e concessão do referido benefício? Há necessidade de comprovação de efetivo exercício da função legislativa como condição para o pagamento?

A consulta foi distribuída ao conselheiro em exercício Hamilton Coelho, que determinou o encaminhamento dos autos a esta [Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência](#) para adoção dos procedimentos previstos no § 2º do art. 157 do [Regimento Interno](#).

## II. HISTÓRICO DE DELIBERAÇÕES

### II.I. Legislação aplicável

Na forma do art. 157, § 2º, do RITCEMG, cumpre registrar os dispositivos legais aplicáveis à matéria:

#### Constituição Federal:

**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:

**Art. 29-A.** O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e os demais gastos com pessoal inativo e pensionistas, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 desta Constituição, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

II - 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

III - 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)





IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; (Redação dada pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

V - 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes; (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

VI - 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes. (Incluído pela Emenda Constituição Constitucional nº 58, de 2009)

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000). (...)

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]

**Art. 39.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de sua competência, regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias e das fundações públicas.

[...]

§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

**Lei Complementar Federal n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF):**

**Art. 16.** A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#).

**Art. 17.** Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.





§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

**Art. 18.** Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

**Art. 19.** Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição ;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional no 19 ;
- VI - com inativos e pensionistas, ainda que pagas por intermédio de unidade gestora única ou fundo previsto no art. 249 da Constituição Federal, quanto à parcela custeada por recursos provenientes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição ;
- c) de transferências destinadas a promover o equilíbrio atuarial do regime de previdência, na forma definida pelo órgão do Poder Executivo federal responsável pela orientação, pela





supervisão e pelo acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

§ 3º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, é vedada a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência. (Incluído pela Lei Complementar nº 178, de 2021)

**Art. 20.** A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar. ([Vide ADI 6533](#))

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no [art. 92 da Constituição](#);

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do [inciso XIII do art. 21 da Constituição](#), serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no [art. 168 da Constituição](#), a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

§ 7º Os Poderes e órgãos referidos neste artigo deverão apurar, de forma segregada para aplicação dos limites de que trata este artigo, a integralidade das despesas com pessoal dos respectivos servidores inativos e pensionistas, mesmo que o custeio dessas despesas esteja a cargo de outro Poder ou órgão.

**Súmula 63 TCEMG** - O subsídio dos Vereadores, incluído o dos membros da mesa diretora, será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória.

## II.II. Análise do questionamento formulado

**É juridicamente possível a instituição de auxílio-alimentação aos vereadores municipais por meio de lei de iniciativa da Câmara Municipal?**

**Caso positiva a resposta, qual deve ser a natureza jurídica do auxílio (indenizatória ou remuneratória)? Há necessidade de observância ao princípio da anterioridade da legislatura para sua implantação?**





## Quais os requisitos legais, orçamentários e administrativos exigidos para a regular instituição e concessão do referido benefício? Há necessidade de comprovação de efetivo exercício da função legislativa como condição para o pagamento?

Em pesquisa realizada nos sistemas [TCJuris](#) e [MapJuris Consultas](#), nos [informativos de jurisprudência](#) e nos [enunciados de súmula](#), verificou-se que esta Corte de Contas já respondeu diversas consultas que abordam a possibilidade de instituição de auxílio-alimentação aos detentores de mandato eletivo, desde que o benefício seja de natureza indenizatória, precedido de lei municipal, previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, haja dotação orçamentária própria e sejam observados os princípios constitucionais previstos no *caput* do art. 37, em especial, o da isonomia. Seguindo a ordem cronológica dos pareceres, destacam-se:

Consulta n. [687023](#) (1º/12/2004)<sup>1</sup>: discute a possibilidade de pagamento de vale-refeição em espécie a servidores públicos municipais, incluindo a análise da natureza indenizatória do benefício. Embora o foco principal seja nos servidores, a fundamentação utilizada e os precedentes citados servem de base para o entendimento sobre a extensão do benefício a agentes políticos, vez que, em seu voto, o relator destacou que não há óbice legal para a concessão do benefício, desde que seja respeitado o princípio da isonomia, ou seja, o benefício tem que alcançar a totalidade dos servidores da Administração Municipal. Citam-se trechos do parecer:

**Indaga o Consultante, em síntese, se o fornecimento de tíquete-alimentação aos servidores implica em complementação salarial e, conseqüentemente, em aumento de despesas com pessoal, cujo limite é fixado na Lei Complementar 101/2000.**

[...]

Inegavelmente, a concessão, pela Administração Pública, de “auxílio-alimentação”, “tíquete-alimentação”, “vale-refeição” ou “vale-alimentação”, independentemente do nome “juris” escolhido, constitui benefício pecuniário ao servidor.

Dessa forma, para que se conclua sobre a inclusão da despesa gerada a esse título no montante de gastos com pessoal para aferição do limite fixado pela Lei Complementar 101/2000, deve-se definir, em primeiro plano, qual a natureza jurídica desse benefício, se parcela remuneratória ou se indenizatória.

A respeito do tema, a orientação do excelso Pretório, notadamente nos Recursos Extraordinários 229652, 231216 e 236449, é pacífica em considerar que o benefício em causa tem natureza indenizatória, pois apenas visa a ressarcir valores despendidos com alimentação pelo servidor em atividade, sem, contudo, integrar sua remuneração.

A jurisprudência do egrégio Supremo Tribunal Federal se coaduna com as disposições da Lei Complementar 101/2000, porquanto, e consoante se vê de seu art. 18, o Legislador detalhou, de forma minudente, as espécies remuneratórias que integram as despesas com pessoal, e não se referiu àquelas de natureza indenizatória.

A doutrina também não desborda dessa orientação, conforme se depreende da lição de Ivan Barbosa Rigolin, nestes termos:

“despesas com indenizações e com prêmios, não sendo nem constituindo quaisquer espécies remuneratórias – nem mesmo no sentido alargado que a essa expressão empresta o art. 18, ‘caput’, da LRF, e por maiores que sejam –, não se integram àquele somatório, escapando portanto à limitação de gasto prevista nos art. 19 e 20, da mesma lei”.

Nessa mesma esteira de raciocínio, o Decreto 3 887, de 17/08/2001, que regulamenta o auxílio-alimentação no âmbito da União, determina a concessão em pecúnia desse benefício, e que ele terá caráter indenizatório (art. 2º), não se incorporando à remuneração (art. 4º, I).

E, ainda, corroborando esse entendimento, verifica-se que o órgão central de contabilidade da União (Secretaria do Tesouro Nacional), responsável pela edição de normas gerais para

<sup>1</sup> Consulta n. [687023](#). Relator cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada na sessão do dia 1/12/2004. Nesse mesmo sentido, cita-se a Consulta n. [716011](#). Rel. cons. Simão Pedro Toledo, deliberada na sessão do dia 9/4/2008





consolidação das contas públicas, e notadamente por meio da Portaria Interministerial 163/2001, não aloca essa espécie de benefício entre os elementos de despesa relacionados aos gastos com pessoal, mas sim como “serviços de terceiros”, mais precisamente, no elemento “3.3.90.39.00 - Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Cumpra obter, todavia, que a concessão de benefício dessa natureza deve ser precedida de lei, estar prevista na lei de diretrizes orçamentárias, ter dotação orçamentária própria, e, ainda, observar o princípio da isonomia, ou seja, o benefício deve alcançar a totalidade dos serviços da Administração municipal.

Por remate, o Administrador deverá observar, ainda, as disposições dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000, conquanto contêm normas a serem seguidas para a geração de despesa pública, sobretudo aquelas de caráter continuado.

E mais: se houver a contratação de empresa para fornecimento do benefício em exame sob a forma de tíquete ou vale-alimentação ou refeição, deverão ser observadas as normas da Lei 8 666/93 (Estatuto das Licitações e Contratos).

**Diante de todo o exposto, concluo que:**

**1º) o auxílio em exame, por ser benefício pecuniário de caráter indenizatório, não integra as despesas com pessoal do ente, poder ou órgão que o concede a seus servidores;**

**2º) a concessão do benefício deve: atender ao princípio da isonomia, ser precedida de lei autorizativa, estar prevista na LDO, ter dotação orçamentária específica, observar as normas contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e, ainda, se houver a contratação de empresa para o seu fornecimento, obedecer às regras contidas na Lei 8.666/93 (Lei de Licitação e Contratos).**

Consulta n. [730772](#) (9/4/2008)<sup>2</sup>: citada pela Consulente. Reiterou a importância do princípio da isonomia e da observância aos requisitos legais e orçamentários. Citam-se trechos do parecer:

Com referência a indagação do consulente de ser legítima a concessão de auxílio alimentação, a douta Auditoria, às fls. 09, reportando-se à Consulta 687.023, de minha relatoria, à qual trata da matéria em tela, aprovada por unanimidade, na sessão de 01/12/2004. Assim, a resposta ao Consulente consoante orientação majoritária do eg. Tribunal Pleno na consulta citada, deve ser no sentido de que não há óbice legal para a concessão do benefício aos servidores municipais, desde que cumpridos os seguintes requisitos:

1-Seja respeitado o Princípio da Isonomia, ou seja, o benefício pode ser concedido desde que alcance a totalidade dos servidores da Administração Pública Municipal.

2-Haja lei municipal autorizando a concessão dos referidos benefícios.

3-Exista dotação orçamentária específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

4-A concessão deve obedecer, ainda, ao disposto nos arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, eis que esses dispositivos legais prescrevem cautelas a serem observadas para a geração de despesa pública, notadamente aquela de caráter continuado.

5-Devem ser observadas também as disposições da Lei nº 8666/93 (Estatuto das Licitações e Contratos), se houver a contratação de empresa para fornecimento de vale-alimentação.

