

Selecionar



TCE-PR esclarece que vereadores podem receber esse benefício, desde que haja lei com previsão orçamentária adequada e observância das regras da Lei de Responsabilidade Fiscal

Jurisprudência

23 de junho de 2026 - 09:00



O pagamento de auxílio-alimentação é compatível com o regime de subsídio previsto no artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal (CF/88), desde que seja preservada a natureza indenizatória da verba, sem configurar acréscimo remuneratório, e sejam observados os princípios da legalidade, moralidade, razoabilidade e impessoalidade.

Portanto, é possível o pagamento de auxílio-alimentação aos vereadores. Mas a instituição do benefício depende de lei específica, com previsão orçamentária adequada e observância das exigências dos artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

A regulação deve estabelecer critérios objetivos que assegurem a manutenção da natureza indenizatória da verba, como vinculação ao efetivo exercício das atividades legislativas, razoabilidade dos valores e prevenção de desvirtuamento em acréscimo remuneratório indireto.

Para tanto, não é necessária a observância do princípio da anterioridade da legislatura, pois, por se tratar de verba de natureza indenizatória, o auxílio-alimentação não se submete à regra da anterioridade da legislatura prevista no artigo 29, inciso VI, da CF/88, aplicável à fixação de subsídios, desde que não haja desvirtuamento da verba em parcela remuneratória.



Selecionar



Instrução do processo

A Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar (CAIS) do TCE-PR afirmou que, havendo lei específica, previsão na Lei Orçamentária Anual (LOA), autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), com dotação orçamentária específica, é possível o pagamento de auxílio alimentação aos vereadores.

A unidade técnica ressaltou que a lei que instituir a verba indenizatória deve disciplinar sua forma de pagamento; e conforme já disposto no Acórdão nº 2415/17 - Tribunal Pleno do TCE-PR, a instituição do auxílio-alimentação deve ser realizada por específica previsão legal. Além disso, frisou que, por força do disposto no artigo 169, parágrafo 1º, da CF/88, o auxílio-alimentação depende de previsão orçamentária, além da necessária observância das regras dos artigos 16 e 17 da LRF, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

A CAIS também destacou que a estipulação da verba indenizatória denominada auxílio-alimentação aos vereadores não se submete à restrição constitucional que impõe o requisito da anterioridade, constante no artigo 29, VI, da CF, visto que a norma se refere ao subsídio e não a verbas que não fazem parte dele, conforme o auxílio-alimentação, que é considerado verba indenizatória.

O Ministério Público de Contas (MPC-PR) entendeu que o pagamento de auxílio-alimentação aos agentes políticos é compatível com o regime de subsídio previsto no artigo 39, parágrafo 4º, da Constituição Federal, desde que preservado o caráter indenizatório da verba e observados os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, isonomia e impessoalidade.

O órgão ministerial concluiu que, atendidos os requisitos formais de existência de lei específica, previsão orçamentária na LOA e autorização na LDO, é juridicamente admissível a instituição do benefício em favor dos vereadores, ressaltando-se a necessidade de critérios objetivos que vinculem o pagamento aos dias correspondentes à efetiva atuação nas funções legislativas e afastem o desvirtuamento da verba em acréscimo remuneratório.

Finalmente, o MPC-PR reforçou que, por se tratar de vantagem de natureza indenizatória, não se impõe a observância do princípio da anterioridade da legislatura, aplicável apenas à fixação de subsídios.

Legislação, jurisprudência e doutrina



Selecionar



poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O parágrafo 3º do artigo 39 do texto constitucional fixa que se aplica aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no artigo 7º, incisos IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

O parágrafo seguinte (4º) expressa que 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.

O artigo 169 do texto constitucional estabelece que 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.

O parágrafo 1º desse artigo expressa que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou a 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 se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; e se houver autorização específica na LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O artigo 15 da LRF dispõe que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos artigos 16 e 17 dessa lei.

O artigo 16 da LRF fixa que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; 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 (PPA) e com a LDO.

O parágrafo 1º desse artigo dispõe que, para os fins dessa lei complementar, considera-se adequada com a LOA, 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



Selecionar



que as normas do artigo constituem condição prévia para empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras.

O artigo 17 da LRF expressa que se considera 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.

O parágrafo 1º desse artigo fixa que os atos que criarem ou aumentarem despesa obrigatória de caráter continuado deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

O artigo seguinte (18) dispõe que, para os efeitos dessa 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.

O Acórdão nº 382/12 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 483691/11) estabeleceu que a impossibilidade de concessão do auxílio-saúde aos vereadores, quando utilizada a mesma lei tanto para os servidores públicos quanto para os agentes políticos, decorre precisamente do fato de não estarem eles vinculados ao regime jurídico estatutário local.

O Acórdão nº 2797/19 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 179529/19) expressa que o auxílio-alimentação tem natureza jurídica indenizatória, conforme decidido pelo TCE-PR em processos de Consulta - acórdãos números 2247/17, 2415/17 e 2046/19, todos do Tribunal Pleno -; e sua instituição deve ser realizada por meio de lei.

Ainda conforme essa resposta a Consulta, a concessão do auxílio-alimentação depende de autorização orçamentária - parágrafo 1º do artigo 169 da CF/88 -, com dotação específica na LOA e previsão na LDO. Além disso, devem ser observadas as disposições dos artigos 16 e 17 da LRF, sob pena de responsabilização pessoal do gestor pelo seu descumprimento.

O Acórdão nº 2986/25 - Tribunal Pleno do TCE-PR (Consulta nº 367927/25) expressa que o pagamento proporcional do décimo terceiro (13º) subsídio aos vereadores em duas parcelas - a primeira em junho e a segunda em dezembro, por exemplo - é admissível, desde que não exista previsão legal específica que determine o pagamento em parcela única e haja previsão expressa dessa forma de pagamento em lei específica que trate exclusivamente do subsídio dos vereadores, em razão da natureza diferenciada do cargo de agente político.