6-Cumpra salientar, que o benefício funcional em questão, tem natureza indenizatória e, conseqüentemente, os gastos públicos a esse título não são computados para aferição dos limites de despesas totais com pessoal fixados na Lei Complementar nº 101/2000, tanto que são contabilizados no elemento 3.3.90.39.00 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

<sup>2</sup> Consulta n. [730772](#). Rel. cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada na sessão do dia 9/4/2008. Destaca-se que a consulta, que foi citada no parecer jurídico, foi parcialmente revogada pela consulta [1111041](#) e pela consulta [764324](#), mas continua vigente o entendimento quanto à possibilidade de concessão de auxílio alimentação a servidores e membros.





**Concluindo, é legítima a concessão de auxílio alimentação pela Administração Pública a membros e servidores públicos, desde que observados os requisitos supracitados, não sendo, no entanto, legítima a concessão de plano de saúde com recursos públicos, conforme restou comprovado.**

Consulta n. [753449](#) (23/3/2011)<sup>3</sup>: reforçou a natureza indenizatória do auxílio-alimentação e esclareceu a forma de contabilização da despesa. Transcrevem-se trechos do parecer:

Enfatizo, com base nas Consultas n. 684998 e n. 687023 já respondidas nesta Casa, que a despesa com auxílio-alimentação tem natureza indenizatória, sendo que os gastos públicos a esse título não são computados para aferição dos limites de despesas totais com pessoal fixados na Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), tanto que são contabilizados no elemento "3.3.90.39.00 ; "Outros Serviços de Terceiros ; Pessoa Jurídica". Tal benefício, no entanto, deve ser precedido de lei municipal autorizativa, além de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de dotação orçamentária específica para suportar as respectivas despesas; tudo em consonância com o princípio da isonomia, vez que os benefícios concedidos devem alcançar a totalidade dos servidores da Administração Pública Municipal que se enquadrarem nos critérios pré-estabelecidos em lei.

Consulta n. [850363](#) (24/10/2011)<sup>4</sup>: citada pela Consulente. Reitera o entendimento de que é possível a concessão de vale-alimentação aos servidores públicos em geral, incluindo cargos de livre nomeação e exoneração, e detentores de mandato eletivo (vereadores), com natureza de verba indenizatória, desde que observados os requisitos legais e orçamentários. O resumo da Tese reiteradamente adotada foi assim ementada:

**CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – VALE-ALIMENTAÇÃO – BENEFÍCIO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA - CONCESSÃO AOS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO E A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS – POSSIBILIDADE – PRECEDÊNCIA DE LEI MUNICIPAL E PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 8.666/93 PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE VALES-ALIMENTAÇÃO.**

**Possibilidade de concessão de vale-alimentação aos servidores públicos em geral, abrangendo os cargos de livre nomeação e exoneração, e aos detentores de mandato eletivo, com a natureza de verba indenizatória. O benefício do vale-alimentação deve ser precedido de lei municipal, estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias, bem como seguir os procedimentos da Lei de Licitação e Contratos para contratação da empresa responsável pelo seu fornecimento, conforme entendimento assentado nas Consultas nº 737.713, de 04/03/09; 759.623, de 08/10/08; 716.011, de 12/03/08; 730.772, de 06/06/07; 657.567, de 16/02/05; 684.998, de 15/12/04 e 687.023, de 01/12/04.**

Consulta n. [1071432](#) (20/05/2020)<sup>5</sup>, citada pela Consulente. Nesta consulta foi consolidado o entendimento do Tribunal no sentido de que o auxílio-alimentação tem natureza indenizatória e que, estar no exercício das funções, é condição fundamental para o seu recebimento. Restou esclarecido que a própria lei material, no âmbito do instituidor do benefício, pode delimitar a abrangência do que se entende por efetivo exercício para fins de reconhecimento do direito ao referido benefício, definindo se somente o desenvolvimento das atribuições de forma direta ou se também algumas modalidades de afastamento temporário, como as férias e a licença-maternidade, compõem o mencionado conceito jurídico. A consulta foi assim ementada:

<sup>3</sup> Consulta n. [753449](#). Relator. cons. Sebastião Helvecio. Decisão proferida em 23/3/2011.

<sup>4</sup> Resumo da Tese reiteradamente adotada n. [850363](#). Relator. cons. Cláudio Couto Terrão. Decisão proferida e publicada em 24/10/2011. Nesse mesmo sentido, citam-se a Consulta n. [838891](#) (17/10/2012) e a Consulta n. [862373](#) (7/8/2013).

<sup>5</sup> Consulta n. [1071432](#). Rel. cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberada na sessão do dia 20/05/2020. Parecer disponibilizado no DOC de 09/06/2020.





CONSULTA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. FÉRIAS. LICENÇA-MATERNIDADE. EFETIVO EXERCÍCIO. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO NO ÂMBITO DO ENTE INSTITUIDOR DO BENEFÍCIO. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA. PAGAMENTO. IRRETROATIVIDADE. REGRA. PREVISÃO LEGAL PARA RETROATIVIDADE. POSSIBILIDADE. REQUISITOS.

1. Cabe à legislação, no âmbito do ente instituidor do benefício, estabelecer as condições a serem satisfeitas pelo servidor para se enquadrar na posição de beneficiário do auxílio-alimentação, inclusive no que concerne às situações funcionais que configuram efetivo exercício para essa finalidade.

2. Caso não haja disposição legal expressa em sentido contrário, é possível o pagamento do auxílio-alimentação durante o gozo de férias e de licença-maternidade, utilizando-se de outras normas como referencial de efetivo exercício, a exemplo do art. 102 da Lei n. 8.112/90.

3. Em regra, a lei que institui o benefício do auxílio-alimentação não autoriza o pagamento por situações ocorridas antes da sua vigência, como o gozo de licença-maternidade em período anterior, sendo possível, porém, que a própria lei preveja hipóteses de retroação dos seus efeitos, desde que alinhadas aos propósitos da norma e observadas as disposições dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, a demonstração da origem dos recursos para o custeio e a comprovação de não afetação das metas de resultados fiscais.

Consulta n. [1135395](#) (09/10/2024)<sup>6</sup>: reforça a necessidade de lei específica, previsão orçamentária e observância dos princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade para a concessão de auxílio-alimentação, incluindo a possibilidade de extensão do benefício a agentes políticos, como vereadores, desde que atendidos os requisitos legais. Veja-se a ementa do parecer:

CONSULTA. ADMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. MOTORISTA. PAGAMENTO DE DIÁRIAS DE VIAGEM COM VALORES DIFERENCIADOS. POSSIBILIDADE. DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO. VERBA INDENIZATÓRIA. CARÁTER EVENTUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO PERMANENTE OU DE VALE-REFEIÇÃO COM VALORES DIFERENCIADOS. POSSIBILIDADE. VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1. Estando previsto na legislação de regência do órgão ou entidade o pagamento de diárias de viagem aos agentes públicos, sem distinção de cargo ou função, é também devido a servidores ocupantes do cargo de motorista, podendo o valor do benefício ser diferenciado, na norma de regência, com base em parâmetros objetivos tais como as atribuições do cargo ou função, os locais de destino, as distâncias percorridas, o período de deslocamento e a necessidade de pernoite.

2. A concessão de verba indenizatória, em caráter eventual, para custear os gastos com alimentação do agente público em viagens realizadas a serviço da Administração, exige a apresentação de prestação de contas, que pode ser simplificada, no caso do recebimento de diárias parciais ou auxílios dessa natureza sob qualquer denominação, ou rigorosa, com a apresentação de todos os comprovantes das despesas, nas hipóteses excepcionais de adiantamento e de reembolso.

**3. A concessão de auxílio permanente para custear despesas com alimentação dos agentes públicos dispensa prestação de contas, todavia, depende de previsão legal e deve abranger todos os servidores do órgão ou entidade instituidora que se encontrem na mesma situação, sendo permitida a fixação de valores diferenciados, desde que tal distinção esteja prevista em lei e regulamentada em ato normativo próprio, e que sejam adotados parâmetros objetivos, devidamente justificados e pautados no princípio da isonomia.**

4. Ficam revogadas as Consultas n.os 809480 e 862422, nos termos do parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno. (Grifo nosso.)

<sup>6</sup> Consulta n. [1135395](#). Rel. cons. substituto Telmo Passareli. Deliberada na sessão do dia 09/10/2024. Parecer disponibilizado no DOC de 11/11/2024.





Passando agora para algumas especificidades do tema, no que se refere ao questionamento da Consulente sobre a necessidade de observância ao princípio da anterioridade, destaca-se a decisão proferida em Resumo da Tese Reiteradamente Adotada em resposta às Consultas n. [851878](#), [858021](#), [859071](#), [858534](#) e [859038](#) (24/10/2011)<sup>7</sup>:

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – VEREADORES – FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO – PREVALÊNCIA PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – SUBSÍDIO DIFERENCIADO AOS MEMBROS DA MESA DIRETORA E PRESIDENTE – IMPOSSIBILIDADE – REMUNERAÇÃO EXCLUSIVAMENTE POR SUBSÍDIO FIXADO EM PARCELA ÚNICA – CARÁTER NORMATIVO DO PARECER EMITIDO EM CONSULTA – EFEITO “EX NUNC” – DESPESAS EXCEPCIONAIS REALIZADAS EM DECORRÊNCIA DA FUNÇÃO PÚBLICA – RESSARCIMENTO – POSSIBILIDADE – **VERBA INDENIZATÓRIA – NÃO SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE.**

1. Impossibilidade de se estabelecer subsídios diferenciados aos vereadores que compõem a Mesa Diretora da Câmara, e ao Presidente da edilidade, posto que, nos termos do art. 39, § 4º da Constituição da República, a remuneração deve dar-se exclusivamente por subsídio fixado em parcela única. Enunciado da Súmula n. 63 (Publicado no “MG” de 17/05/1989 – pág. 16 – Modificado no D.O.C. de 05/05/2011 e consultas n. 832.355 (03/11/2010), 747.263 (17/06/2009), 725.867 (26/03/2008) e 642.744 (01/09/2004).

2. O subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente. Enunciado da Súmula n. 63 (Publicado no “MG” de 17/05/1989 – Modificado no D.O.C de 05/05/11).

3. **Possibilidade de pagamento de verba indenizatória a favor de vereadores em parcela destacada do subsídio único estabelecido pelo § 4º do art. 39 da Constituição da República de 1988, com a finalidade de ressarcir-los de despesas excepcionais feitas em decorrência do exercício de função pública.** Consultas de n. 783.497 (15/07/2009), 747.263 (17/06/2009), 725.867 (26/03/2008), 734.298 (22/08/2007), 698.917 (03/08/2005) e 642.744 (01/09/2004).

4. **A verba indenizatória pode ser criada no curso da legislatura e vigorar no mesmo exercício financeiro, como todas as demais despesas públicas, atrelada à prévia previsão orçamentária eis que, por não ter natureza remuneratória, não se sujeita ao princípio da anterioridade insculpido no art. 29, VI, da Constituição da República de 1988.** Consultas de n. 734.298 (22/08/2007), 698.917 (03/08/2005) e 651.390 (28/11/2001).

5) Não se pode exigir dos prestadores de contas e jurisdicionados, em geral, conduta estribada na nova interpretação dada à matéria antes que esta lhes tenha sido franqueada por meio de publicação ou disponibilização para consulta no site do Tribunal. A nova interpretação deve sempre ter efeito “ex nunc” e, deve prevalecer apenas para a próxima legislatura, no que tange à impossibilidade de estabelecer subsídio diferenciado para o Presidente da Câmara de Vereadores, pois a fixação da remuneração dos edis deve obedecer ao princípio da anterioridade. (Consulta n. 747.263).

Registra-se, por fim, que as recentes Consultas n. 1114596 e 1192202, que questionavam sobre auxílio-alimentação em favor de vereadores, foram inadmitidas considerando a existência de prejulgamento de tese sobre os temas indagados, em especial, a posição consolidada desta Corte no Resumo de Tese Reiteradamente Adotada na Consulta n. 850.363, já citada.

### III. DA REFORMA OU REVOGAÇÃO DE TESE

Em decorrência do caráter normativo insito às consultas, o parágrafo único do art. 161 do [Regimento Interno](#) estabelece que “*considerar-se-á revogada ou reformada a tese sempre que o tribunal firmar nova interpretação acerca do mesmo objeto, devendo o parecer conter expressa remissão às consultas anteriores*”, que tiverem seu entendimento reformado ou revogado, de forma a salvaguardar

<sup>7</sup> Resumo da Tese reiteradamente adotada Consultas n. [851878](#), [858021](#), [859071](#), [858534](#) e [859038](#). Relator. cons. Wanderley Ávila. Decisão proferida e publicada em 24/10/2011.





os postulados da segurança jurídica e da proteção da confiança, corolários do Estado Democrático de Direito<sup>8</sup>.

Tal obrigatoriedade encontra respaldo na legislação pátria, como se depreende da [lei 13.105/2015](#) (Código de Processo Civil) e da [lei 13.655/2018](#) (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Lindb).

O [Código de Processo Civil](#), em seu artigo 926, estabelece que “*os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente*”. Nesse diapasão, os arts. 927, § 5º, e 979 do CPC estabelecem que:

[Art. 927](#). Os juízes e os tribunais observarão:

[...]

§ 5º Os tribunais darão publicidade a seus precedentes, organizando-os por questão jurídica decidida e divulgando-os, preferencialmente, na rede mundial de computadores.

[Art. 979](#). A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

Desse modo, os tribunais de contas, assim como os tribunais que compõem o Poder Judiciário, devem zelar pela coerência das suas próprias decisões, superando-as, por óbvio, sempre que houver modificação de entendimento e não olvidando de tratar de forma expressa esta ocorrência.

Já a [Lindb](#), com o objetivo de garantir a segurança jurídica e a eficiência na aplicação do Direito Público, reforça o dever das autoridades públicas atuarem nesse sentido, conforme se deduz do disposto em seu [art. 30](#), que dispõe que as “*autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas*”. (grifos nossos).

A segurança jurídica está intrinsecamente ligada à estabilidade, à previsibilidade das consequências jurídicas, à segurança de orientação e à realização do direito, cabendo ao poder público proteger a confiança do cidadão no tocante às consequências de suas ações e dos efeitos dos atos do Estado.

Sendo assim, caso alguma tese fixada em consulta anterior seja reformada ou revogada, **importante que tal revogação ou reforma conste expressamente no parecer exarado em resposta à presente consulta**, a fim de se garantir a melhor orientação à consulente e demais jurisdicionados desta corte<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Nesse sentido, o [art. 9º](#) da lei complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, preceitua que “*a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas*”.

<sup>9</sup> Na elaboração deste relatório foram mencionadas as seguintes consultas: [687023](#) (01/12/2004), [730772](#) (09/04/2008), [716011](#) (9/4/2008), [764324](#) (10/3/21010), [753449](#) (23/3/2011), [850363](#) (24/10/2011), [838891](#) (17/10/2012), [862373](#) (07/08/2013), [1071432](#) (20/05/2020), [1111041](#) (8/3/2023), Consultas n. [851878](#), [858021](#), [859071](#), [858534](#) e [859038](#) (24/10/2011) e Decisões Monocráticas 1114596 e 1192202.





#### IV. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verifica-se que este egrégio tribunal de contas **possui os seguintes prejuízos de tese** acerca da matéria ora em análise:

1º) o auxílio em exame, por ser benefício pecuniário de caráter indenizatório, não integra as despesas com pessoal do ente, poder ou órgão que o concede a seus servidores;

2º) a concessão do benefício deve: atender ao princípio da isonomia, ser precedida de lei autorizativa, estar prevista na LDO, ter dotação orçamentária específica, observar as normas contidas nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar 101/2000 e, ainda, se houver a contratação de empresa para o seu fornecimento, obedecer às regras contidas na Lei 8.666/93 (Lei de Licitação e Contratos).

[Consulta n. [687023](#). Relator cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada na sessão do dia 1/12/2004.]

---

**Concluindo, é legítima a concessão de auxílio alimentação pela Administração Pública a membros e servidores públicos, desde que observados os requisitos supracitados, não sendo, no entanto, legítima a concessão de plano de saúde com recursos públicos, conforme restou comprovado.**

[Consulta n. [730772](#). Rel. cons. Eduardo Carone Costa. Deliberada na sessão do dia 9/4/2008.]

---

CÂMARA MUNICIPAL. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, EM ESPÉCIE, A SERVIDORES EFETIVOS E A OCUPANTES DE CARGOS EM COMISSÃO. POSSIBILIDADE. REMESSA, AO CONSULENTE, DE CÓPIAS DAS NOTAS TAQUIGRÁFICAS DAS CONSULTAS NºS 687.023 E 657.567.

[Consulta n. [716011](#). Rel. cons. Simão Pedro Toledo. Deliberada na sessão do dia 9/4/2008.]

---

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – VALE-ALIMENTAÇÃO – BENEFÍCIO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA - CONCESSÃO AOS DETENTORES DE MANDATO ELETIVO E A TODOS OS SERVIDORES PÚBLICOS – POSSIBILIDADE – PRECEDÊNCIA DE LEI MUNICIPAL E PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – OBSERVÂNCIA DA LEI FEDERAL N. 8.666/93 PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA FORNECEDORA DE VALES-ALIMENTAÇÃO.

**Possibilidade de concessão de vale-alimentação aos servidores públicos em geral, abrangendo os cargos de livre nomeação e exoneração, e aos detentores de mandato eletivo, com a natureza de verba indenizatória. O benefício do vale-alimentação deve ser precedido de lei municipal, estar previsto na lei de diretrizes orçamentárias, bem como seguir os procedimentos da Lei de Licitação e Contratos para contratação da empresa responsável pelo seu fornecimento, conforme entendimento assentado nas Consultas nº 737.713, de 04/03/09; 759.623, de 08/10/08; 716.011, de 12/03/08; 730.772, de 06/06/07; 657.567, de 16/02/05; 684.998, de 15/12/04 e 687.023, de 01/12/04.**

[Resumo da Tese reiteradamente adotada n. [850363](#). Relator. cons. Cláudio Couto Terrão. Decisão proferida e publicada em 24/10/2011.]

Enfatizo, com base nas Consultas n. 684998 e n. 687023 já respondidas nesta Casa, que a despesa com auxílio-alimentação tem natureza indenizatória, sendo que os gastos públicos a esse título não são computados para aferição dos limites de despesas totais com pessoal fixados na Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), tanto que são contabilizados no elemento “3.3.90.39.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica”. Tal benefício, no entanto, deve ser precedido de lei municipal autorizativa, além de previsão na Lei de Diretrizes Orçamentárias e de dotação orçamentária específica para suportar as respectivas despesas; tudo em consonância com o princípio da isonomia, vez que os benefícios concedidos devem





alcançar a totalidade dos servidores da Administração Pública Municipal que se enquadrarem nos critérios pré-estabelecidos em lei.

[Consulta n. [753449](#). Relator. cons. Sebastião Helvecio. Decisão proferida em 23/3/2011]

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO – PAGAMENTO EM PECÚNIA – CONCESSÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS – POSSIBILIDADE – 1) EFETIVOS E COMISSIONADOS: PRECEDÊNCIA DE LEI MUNICIPAL, PREVISÃO NA LDO E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA – PRECEDENTES – 2) CONTRATADOS EM CARÁTER TEMPORÁRIO (INCISO IX DO ART. 37 DA CR/88): DIREITOS E GARANTIAS PREVISTOS NA LEI REGULAMENTADORA, PREVISÃO NA LDO E DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA PRÓPRIA – APLICA-SE O DIREITO DO TRABALHO EM CASO DE INEXISTÊNCIA OU OMISSÃO DA LEI REGULAMENTADORA – PRECEDENTE – OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA – RESUMO DA TESE REITERADAMENTE ADOTADA.