Selecionar



concessão de auxílio-saúde a vereadores mediante aplicação analógica da autorização legal prevista para os servidores do Poder Legislativo, pois os agentes políticos detentores de mandato eletivo não se submetem ao regime jurídico dos servidores públicos, em razão da natureza jurídica diferenciada do cargo que exercem.

Segundo esse acórdão, a hipótese de extensão do auxílio-saúde aos vereadores com fundamento em lei que conceda o benefício a todos os servidores públicos, e não apenas àqueles vinculados ao regime jurídico único, contraria as disposições do Acórdão nº 382/12 - Tribunal Pleno do TCE-PR, em decorrência da natureza jurídica distinta do cargo de agente político detentor de mandato eletivo em relação àquela do servidor público.

Nesta decisão com força normativa, consta, ainda, que, em razão dessa distinção, é necessária, no mínimo, sem prejuízo de outros eventuais requisitos, a previsão do benefício em lei específica destinada aos vereadores, assim como a observância das exigências de compatibilidade com a LDO e com a LOA, com dotação própria, além do atendimento às disposições dos artigos 15, 16 e 17 da Lei LRF.

Por meio de suas decisões nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 5.856/MG e nº 6.468/SE, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou o entendimento de que é juridicamente possível o pagamento de verbas de natureza indenizatória a pessoas remuneradas por subsídio.

Por meio da Súmula Vinculante nº 55, o STF ressaltou a necessidade de lembrar que o auxílio-alimentação é verba de natureza indenizatória e não integra a remuneração dos servidores públicos, uma vez que cobre apenas o custo de refeição dos servidores ativos.

O inciso IV do artigo 4º da Resolução nº 294/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) dispõe que a assistência à saúde dos beneficiários será prestada pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e, de forma suplementar, por meio de regulamentação dos órgãos do Poder Judiciário, mediante auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso.

A Normativa-DG nº 78/2021 do CNJ estabelece que, no âmbito do CNJ, a assistência à saúde – denominado auxílio-saúde –, será prestada na forma de auxílio, de caráter indenizatório, mediante ressarcimento parcial de despesas com planos privados de assistência à saúde médica e odontológica, de livre escolha e responsabilidade do beneficiário, na forma estabelecida nessa instrução normativa.

O jurista Celso Antônio Bandeira de Mello tem o entendimento de que agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República,



Selecionar



o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da sociedade.

O doutrinador afirmou que servidores públicos são os que têm com o Estado e com as pessoas de direito público da administração indireta relação de trabalho de natureza profissional e caráter não eventual sob vínculo de dependência.

Decisão

O relator do processo, conselheiro Fabio Camargo, lembrou que é juridicamente possível o pagamento de verbas de natureza indenizatória a pessoas remuneradas pela modalidade de subsídio, conforme entendimento pacificado pelo TCE-PR e o STF. Além disso, ele destacou que a caracterização do auxílio-alimentação como verba indenizatória revela-se dominante no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sua natureza reconhecida por TCE-PR, STF, CNJ e Tribunal de Contas da União (TCU).

Portanto, Camargo afirmou que é possível o pagamento do auxílio-alimentação aos vereadores, por ter caráter indenizatório, sem caracterizar uma contraprestação pelo exercício da função, mas sim uma compensação dos gastos despendidos, razão pela qual não se submete à vedação constitucional aplicável às parcelas de natureza remuneratória.

Mas o conselheiro ressaltou que a forma de pagamento do benefício deve preservar sua natureza indenizatória, evitando-se estruturas que possam caracterizar acréscimo remuneratório indireto; ou seja, a ausência de jornada fixa típica dos detentores de mandato eletivo não impede, por si só, a instituição de verba indenizatória, desde que a legislação local estabeleça critérios objetivos e razoáveis aptos a demonstrar o nexo entre o benefício concedido e o exercício efetivo das atividades parlamentares.

Além disso, o relator frisou que o pagamento do auxílio-alimentação somente é juridicamente admissível mediante previsão em lei específica, com previsão orçamentária na LDO e na LOA, conforme exigências do artigo 169, parágrafo 1º, da Constituição Federal e dos artigos 16 e 17 da LRF.

Finalmente, Camargo lembrou que o princípio da anterioridade da legislatura, previsto no artigo 29, VI, da CF/88, refere-se à fixação do subsídio dos vereadores. Assim, ele concluiu que, em princípio, não se aplica às verbas de natureza indenizatória, desde que elas não se confundam com parcela remuneratória.



Selecionar



3/26 do Tribunal Pleno do TCE-PR, concluída em 12 de março. O Acórdão nº 566/26 - Tribunal Pleno foi disponibilizado em 30 de março, na [edição nº 3.644 do Diário Eletrônico do TCE-PR \(DETC\)](#). O trânsito em julgado da decisão ocorreu em 10 de abril.

Serviço

Processo nº: 300695/25
Acórdão nº 566/26 - Tribunal Pleno
Assunto: Consulta
Entidade: Câmara Municipal de Jardim Alegre
Relator: Conselheiro Fabio de Souza Camargo

Autor: *Diretoria de Comunicação Social*

Fonte: TCE/PR



Mapa do site

Endereço:

Praça Nossa Senhora de Salette, s/n Centro Cívico -
Curitiba - PR - CEP: 80530-910
CNPJ: 77.996.312/0001-21

Baixe nosso aplicativo:



Funcionamento



Selecionar



Presencial: Segunda a sexta-feira, das 9h as 17h.

Agendamentos: (41) 3350-1750.