1) É possível a concessão, pela Administração Pública, de auxílio-alimentação, em pecúnia, aos servidores efetivos e comissionados, desde que o benefício seja precedido de lei municipal e previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que haja dotação orçamentária própria e seja observado o princípio da isonomia, conforme o entendimento assentado nas Consultas n. 737713, de 04/03/09; 759623, de 08/10/08; 716011, de 12/03/08; 730772, de 06/06/07; 657567, de 16/02/05; 684998, de 15/12/04 e 687023, de 01/12/04.

2) É possível a concessão, pela Administração Pública, de auxílio-alimentação, em pecúnia, aos servidores contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, desde que haja previsão na lei regulamentadora a que se refere o art. 37, IX, da Constituição da República, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dotação orçamentária própria e observância ao princípio da isonomia. Na ausência ou omissão da lei regulamentadora do regime jurídico desses contratados, aplicam-se os direitos e garantias previstos pelo Direito do Trabalho, desde que compatíveis com o caráter temporário da contratação. Consulta n.º 748924, de 29/07/09, e demais Consultas relacionadas no despacho. [Consulta n. [838891](#). Relator cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberada na sessão do dia 17/10/2012. Parecer disponibilizado no DOC de 17/10/2012.]

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – 1) DESPESAS PÚBLICAS – COMPROVAÇÃO – DOCUMENTOS FISCAIS – NOTA FISCAL ELETRÔNICA (MODELO 55) – A ADMINISTRAÇÃO DEVERÁ EXIGIR DOS FORNECEDORES OBRIGADOS A EMITIR A NOTA FISCAL DE VENDA A CONSUMIDOR E CUPOM FISCAL (MODELO 2) – POSSIBILIDADE DE ACEITAÇÃO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOS FORNECEDORES NÃO OBRIGADOS A EMITIR A NOTA FISCAL ELETRÔNICA – 2) SERVIDOR PÚBLICO – CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO OU CESTA BÁSICA – POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA PREVISÃO EM LEI MUNICIPAL E NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – BENEFÍCIO DE NATUREZA INDENIZATÓRIA – VEDAÇÃO DA INCIDÊNCIA DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – 3) PAT - PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DO TRABALHADOR – INSCRIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL – IMPOSSIBILIDADE.

(...)

2) A Câmara Municipal poderá fornecer cestas básicas ou pagar auxílio-alimentação aos seus servidores, desde que haja previsão legal e orçamentária. Nesse caso, as parcelas pagas aos servidores a título de auxílio-alimentação não compõem a base de cálculo para fins de incidência da contribuição previdenciária, pois tal adinículo possui caráter indenizatório, e, portanto, não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria.

(...)

[Consulta n. [862373](#). Rel. cons. em exercício Gilberto Diniz. Deliberada na sessão do dia 07/08/2013. Parecer disponibilizado no DOC de 18/09/2013.]





CONSULTA. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. FÉRIAS. LICENÇA-MATERNIDADE. EFETIVO EXERCÍCIO. PREVISÃO NA LEGISLAÇÃO NO ÂMBITO DO ENTE INSTITUIDOR DO BENEFÍCIO. AUSÊNCIA DE VEDAÇÃO EXPRESSA. PAGAMENTO. IRRETROATIVIDADE. REGRA. PREVISÃO LEGAL PARA RETROATIVIDADE. POSSIBILIDADE. REQUISITOS.

1. Cabe à legislação, no âmbito do ente instituidor do benefício, estabelecer as condições a serem satisfeitas pelo servidor para se enquadrar na posição de beneficiário do auxílio-alimentação, inclusive no que concerne às situações funcionais que configuram efetivo exercício para essa finalidade.

2. Caso não haja disposição legal expressa em sentido contrário, é possível o pagamento do auxílio-alimentação durante o gozo de férias e de licença-maternidade, utilizando-se de outras normas como referencial de efetivo exercício, a exemplo do art. 102 da Lei n. 8.112/90.

3. Em regra, a lei que institui o benefício do auxílio-alimentação não autoriza o pagamento por situações ocorridas antes da sua vigência, como o gozo de licença-maternidade em período anterior, sendo possível, porém, que a própria lei preveja hipóteses de retroação dos seus efeitos, desde que alinhadas aos propósitos da norma e observadas as disposições dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a estimativa de impacto orçamentário e financeiro, a demonstração da origem dos recursos para o custeio e a comprovação de não afetação das metas de resultados fiscais.

[Consulta n. [1071432](#). Rel. cons. Cláudio Couto Terrão. Deliberada na sessão do dia 20/05/2020. Parecer disponibilizado no DOC de 09/06/2020.]

CONSULTA. ADMISSÃO. SERVIDOR PÚBLICO. MOTORISTA. PAGAMENTO DE DIÁRIAS DE VIAGEM COM VALORES DIFERENCIADOS. POSSIBILIDADE. DESPESAS COM ALIMENTAÇÃO. VERBA INDENIZATÓRIA. CARÁTER EVENTUAL. OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO PERMANENTE OU DE VALE-REFEIÇÃO COM VALORES DIFERENCIADOS. POSSIBILIDADE. VERBA INDENIZATÓRIA. NÃO OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1. Estando previsto na legislação de regência do órgão ou entidade o pagamento de diárias de viagem aos agentes públicos, sem distinção de cargo ou função, é também devido a servidores ocupantes do cargo de motorista, podendo o valor do benefício ser diferenciado, na norma de regência, com base em parâmetros objetivos tais como as atribuições do cargo ou função, os locais de destino, as distâncias percorridas, o período de deslocamento e a necessidade de pernoite.

2. A concessão de verba indenizatória, em caráter eventual, para custear os gastos com alimentação do agente público em viagens realizadas a serviço da Administração, exige a apresentação de prestação de contas, que pode ser simplificada, no caso do recebimento de diárias parciais ou auxílios dessa natureza sob qualquer denominação, ou rigorosa, com a apresentação de todos os comprovantes das despesas, nas hipóteses excepcionais de adiantamento e de reembolso.

3. **A concessão de auxílio permanente para custear despesas com alimentação dos agentes públicos dispensa prestação de contas, todavia, depende de previsão legal e deve abranger todos os servidores do órgão ou entidade instituidora que se encontrem na mesma situação, sendo permitida a fixação de valores diferenciados, desde que tal distinção esteja prevista em lei e regulamentada em ato normativo próprio, e que sejam adotados parâmetros objetivos, devidamente justificados e pautados no princípio da isonomia.**

4. Ficam revogadas as Consultas n.os 809480 e 862422, nos termos do parágrafo único do art. 161 do Regimento Interno. (Grifo nosso.)

[Consulta n. [1135395](#). Rel. cons. substituto Telmo Passareli. Deliberada na sessão do dia 09/10/2024. Parecer disponibilizado no DOC de 11/11/2024.]

CONSULTA – CÂMARA MUNICIPAL – VEREADORES – FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO – PREVALÊNCIA PARA A LEGISLATURA SUBSEQUENTE – PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE – SUBSÍDIO DIFERENCIADO AOS MEMBROS DA MESA





DIRETORA E PRESIDENTE – IMPOSSIBILIDADE – REMUNERAÇÃO EXCLUSIVAMENTE POR SUBSÍDIO FIXADO EM PARCELA ÚNICA – CARÁTER NORMATIVO DO PARECER EMITIDO EM CONSULTA – EFEITO “EX NUNC” – DESPESAS EXCEPCIONAIS REALIZADAS EM DECORRÊNCIA DA FUNÇÃO PÚBLICA – RESSARCIMENTO – POSSIBILIDADE – **VERBA INDENIZATÓRIA – NÃO SUJEIÇÃO AO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE.**

[Resumo da Tese reiteradamente adotada Consultas n. [851878](#), [858021](#), [859071](#), [858534](#) e [859038](#). Relator. cons. Wanderley Ávila. Decisão proferida e publicada em 24/10/2011.]

Assevera-se, por derradeiro, que o relatório confeccionado por esta [coordenadoria](#) não se consubstancia em parecer conclusivo, tendo por escopo indicar, se for o caso, as deliberações proferidas pelo tribunal sobre a questão suscitada e seus respectivos fundamentos, sem análise das especificidades porventura aplicáveis.

Belo Horizonte, 6 de outubro de 2025.

Marina Martins da Costa Brina  
Analista de Controle Externo – TC 2684-8

Cláudia de Carvalho Picinin  
Analista de Controle Externo – TC 1497-1

Gabriela de Moura e Castro Guerra  
Coordenadora – TC 3247-3

*(assinado digitalmente)*





## Parecer em Consulta 00007/2024-1 - Plenário

**Processo:** 07429/2023-8

**Classificação:** Consulta

**UG:** TCEES - Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

**Relator:** Davi Diniz de Carvalho

**CONSULTA - NECESSIDADE DE REVISÃO DE PARECER EM CONSULTA - ALTERAR CONTEÚDO DO PARECER 5/2021 E 25/2005 - MANTER O CONTEÚDO DO PARECER EM CONSULTA 14/2005 - ACOMPANHAR ENTENDIMENTO CONSTANTE NA INSTRUÇÃO TÉCNICA DE CONSULTA 1/2024 - NOTIFICAR - ARQUIVAR.**

1. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, do Ministério Público junto ao Tribunal ou a requerimento de legitimado, o Tribunal poderá reexaminar matéria objeto de consulta;
2. Afastar a condicionante de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento de auxílio alimentação por vereadores.

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO:**

### I RELATÓRIO

Tenho sob exame processo de Consulta instaurado com a finalidade de revisão dos Pareceres em Consulta TC 5/2021, 25/2005 e 14/2005, a partir da determinação



constante do item 1.2 do Acórdão TC 878/2023 (Processo TC 7429/2023), nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO TC-00878/2023-4:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas em: [...]

1.2. Instauração de procedimento de revisão do Parecer em Consulta n. 005/2021, bem como dos Pareceres em Consulta n. 014/2005 e 025/2005, com o reexame da matéria objeto da consulta, nos termos do art. 238 do RITCEES, para que seja afastada a condicionante de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento de auxílio alimentação por vereadores;

[...]

Por meio do Despacho 49073/2023 (doc. 12), foi realizado juízo de admissibilidade pelo conhecimento da presente consulta, eis que atendidos os respectivos requisitos.

Em seguida, na forma regimental, manifestou-se o Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS), que, por meio do Estudo Técnico de Jurisprudência (ETJURISP) 35/2023 (doc. 14), informou que, além da existência dos já citados Pareceres em Consulta TC 005/2021, 025/2005 e 014/2005, não teria encontrado outras deliberações específicas que tenham abordado a matéria.

Os autos foram então encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) para instrução do feito, momento em que sobreveio a Instrução Técnica de Consulta 1/2024 (doc. 15), cuja conclusão se transcreve:

V – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Por todo o exposto, e em atendimento ao item 1.2 do Acórdão TC 878/2023 (Processo TC 742/2023), submetemos à deliberação superior, como proposta de encaminhamento, a presente sugestão de manutenção integral do Parecer em Consulta TC 014/2005 e de revisão dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 005/2021, nos termos desta instrução técnica de consulta.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas junto ao TCEES elaborou o Parecer 933/2024 (doc. 23), anuindo *in totum* aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica de Consulta 1/2024.

É o relatório.

## II FUNDAMENTAÇÃO



## II.1 ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE

Analisando os requisitos de admissibilidade, observa-se do disposto no art. 238 do RITCEES que:

Art. 238. Por iniciativa fundamentada do Presidente, de Conselheiro, de Conselheiro Substituto, do Ministério Público junto ao Tribunal ou a requerimento de legitimado, o Tribunal poderá reexaminar matéria objeto de consulta.

§ 1º Aplicam-se ao previsto no caput as disposições contidas no art. 233, § 1º, no que couber, e no art. 235, § 1º deste Regimento Interno.

Ademais, há relevância jurídica, econômica, social ou da repercussão da matéria no âmbito da administração pública, com conteúdo que possa ter reflexos sobre a administração direta e indireta dos municípios, na forma do art. 122, § 2º, da Lei Orgânica.

Em tendo sido devidamente satisfeitas as exigências legais e regulamentares para que seja admitida, CONHEÇO a presente consulta.

## II.2 DO MÉRITO

Inicialmente, registro que o tema em discussão diz respeito ao debate nascido acerca da análise de suposta ilegalidade no recebimento de auxílio-alimentação pelos vereadores do município de Alfredo Chaves, sem a exigência de comprovação detalhada das atividades parlamentares realizadas e do tempo despendido nelas, nos termos previstos na Resolução n. 2/2023 daquela Câmara Municipal.

No bojo da representação feita em face desta Resolução, sustentou o manifestante que o referido instrumento normativo afrontaria o entendimento fixado por este próprio Tribunal de Contas, através do Parecer em Consulta n. 5/2021, cuja conclusão reafirmaria a ilegalidade suscitada.

É relevante ressaltar que o Parecer em Consulta n. 5/2021 fundamentou-se diretamente no conteúdo dos Pareceres em Consulta n. 14/2005 e 25/2005.

Do julgamento desta representação, restou assento por esta Corte de contas, por meio do Acórdão 878/2023, notadamente quanto ao item 1.2 a determinação de *“Instauração de procedimento de revisão do Parecer em Consulta n. 005/2021, bem como dos Pareceres em Consulta n. 014/2005 e 025/2005, com o reexame da matéria*



*objeto da consulta, nos termos do art. 238 do RITCEES, para que seja afastada a condicionante de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento de auxílio alimentação por vereadores”.*

Assim sendo, nota-se que o objeto da presente revisão é aquele relativo ao afastamento da condicionante de comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares exercidas para fins de recebimento do auxílio alimentação pelos edis, que teria supostamente figurado nos Pareceres em Consulta TC 5/2021, 25/2005 e 14/2005.

Feitas estas considerações, passo então a análise.

Extrai-se das informações contidas no Parecer em Consulta TC 5/2021, a fixação do seguinte entendimento:

#### **PARECER EM CONSULTA TC-00005/2021-7 – PLENÁRIO**

(...)

#### **2.2. DO MÉRITO:**

**Conforme exposto no Estudo Técnico de Jurisprudência 00004/2021-2, as perguntas do Consulente já se encontram respondidas nesta Corte de Contas, por meio dos Pareceres em Consulta 025/2005 e 014/2005, vejamos:**

a) É possível a concessão de auxílio alimentação em favor de vereador? A Solução está no Parecer em Consulta TC 025/2005: [...] como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis.

Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas.

b) Em caso positivo, por meio de qual instrumento legal (projeto de lei, projeto de resolução, etc) pode ser instituído e concedido o referido auxílio alimentação? A resposta também está presente no Parecer em Consulta TC 025/2005: [...] quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílio



alimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção, do art. 29, VI c/c o art. 37, X e do art. 51, IV, parte final, da CF, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução.

c) Ainda em caso positivo, o auxílio alimentação pode ser pago aos Vereadores na mesma legislatura em que foi instituído? Esse último questionamento tem resposta no Parecer em Consulta TC 014/2005, que menciona a possibilidade de instituição de verbas indenizatórias, por Câmara Municipal, dentro da própria legislatura:

(...)

#### 1. PARECER EM CONSULTA TC-5/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em: 1.1. CONHECER a presente Consulta formulada pelo Sr. Jolimar Barbosa da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Colatina, ratificando-se a Decisão Monocrática 00123/2021, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, na forma regimental e da Lei Complementar Estadual 621/2012; 1.2. ENVIAR AO CONSULENTE cópias dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005, na forma do § 3º, art. 235 do Regimento Interno do TCEES, que responde ao questionamento suscitado na presente consulta, informando a necessidade de que despesas indenizatórias relativas ao auxílio alimentação sejam disponibilizadas no portal da transparência da Câmara Municipal de Colatina;

#### No Parecer em Consulta TC 14/2005:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, Sr. Leonardo Luiz Valbusa Bragato. O Consulente questiona este Egrégio Tribunal de Contas, às fls. 01, in verbis: "...a Lei que estabeleceu os subsídios dos Vereadores da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, não contemplou para os mesmos "diárias", em caso de viagens a serviço do Poder Legislativo. Indaga-se:

É possível instituir diárias aos Senhores Vereadores na atual legislatura? Ultrapassado o juízo de admissibilidade da presente consulta, pois atendidos todos os requisitos elencados no artigo 96, 'caput' e seus incisos do Regimento Interno desta Corte (Resolução TC – 182/02), e observado o disposto no §1º do art. 97 do mesmo estatuto os presentes autos foram remetidos à 8ª Controladoria Técnica. A 8ª Controladoria Técnica, em sua Instrução Técnica nº 075/2005, às fls. 06 a 10 opinou, no mérito, "...entendemos possível a fixação, para vereadores, da verba indenizatória da diária, no correr de uma legislatura, observado o princípio da moralidade e outros, no que permite ao "quantum" e à prestação de contas da mesma". (fls. 10) Instada a se manifestar, por meio do Parecer n.º 0863/05, de fls. 14 a 17, a douta Procuradoria de Justiça de Contas, por sua vez, assim se manifestou: "(...) adota o Ministério Público o entendimento do corpo técnico, com as observações contidas neste parecer, opinando no sentido de que esta Corte responda positivamente ao consulente".

Analisando a manifestação da Área Técnica acima citada, de fls. 06 a 10, respondo, complementarmente, da seguinte forma ao questionamento: Inicialmente, cumpre estabelecer o conceito de "diária", esclarecendo a natureza destas se indenizatória ou remuneratória.



O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais em Sessão Plenária do dia 07 de março de 2001, ao apreciar a Consulta de nº 624.786, apreciou o assunto: “No Direito Administrativo, diárias são indenizações destinadas a atender às despesas extraordinárias de alimentação e de pousada e são devidas ao servidor durante seu afastamento do órgão a que pertence, por motivo de serviço. Logo, se a prestação de serviço fora da sede gerou encargos para o servidor, estes serão custeados pela Administração.

As diárias não compõem o patrimônio jurídico remuneratório do trabalhador; têm natureza indenizatória; não são retribuição e o seu escopo é o de cobrir despesas extras”. Assim, resta claro que constitui a diária um ressarcimento a despesas efetuadas pelos edis em razão de seu múnus. Por isto, é possível seu pagamento, conforme lição do professor José Nilo de Castro, em “Direito Municipal Positivo” in verbis: “Além da remuneração, assegura-se ao Vereador o direito à percepção de diárias correspondentes às despesas de deslocamento (transporte), estadia e alimentação, quando do desempenho de suas funções fora do município.” Em decorrência da possibilidade de pagamento da diária, que tem natureza indenizatória, tais obrigações se impõem: previsão em lei; comprovação dos gastos; prestação de contas. Outrossim, há que se destacar que as referidas despesas com diárias estão atreladas aos princípios constitucionais da moralidade, economicidade, razoabilidade, devendo representar necessidades sóbrias de pousada, alimentação e locomoção, pois do contrário – valores exorbitantes – poderá ser considerado como forma irregular de remuneração indireta. Com relação à possibilidade de concessão de diária no decorrer da legislatura, o dispositivo legal que disciplina a necessidade do cumprimento do princípio da anterioridade para a fixação do subsídio dos vereadores é o art. 29, VI, da Constituição Federal: “Art. 29, 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”.

Percebe-se do mandamento constitucional acima transcrito que o princípio da anterioridade se impõe quando se trata de verba remuneratória, não abrangendo aquelas de natureza indenizatória o que leva a concluir que é possível a sua fixação dentro da própria legislatura.

Finalmente, cumpre lembrar que “sendo a resposta à consulta de caráter normativo, e constituindo prejudgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto”, conforme prevê o artigo 1º, Inciso XVII, da Lei Complementar 32/93, não está a resposta à presente consulta vinculada às ocorrências fáticas as quais estarão individualmente sendo analisadas ao seu tempo real.

Por fim, o Parecer em Consulta TC 25/2005:

Tratam os presentes autos de consulta formulada a esta Egrégia Corte de Contas pelo Ilmo. Sr. Márcio Augusto de Oliveira – Presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia (ES). “Ipsis litteris”, vejamos sua consulta: “Poderá ser concedido auxílio-alimentação aos vereadores, a título de indenização, tendo a Câmara dotação orçamentária? Qual o instrumento legal para concedê-lo?” Ultrapassada a fase do art. 97, caput, da Resolução TC 182/2002 (Regimento Interno), vieram-nos os autos a fim de nos pronunciarmos quanto ao mérito da proposição. É o relatório. MÉRITO. Como o assunto ora indagado é incomum aos debates rotineiros desta Corte, qual seja, concessão de auxílio-alimentação a vereadores, iniciamos esta reflexão com julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação Cível nº 237.489-1/8, julgada em 21 de março de 1996, com relatoria do Desembargador Toledo Silva, voto vencedor do Des. Raphael Salvador, voto vencido do Des.



Antonio Villen), o qual esclarece a função do auxílio-alimentação na vida dos agentes públicos, neste caso, de servidores públicos em sentido estrito, “*verbis*”: “O objetivo dos citados benefícios, refeição-convênio e o vale-alimentação, é permitir que os referidos servidores possam consumir suas refeições durante a jornada de trabalho, sem necessitar se locomover até suas residências, no horário de almoço, evitando-se-lhes, assim, estipêndio de energia e gastos com transporte.”

Destarte, como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis.

Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio alimentação indagado, desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas.

Espécie normativa camarária deverá, minuciosamente, englobando as observações neste parecer exaradas, especificar os casos em que caiba a concessão indagada, além da forma como será comprovado, justificado, plausivelmente, o exercício de atividades públicas, principalmente se exercidas fora da Câmara de Vereadores. Lembramos que qualquer justificativa/declaração distante da verdade, sofrerá pena por este Tribunal, e também, provavelmente, pelo Poder Judiciário, graças a uma possível infração penal.

Quanto à fiscalização do cumprimento da legalidade “*lato sensu*”, respeitante à concessão do auxílio alimentação aos edis, também o controle interno, necessariamente existente, deverá realizá-lo, remetendo informações a este Tribunal sobre quaisquer violações ocorridas, sob pena de responsabilidade solidária. Vejamos o art. 74 da Constituição Federal a respeito, aplicável por simetria aos municípios, “*verbis*”: “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.” Sobre a segunda indagação, quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílio-alimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção, do art. 29, VI c/c o art. 37, X e do art. 51, IV, parte final, da CF, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução. **CONCLUSÃO.**

Cabível, portanto, a concessão de auxílio-alimentação a edis, desde que o dia dos vereadores seja tomado por atividades legiferantes ou de fiscalização,



comprovadas, mas não por atividades assistencialistas ou particulares. Respeitosamente, essa é a nossa opinião.

Por ocasião da análise do conteúdo dos pareceres supratranscritos pela unidade técnica, a Instrução Técnica de Consulta 1/2024 concluiu, em síntese, que no **Parecer em Consulta TC 14/2005**, não existiria a condicionante que se deseja suprimir, sustentando que, na verdade, este parecer não trata especificamente do tema auxílio-alimentação para vereadores, mas, sim, da concessão de diárias aos edis, tendo sido o seu conteúdo mencionado no bojo do Parecer em Consulta TC 5/2021 apenas na parte em que trata da dúvida sobre a possibilidade de pagamento de verba indenizatória aos vereadores dentro da mesma legislatura em que for instituída.

Por essa razão, a peça técnica sugeriu a manutenção do Parecer 14/2005.

Lado outro, quanto ao Parecer em Consulta TC 25/2005, a unidade técnica constatou a necessidade de sua revisão em razão deste parecer tratar da condicionante que se pretende eliminar.

Assim, sugere a equipe técnica a alteração não só da ementa contida no Parecer em Consulta TC 25/2005, como também a supressão de alguns trechos da peça, de modo que, quanto a ementa, estaria seria assim redigida:

**CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO A EDIS -  
POSSIBILIDADE - CRIAÇÃO DO BENEFÍCIO ATRAVÉS DE  
RESOLUÇÃO.**

No corpo do texto, a questão tratada ficaria assim assentada:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-2628/2005, em que o Presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia, Sr. Márcio Augusto de Oliveira, formula consulta a este Tribunal, nos seguintes termos:

***Poderá ser concedido auxílio alimentação aos Vereadores, a título de indenização, tendo a Câmara dotação orçamentária? Qual o instrumento legal para concedê-lo?***

Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada na forma estabelecida pelo Regimento Interno, conforme artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 32/93. RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia quatro de agosto de dois mil e cinco, por unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Marcos Miranda Madureira, preliminarmente, conhecer da consulta, para, no mérito, respondê-la nos termos da Instrução Técnica nº 216/2005 da 8ª Controladoria Técnica, firmada pelo Coordenador da 8ª Controladoria Técnica, Sr. Rildo Salvador Ferreira, abaixo transcrita: Tratam os presentes autos de consulta formulada a esta Egrégia Corte de Contas pelo Ilmo. Sr. Márcio Augusto de



Oliveira – Presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia (ES). “Ipsis litteris”, vejamos sua consulta:

“Poderá ser concedido auxílio-alimentação aos vereadores, a título de indenização, tendo a Câmara dotação orçamentária? Qual o instrumento legal para concedê-lo?”

Ultrapassada a fase do art. 97, caput, da Resolução TC 182/2002 (Regimento Interno), vieram-nos os autos a fim de nos pronunciarmos quanto ao mérito da proposição.

É o relatório.

#### MÉRITO.

Como o assunto ora indagado é incomum aos debates rotineiros desta Corte, qual seja, concessão de auxílio-alimentação a vereadores, iniciamos esta reflexão com julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação Cível nº 237.489-1/8, julgada em 21 de março de 1996, com relatoria do Desembargador Toledo Silva, voto vencedor do Des. Raphael Salvador, voto vencido do Des. Antonio Villen), o qual esclarece a função do auxílio-alimentação na vida dos agentes públicos, neste caso, de servidores públicos em sentido estrito, “verbis”: **“O objetivo dos citados benefícios, refeição-convênio e o vale-alimentação, é permitir que os referidos servidores possam consumir suas refeições durante a jornada de trabalho, sem necessitar se locomover até suas residências, no horário de almoço, evitando-se lhes, assim, estipêndio de energia e gastos com transporte.”**

Destarte, como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio alimentação indagado.

Quanto à fiscalização do cumprimento da legalidade “lato sensu”, respeitante à concessão do auxílio-alimentação aos edis, também o controle interno, necessariamente existente, deverá realizá-lo, remetendo informações a este Tribunal sobre quaisquer violações ocorridas, sob pena de responsabilidade solidária.

**Vejamos o art. 74 da Constituição Federal a respeito, aplicável por simetria aos municípios, “verbis”: “Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”**



Sobre a segunda indagação, quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílio-alimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção, do art. 29, VI c/c o art. 37, X e do art. 51, IV, parte final, da CF, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução.

**CONCLUSÃO. Cabível, portanto, a concessão de auxílio-alimentação a edis.** Respeitosamente, essa é a nossa opinião.

No mesmo sentido, quanto ao parecer em consulta 5/2021, sustenta a unidade técnica desta Corte a necessidade de sua revisão, em razão do fato de ter incorporado no seu conteúdo parte do Parecer em Consulta TC 25/2005, que contém a condicionante que se pretende extinguir.

No que toca a este ponto, sugeriram os auditores a supressão do seguinte trecho:

[...], desde que muito bem comprovado o tempo despendido e a atividade pública dos edis. Quaisquer outras atividades desenvolvidas por vereadores que não se coadunarem com o exercício fiscalizatório ou legiferante, não merecerão o auxílio-alimentação, como exemplos, atividades privadas e atividades popularmente conhecidas como assistencialistas.

Promovidas estas mudanças, o texto do Parecer em Consulta TC 5/2021 restaria assim redigido:

CONSULTA - RESPONDER NA FORMA DOS PARECERES EM CONSULTA TC 025/2005 E 014/2005 DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.

Conforme exposto no Estudo Técnico de Jurisprudência 00004/2021-2, as perguntas do Consulente já se encontram respondidas nesta Corte de Contas, por meio dos Pareceres em Consulta 025/2005 e 014/2005, vejamos:

a) É possível a concessão de auxílio alimentação em favor de vereador?

A Solução está no Parecer em Consulta TC 025/2005: [...] como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado.

b) Em caso positivo, por meio de qual instrumento legal (projeto de lei, projeto de resolução, etc) pode ser instituído e concedido o referido auxílio alimentação?

A resposta também está presente no Parecer em Consulta TC 025/2005:

...] quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílioalimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção, do art. 29, VI c/c o art. 37, X e do art. 51, IV, parte final,



da CF, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução.

c) Ainda em caso positivo, o auxílio alimentação pode ser pago aos Vereadores na mesma legislatura em que foi instituído?

Esse último questionamento tem resposta no Parecer em Consulta TC 014/2005, que menciona a possibilidade de instituição de verbas indenizatórias, por Câmara Municipal, dentro da própria legislatura:

[...] Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do ProcessoTC-547/2005, em que o Presidente da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, (...), formula consulta a este Tribunal, questionando sobre a possibilidade de instituição de diárias aos Vereadores na atual legislatura (...) resta claro que constitui a diária um ressarcimento a despesas efetuadas pelos edis em razão de seu múnus. Por isto, é possível seu pagamento, conforme lição do professor José Nilo de Castro, em “Direito Municipal Positivo” in verbis: “Além da remuneração, assegura-se ao Vereador o direito à percepção de diárias correspondentes às despesas de deslocamento (transporte), estadia e alimentação, quando do desempenho de suas funções fora do município.” Em decorrência da possibilidade de pagamento da diária, que tem natureza indenizatória, tais obrigações se impõem: previsão em lei; comprovação dos gastos; prestação de contas. Outrossim, há que se destacar que as referidas despesas com diárias estão atreladas aos princípios constitucionais da moralidade, economicidade, razoabilidade, devendo representar necessidades sóbrias de pousada, alimentação e locomoção, pois do contrário — valores exorbitantes — poderá ser considerado como forma irregular de remuneração indireta. Com relação à possibilidade de concessão de diária no decorrer da legislatura, o dispositivo legal que disciplina a necessidade do cumprimento do princípio da anterioridade para afixação do subsídio dos vereadores é o art. 29, VI, da Constituição Federal (...). Percebe-se do mandamento constitucional acima transcrito que o princípio da anterioridade se impõe quando se trata de verba remuneratória, não abrangendo aquelas de natureza indenizatória o que leva a concluir que é possível a sua fixação dentro da própria legislatura.

Na sequência, a Área Técnica, através da Instrução Técnica de Consulta 00005/20021-7, assim opinou, litteris: [...] 4. CONCLUSÃO Por todo o exposto, considerando a existência de deliberação que responde o questionamento suscitado na presente consulta, sugere-se o envio ao consulente dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005. –

Cabe ressaltar que o Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº 0586/2021-4, da lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, opina que, além do encaminhamento dos Pareceres em Consulta citados ao consulente, seja informada “a necessidade de que as referidas despesas indenizatórias sejam disponibilizadas no portal da transparência da Câmara Municipal de Colatina”, sugestão essa que entendo pertinente. Pois bem, em situações que a Corte de Contas já possui decisão sobre a matéria questionada via Consulta, o § 3º, art. 235 do Regimento Interno do TCEES possui a seguinte previsão:

(...)

#### 1. PARECER EM CONSULTA TC-5/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:



1.1. CONHECER a presente Consulta formulada pelo Sr. Jolimar Barbosa da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Colatina, ratificando-se a Decisão Monocrática 00123/2021, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, na forma regimental e da Lei Complementar Estadual 621/2012;

1.2. ENVIAR AO CONSULENTE cópias dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005, na forma do § 3º, art. 235 do Regimento Interno do TCEES, que responde ao questionamento suscitado na presente consulta, informando a necessidade de que despesas indenizatórias relativas ao auxílio alimentação sejam disponibilizadas no portal da transparência da Câmara Municipal de Colatina;

Pois bem.

Conforme ressaltai anteriormente, a construção do acórdão 878/2023 revelou a necessidade desta Corte de contas revisar os pareceres em consulta existentes no Tribunal sobre o tema a fim de corrigi-los e adaptá-los aos tempos atuais, promovendo-se as alterações necessárias.

Como bem enfatizado pela equipe técnica, conjuntamente com as razões de fato e de direito apresentadas por meio do Acórdão *supra*, o agente político tem forma diferenciada de trabalho, de modo que, submetê-los ao controle de pagamento destes benefícios através do modelo utilizado para os demais servidores que cumprem uma jornada de trabalho fixa, avaliada por tempo de trabalho, não se apresenta adequado e nem ao menos viável ou razoável.

Cabe destacar que o princípio da razoabilidade, na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo<sup>1</sup>, impõe que “(...) *a administração, ao atuar no exercício de discricção, terá que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com o senso normal de pessoas equilibradas e respeitadas das finalidades que presidiram a outorga da competência exercida.*”

É dizer, o princípio da razoabilidade exige que as providências adotadas pelo julgador, diante do caso concreto, se apresentem dentro de uma relação de bom senso, prudência, moderação e coerência.

Assim, em tendo sido reconhecido o claro descompasso entre os pareceres em consulta mencionados e os **entendimentos atuais** acerca da problemática instaurada na representação, diante da imperativa necessidade de se revisar os pareceres em

---

<sup>1</sup> BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio, Curso de Direito Administrativo, Editora Malheiros.



consulta 25/2005 e 5/2021, firmo convicção em consonância com o entendimento técnico e ministerial expostos, no sentido de que se mantenha integralmente o conteúdo do Parecer em Consulta TC 14/2005, e que se revise os Pareceres em Consulta TC 25/2005 e 5/2021, nos termos da instrução técnica de consulta 1/2024, promovendo-se as alterações que foram aqui transcritas por ocasião da elaboração deste voto.

Ademais, advirto que a fundamentação deduzida nas peças técnicas integra este *decisum* independentemente de transcrição.

### III DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, aquiescendo com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

**DAVI DINIZ DE CARVALHO**

Conselheiro Relator

#### 1. PARECER CONSULTA TC-007/2024

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Plenária ante as razões expostas, em:

**1.1. CONHECER** da presente consulta;

**1.2. NO MÉRITO**, ALTERAR o conteúdo do:

a) **Parecer em consulta 25/2005**, determinando que seja assim redigido:

**PARECER EM CONSULTA TC-025/2005**

**PROCESSO - TC-2628/2005**



**INTERESSADO - CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA VENÉCIA**

**ASSUNTO - CONSULTA**

**CONCESSÃO DE AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO A EDIS - POSSIBILIDADE - CRIAÇÃO DO BENEFÍCIO ATRAVÉS DE RESOLUÇÃO.**

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do Processo TC-2628/2005, em que o Presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia, Sr. Márcio Augusto de Oliveira, formula consulta a este Tribunal, nos seguintes termos:

*Poderá ser concedido auxílio alimentação aos Vereadores, a título de indenização, tendo a Câmara dotação orçamentária? Qual o instrumento legal para concedê-lo?*

Considerando que é da competência deste Tribunal decidir sobre consulta que lhe seja formulada na forma estabelecida pelo Regimento Interno, conforme artigo 1º, inciso XVII, da Lei Complementar nº 32/93.

**RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia quatro de agosto de dois mil e cinco, por unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro Marcos Miranda Madureira, preliminarmente, conhecer da consulta, para, no mérito, respondê-la nos termos da Instrução Técnica nº 216/2005 da 8ª Controladoria Técnica, firmada pelo Coordenador da 8ª Controladoria Técnica, Sr. Rildo Salvador Ferreira, abaixo transcrita:

*Tratam os presentes autos de consulta formulada a esta Egrégia Corte de Contas pelo Ilmo. Sr. Márcio Augusto de Oliveira – Presidente da Câmara Municipal de Nova Venécia (ES). “Ipsis litteris”, vejamos sua consulta: “Poderá ser concedido auxílio-alimentação aos vereadores, a título de indenização, tendo a Câmara dotação orçamentária? Qual o instrumento legal para concedê-lo?” Ultrapassada a fase do art. 97, caput, da Resolução TC 182/2002 (Regimento Interno), vieram-nos os autos a fim de nos pronunciarmos quanto ao mérito da proposição. É o relatório. MÉRITO. Como o assunto ora indagado é incomum aos debates rotineiros desta Corte, qual seja, concessão de auxílio-alimentação a vereadores, iniciamos esta reflexão com julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Apelação Cível nº 237.489-1/8, julgada em 21 de março de 1996, com relatoria do Desembargador Toledo Silva, voto vencedor do Des. Raphael Salvador, voto vencido do Des. Antonio Villen), o qual esclarece a função do auxílio-alimentação na vida dos agentes públicos, neste caso, de servidores públicos em sentido estrito, “verbis”: **“O objetivo dos citados benefícios, refeição-convênio e o vale-alimentação, é permitir que os referidos servidores possam consumir suas refeições durante a jornada de trabalho, sem necessitar se locomover até suas residências, no horário de almoço, evitando-se-lhes, assim, estipêndio de energia e gastos com transporte.”** Destarte, como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fomento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado. Quanto à fiscalização do cumprimento da legalidade “lato sensu”, respeitante à concessão do auxílio-alimentação aos edis, também o controle interno, necessariamente existente, deverá realizá-lo, remetendo informações a este Tribunal sobre quaisquer violações ocorridas, sob pena de responsabilidade solidária. Vejamos o art.*



74 da Constituição Federal a respeito, aplicável por simetria aos municípios, “*verbis*”: **“Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º. Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”** Sobre a segunda indagação, quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílio-alimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção, do art. 29, VI c/c o art. 37, X e do art. 51, IV, parte final, da CF, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução. **CONCLUSÃO.** Cabível, portanto, a concessão de auxílio-alimentação a edis. Respeitosamente, essa é a nossa opinião.

Presentes à sessão plenária da apreciação os Srs. Conselheiros Mário Alves Moreira, no exercício da Presidência, Marcos Miranda Madureira, Relator, Umberto Messias de Souza, Dailson Laranja e Enivaldo Euzébio dos Anjos. Presente, ainda, o Dr. Ananias Ribeiro de Oliveira, Procurador-Chefe do Ministério Público junto a este Tribunal.

**b) Parecer em consulta 5/2021, determinando que seja assim redigido:**

#### **PARECER EM CONSULTA TC-00005/2021-7 – PLENÁRIO**

**Processo:** 00796/2021-9

**Classificação:** Consulta

**UG:** CMC - Câmara Municipal de Colatina

**Relator:** Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

**Consulente:** JOLIMAR BARBOSA DA SILVA

**CONSULTA - RESPONDER NA FORMA DOS PARECERES EM CONSULTA TC 025/2005 E 014/2005 DAR CIÊNCIA - ARQUIVAR.**

**O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:**

#### **1. DO RELATÓRIO:**

Tratam os autos de **CONSULTA** formulada pelo **Sr. Jolimar Barbosa da Silva**, Presidente da Câmara Municipal de Colatina, que, nos termos do Protocolo nº 3764/2021-9, indaga a respeito de auxílio alimentação em favor de vereador:

**Diante da existência de dotação orçamentária é possível a concessão de auxílio alimentação em favor de vereador? Em caso positivo por meio de qual instrumento legal (projeto de lei, projeto de resolução, etc) pode ser instituído e concedido o referido auxílio alimentação? Ainda em**



**caso positivo, o auxílio alimentação pode ser pago aos Vereadores na mesma legislatura em que foi instituído?**

Por meio da **Decisão Monocrática 00123/2021** realizei o conhecimento da Consulta e encaminhei os autos ao Núcleo de Jurisprudência e Súmula – NJS para os impulsos necessários.

O NJS, por meio do **Estudo Técnico de Jurisprudência 00004/2021-2**, manifestouse no sentido de que os questionamentos do Consulente já se encontram respondidos nos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005.

Acompanhando o Estudo acima, a **Instrução Técnica de Consulta 00005/20021-7** sugeriu o envio ao Consulente dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005.

O Ministério Público de Contas, nos termos do **Parecer nº 0586/2021-4**, da lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu ao posicionamento da área técnica, acrescentando ser preciso informar:

**a necessidade de que as referidas despesas indenizatórias sejam disponibilizadas no portal da transparência da Câmara Municipal de Colatina**, de modo a proporcionar o exercício do controle social por parte da cidadão colatinense, em observância ao que preceituam os §§ 1º e 2º do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**É o relatório. Passo a fundamentar.**

**V O T O**

**1. DA FUNDAMENTAÇÃO:**

**2.1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:**

Denota-se que a presente Consulta já fora conhecida, através da **Decisão Monocrática 00123/2021**, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, razão pela qual entendo que deve ser mantido o conhecimento da consulta apresentada, conforme antes decidido.

Ultrapassada esta fase, passo à análise de mérito.

**2.2. DO MÉRITO:**

Conforme exposto no **Estudo Técnico de Jurisprudência 00004/2021-2**, as perguntas do Consulente já se encontram respondidas nesta Corte de Contas, por meio dos Pareceres em Consulta 025/2005 e 014/2005, vejamos:

**a) É possível a concessão de auxílio alimentação em favor de vereador?**

A Solução está no Parecer em Consulta TC 025/2005:

[...] como vereadores não têm jornada de trabalho regular, ou seja, quantidade de tempo diário, fixada em espécie normativa, necessariamente despendida com o serviço público, como os servidores públicos têm, em princípio, seria incabível a concessão de tal benefício a edis. Todavia, nos dias em que esses mesmos vereadores estiverem exercitando suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades de fazimento de normas e de fiscalização, durante grande parte dos mesmos, na sede camarária ou fora dela, e estas atividades necessitarem ser interrompidas para a alimentação do meio-dia, entendemos que poderá ser concedido o auxílio-alimentação indagado.

**b) Em caso positivo, por meio de qual instrumento legal (projeto de lei, projeto de resolução, etc) pode ser instituído e concedido o referido auxílio alimentação?**

A resposta também está presente no Parecer em Consulta TC 025/2005:



[...] quanto ao meio normativo a ser usado para a criação do auxílio-alimentação parlamentar, entendemos que bastará resolução para tal, já que, com exceção, do art. 29, VI c/c o art. 37, X e do art. 51, IV, parte final, da CF, que exigem lei, todos os outros assuntos internos de um parlamento poderão ser tratados por resolução.

**c) Ainda em caso positivo, o auxílio alimentação pode ser pago aos Vereadores na mesma legislatura em que foi instituído?**

Esse último questionamento tem resposta no Parecer em Consulta TC 014/2005, que menciona a possibilidade de instituição de verbas indenizatórias, por Câmara Municipal, dentro da própria legislatura:

[...] Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do ProcessoTC-547/2005, em que o Presidente da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, (...), formula consulta a este Tribunal, questionando sobre a possibilidade de instituição de diárias aos Vereadores na atual legislatura (...) resta claro que constitui a diária um ressarcimento a despesas efetuadas pelos edis em razão de seu *múnus*. Por isto, é possível seu pagamento, conforme lição do professor José Nilo de Castro, em “Direito Municipal Positivo” *in verbis*: “Além da remuneração, assegura-se ao Vereador o direito à percepção de diárias correspondentes às despesas de deslocamento (transporte), estadia e alimentação, quando do desempenho de suas funções fora do município.” Em decorrência da possibilidade de pagamento da diária, que tem natureza indenizatória, tais obrigações se impõem: previsão em lei; comprovação dos gastos; prestação de contas. Outrossim, há que se destacar que as referidas despesas com diárias estão atreladas aos princípios constitucionais da moralidade, economicidade, razoabilidade, devendo representar necessidades sóbrias de pousada, alimentação e locomoção, pois do contrário — valores exorbitantes — poderá ser considerado como forma irregular de remuneração indireta. Com relação à possibilidade de concessão de diária no decorrer da legislatura, o dispositivo legal que disciplina a necessidade do cumprimento do princípio da anterioridade para afixação do subsídio dos vereadores é o art. 29, VI, da Constituição Federal (...). Percebe-se do mandamento constitucional acima transcrito que o princípio da anterioridade se impõe quando se trata de verba remuneratória, não abrangendo aquelas de natureza indenizatória o que leva a concluir que é possível a sua fixação dentro da própria legislatura.

Na sequência, a Área Técnica, através da **Instrução Técnica de Consulta 00005/20021-7**, assim opinou, *litteris*:

[...]

#### **4. CONCLUSÃO**

**Por todo o exposto, considerando a existência de deliberação que responde o questionamento suscitado na presente consulta, sugere-se o envio ao consulente dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005.** – g.n.

Cabe ressaltar que o Ministério Público de Contas, nos termos do **Parecer nº 0586/2021-4**, da lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, opina que, além do encaminhamento dos Pareceres em Consulta citados ao consulente, seja informada **“a necessidade de que as referidas despesas indenizatórias sejam disponibilizadas no portal da transparência da Câmara Municipal de Colatina”**, sugestão essa que entendo pertinente.

Pois bem, em situações que a Corte de Contas já possui decisão sobre a matéria questionada via Consulta, o § 3º, art. 235 do Regimento Interno do TCEES possui a seguinte previsão:

§ 3º Quando se verificar que o assunto a que se refere a consulta já foi objeto de decisão, não havendo proposta para alteração do parecer em consulta, o



Relator submeterá o processo à apreciação do Plenário, que poderá optar por remeter ao consulente cópia do respectivo parecer

Desse modo, como não há proposta de alteração do entendimento já fixado por este Tribunal de Contas, entendo pela submissão do processo ao Plenário para que seja remetida cópia dos citados Pareceres em Consulta ao consulente.

Ocorre que o inciso I, do artigo 237, da Resolução TC nº 261/2013, dispõe “pelo conhecimento, quando satisfeitos os requisitos de admissibilidade, hipótese em que o Tribunal decidirá sobre a consulta, podendo remeter cópia do parecer em consulta anterior”, que ao meu sentir se aplica ao caso em comento.

Assim, pelos elementos constantes dos autos e pelas considerações acima esposadas, adoto como razões de decidir o entendimento da Área Técnica e do Parquet de Contas, conforme a Instrução Técnica de Consulta 00005/2021-7 e do Parecer 0586/2021-4.

### 3. DOS DISPOSITIVOS:

Diante do exposto, acompanhando o entendimento da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que os Eminentes Conselheiros aprovem a seguinte minuta de Acórdão que submeto à consideração.

**LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA**  
Conselheiro Relator

### 1. PARECER EM CONSULTA TC-5/2021 – PLENÁRIO

**VISTOS**, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

**1.1. CONHECER** a presente Consulta formulada pelo **Sr. Jolimar Barbosa da Silva**, Presidente da Câmara Municipal de Colatina, ratificando-se a Decisão Monocrática 00123/2021, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, na forma regimental e da Lei Complementar Estadual 621/2012;

**1.2. ENVIAR AO CONSULENTE** cópias dos Pareceres em Consulta TC 025/2005 e 014/2005, na forma do § 3º, art. 235 do Regimento Interno do TCEES, que responde ao questionamento suscitado na presente consulta, informando a necessidade de que despesas indenizatórias relativas ao auxílio alimentação sejam disponibilizadas no portal da transparência da Câmara Municipal de Colatina;

**1.3. ARQUIVAR** os presentes autos, na forma do art. 330, V, da Resolução TC 261/13 - RITCEES;

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 15/04/2021 - 17ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (Presidente), Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo;



**1.3 ENCAMINHAR** ao consulente cópia do Voto do Relator, bem como da Instrução Técnica de Consulta 1/2024;

**1.4. ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 16/05/2024 - 24ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Domingos Augusto Taufner (presidente), Davi Diniz de Carvalho (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

**Presidente**

CONSELHEIRO DAVI DINIZ DE CARVALHO

**Relator**

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA



Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUCIANO VIEIRA

**Procurador-geral**

ODILSON SOUZA BARBOSA JÚNIOR

**Secretário-geral das Sessões**

