Voto do Relator 01885/2025-2

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 10491/2024-3
Classificação: Consulta
Setor: GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Criação: 16/04/2025 14:48
UG: CMADN - Câmara Municipal de Água Doce do Norte
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Consulente: HELIO PEREIRA

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. CONSULTA. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, AUXÍLIO-SAÚDE, AUXÍLIO-COMBUSTÍVEL A VEREADORES. INSTRUMENTO DE FIXAÇÃO. ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA.

I. Caso em exame

1. Trata-se de consulta em que se questiona acerca da possibilidade de concessão de auxílio-alimentação, de auxílio-saúde e de auxílio-combustível a vereadores, e, sendo possível, qual o instrumento normativo adequado para a fixação e se é necessário observar a regra da anterioridade da legislatura.

II. Questão em discussão

2. O consulente visa esclarecer se esses auxílios são compatíveis com o subsídio; se é necessária a elaboração de lei em sentido estrito para a instituição das verbas e se o pagamento pode ocorrer na mesma legislatura em que foram criados.

III. Razões de decidir

3. Os auxílios-alimentação, saúde e combustível têm caráter indenizatório, devendo ser pagos até um limite preestabelecido, de modo que podem ser cumulados com o subsídio.

4. O auxílio-saúde e o auxílio-combustível devem ser concedidos na forma de reembolso (mediante comprovação de despesa).

Assinado por
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
16/04/2025 17:53

5. O auxílio-combustível deve ser limitado a uma cota máxima, condicionada à prestação de contas do gasto e seu nexo com as atividades desenvolvidas.

6. Verbas indenizatórias, concedidas no âmbito do Poder Legislativo, devem ser instituídas por resolução.

7. A regra da anterioridade da legislatura aplica-se exclusivamente às verbas remuneratórias, não às indenizatórias, que podem ser implementadas e pagas na mesma legislatura.

IV. Dispositivo

8. É possível conceder auxílio-alimentação, auxílio-saúde (mediante reembolso) e auxílio-combustível (mediante reembolso e em cota máxima), que devem ser instituídos por resolução, não havendo necessidade de observar a regra da anterioridade da legislatura.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Tratam os autos de consulta (**Petição inicial 1578/2024** – peça 2), formulada pelo sr. Helio Pereira, Presidente da Câmara de Água Doce do Norte, na qual faz os seguintes questionamentos:

> Diante disso, submetemos esta consulta ao Tribunal para que se posicione acerca:
>
> 1. **Da possibilidade ou não** de concessão de Auxílio-Alimentação, Auxílio-Combustível e Auxílio-Saúde aos vereadores do Município.
>
> 2. **Do instrumento normativo** exigido para regulamentação dos referidos benefícios, indicando se deve ser instituído por lei ou resolução.
>
> 3. **Da eficácia temporal**, especificamente se a norma editada pode produzir efeitos na mesma legislatura em que foi criada, à luz do princípio da anterioridade previsto no artigo 29, VI, da Constituição Federal. (Destaques no original.)

Junto da peça consultiva, foi trazido o **Parecer Jurídico 15/2024** (peça 3), em que a Procuradoria Geral da Câmara opina pela possibilidade de concessão dos auxílios na mesma legislatura, por meio de lei específica.

Em seguida, analisando os requisitos de admissibilidade, conheci a consulta, na forma da **Decisão Monocrática 993/2024** (peça 4), submetendo-a à tramitação regular.

Assim, o Núcleo de Jurisprudência e Súmula (NJS) elaborou o **Estudo Técnico de Jurisprudência 33/2025**, apontando a existência de julgados desta Corte sobre os temas questionados, com a seguinte conclusão:

> 3.1 Quanto à possibilidade de concessão de auxílio-alimentação a vereadores, objeto do primeiro questionamento:
>
> A) Os Pareceres em Consulta TC 07/2024, 05/2021 e 25/2005 e Acórdão 878/2023 permitem o pagamento de auxílio-alimentação a vereadores, estabelecendo como condição ou requisito o efetivo exercício da atividade legislativa ou de fiscalização pelos vereadores, seja na sede da Câmara ou fora dela, porém dispensando a comprovação detalhada da jornada de trabalho, de onde se deduz a necessidade de instituição de critérios diferenciados, em relação aos demais servidores públicos, para que o pagamento de auxílio-alimentação a vereadores seja realizado de forma proporcional aos dias efetivamente trabalhados, o que responde, de forma direta e integral, o primeiro questionamento no tocante ao auxílio-alimentação;
>
> B) Acórdão 878/2023: registrou a possibilidade de se descontar o valor do auxílio-alimentação de forma proporcional à quantidade de faltas dos vereadores às sessões legislativas, em analogia ao art. 55, III, da CRFB/88, o que pode complementar a resposta ao primeiro questionamento no que tange ao auxílio-alimentação;
>
> 3.2 Quanto à possibilidade de concessão de auxílio-combustível a vereadores, objeto do primeiro questionamento, os Pareceres em Consulta TC 31/2005 (Excerto 64/2015) e 38/2003 (Excerto 5575/2018): pela possibilidade de a Câmara Municipal conceder combustível, em caráter excepcional, a vereadores que utilizarem o próprio veículo em prol do interesse público, desde que a Câmara não disponha de veículo oficial próprio, ainda que locado ou cedido pelo Executivo, e que haja regramento para disciplinar a concessão do combustível vinculada ao uso em fins exclusivamente públicos, com a fixação de valor máximo a ser despendido, o que responde, de forma direta e integral, o primeiro questionamento no tocante ao auxílio-combustível
>
> 3.3 Quanto à possibilidade de concessão de auxílio-saúde a vereadores, objeto do primeiro questionamento, esta Corte de Contas, nos Acórdãos TC 1640/2018–2ª Câmara (Excerto 6820/2019) e 1033/2016–Plenário (Excerto 3290/2017), bem como a Decisão 555/2018–Plenário (Excerto 6103/2018), considerou regular o pagamento de auxílio-saúde a vereadores, com caráter indenizatório, em hipótese na qual a lei concessiva exigia a prestação de contas das despesas correlatas.
>
> 3.4 Quanto ao segundo questionamento, os Pareceres em Consulta TC 05/2021 (Excerto 431/2021) e 25/2005 (Excerto 58/2015) estabeleceram a possibilidade de o auxílio-alimentação dos vereadores ser instituído por meio de Resolução da respectiva Câmara Municipal, contudo não há menção se o

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> ato normativo, instituidor do auxílio-alimentação, deveria ser específico para os vereadores ou se poderia ser o mesmo destinado aos demais servidores públicos do Legislativo.
>
> Igualmente, no tocante ao auxílio-combustível, o Parecer em Consulta TC 31/2005 (Excerto 64/2015) considerou possível a instituição desse benefício seja por lei ou por resolução. Por outro lado, embora não haja manifestação expressa desta Corte de Contas quanto ao ato normativo adequado para a instituição do auxílio-saúde, é possível que, em razão de também possuir caráter indenizatório, o entendimento, aplicável aos demais benefícios, possa ser estendido ao auxílio-saúde. Posto isso, as citadas deliberações respondem, de forma parcial, ao segundo questionamento.
>
> 3.5 Quanto ao terceiro questionamento, o Parecer em Consulta TC 14/2005 (Excerto 44/2015) dispensa a observância ao princípio da anterioridade para instituição de verbas de caráter indenizatório em prol de vereadores, dentre as quais podem se enquadrar o auxílio-alimentação, o auxílio-combustível e o auxílio-saúde, o que complementa a resposta ao terceiro questionamento.

Após essa manifestação, os autos foram remetidos ao Núcleo de Recursos e Consulta, que confeccionou a **Instrução Técnica de Consulta 5/2025** – peça 6), opinando pela possibilidade de concessão apenas de auxílio-alimentação, mediante prestação de contas, mas pela impossibilidade de concessão dos outros auxílios em valor fixo, na forma da proposta de encaminhamento abaixo transcrita:

> 6.1 AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO
>
> É possível conceder auxílio-alimentação aos vereadores, conforme os Pareceres em Consulta 5/2021 e 25/2005, observando-se que o gasto não pode ser coberto por outra verba indenizatória, como a diária. A instituição do auxílio-alimentação pode ser feita por lei ou resolução, respeitadas as disposições da legislação municipal. Além disso, é possível pagá-lo na mesma legislatura em que foi instituído, conforme o Parecer em Consulta 14/2005. Tal como ocorre com todas as despesas públicas, os gastos a título de auxílio-alimentação devem ser comprovados pelo vereador e ratificados pela fonte pagadora.
>
> 6.2 AUXÍLIO SAÚDE
>
> Não cabe pagamento de auxílio-saúde como uma parcela mensal para todos os vereadores, pois tal auxílio não tem natureza indenizatória e está alinhado aos interesses pessoais do vereador, e não à coisa pública. Dessa forma, entende-se pela perda de objeto em relação às questões subsequentes sobre a sua instituição e aplicabilidade na mesma legislatura.
>
> 6.3 AUXÍLIO COMBUSTÍVEL
>
> Não cabe pagamento de auxílio-combustível como uma parcela mensal para todos os vereadores, pois tal auxílio não tem natureza indenizatória e não visa compensar gastos extraordinários e eventuais indispensáveis à execução do serviço público. O STF e os Tribunais de Contas de Minas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

Gerais e Paraná se posicionam contra a concessão de verbas indenizatórias, como o auxílio-combustível, para atividades habituais e corriqueiras.

Anuindo a essa proposta, o Ministério Público de Contas exarou o **Parecer 728/2025** (peça 9).

Por fim, vieram-me os autos conclusos para emissão de voto e posterior deliberação do colegiado.

II FUNDAMENTOS

II.1 Admissibilidade

Conforme narrado no Relatório, a consulta já foi conhecida por meio da Decisão Monocrática 993/2024, razão pela qual restou superado o juízo de admissibilidade.

Portanto, uma vez que as exigências legais e regulamentares para a admissibilidade foram atendidas, ratifico o juízo de admissibilidade anteriormente realizado e conheço a consulta.

II.2 Mérito

Introdução

O consulente questiona sobre a possibilidade de concessão de três auxílios – alimentação, saúde e combustível –, a forma de sua instituição e a sua submissão à regra da anterioridade de legislatura. Examinando a jurisprudência deste TCE-ES, bem como de outros Tribunais de Contas, e considerando a qualificação dessas verbas como indenizatórias no ordenamento jurídico, verifico que **é possível conceder auxílio-alimentação, auxílio-saúde (mediante reembolso) e auxílio-combustível (mediante reembolso e em cota máxima), instituídos por resolução, não havendo necessidade de observar a regra da anterioridade da legislatura**.

Antes, porém, de passar à fundamentação, considero oportuno trazer alguns **esclarecimentos**. Em primeiro lugar, é importante registrar que **a possibilidade de concessão desses auxílios não implica a obrigatoriedade de sua instituição e pagamento**. A efetiva concessão depende da avaliação das circunstâncias concretas

da realidade local, da disponibilidade orçamentária do órgão, de critérios de conveniência e oportunidade, respeitando os limites da moralidade administrativa, da razoabilidade e da legalidade orçamentária. Se dessa avaliação resultar a possibilidade de **concessão** dos benefícios, ela **deve ser realizada prospectivamente**, não sendo aceitável qualquer pagamento retroativo. Trata-se, portanto, de uma faculdade do Legislativo local, cuja legitimidade dependerá da observância das normas constitucionais e legais pertinentes, bem como da transparência e da motivação adequada do ato que eventualmente vier a instituí-los.

Ainda em sede de esclarecimentos iniciais, ressalto que a resposta a esta consulta se norteia pela **isonomia** que deve ser conferida aos vereadores enquanto integrantes da categoria de agentes públicos remunerados por subsídio. Não se está, aqui, propondo uma uniformização absoluta entre diferentes carreiras e cargos que percebem subsídio, tampouco uma replicação automática de verbas. Trata-se, sim, da aplicação de um vetor de equidade no trato com agentes públicos, de modo a **evitar discriminações injustificadas aos vereadores** – o que, nos limites desta consulta, significa não conferir natureza jurídica diversa a uma determinada rubrica apenas por ser paga a eles. Assim, caso determinada verba seja classificada como de natureza indenizatória quando paga a outros agentes públicos submetidos ao regime de subsídio, essa mesma natureza deve ser reconhecida quando a verba for paga aos vereadores.

II.2.1 – Auxílio-alimentação

No primeiro questionamento, o consulente indaga sobre a possibilidade do pagamento de auxílio-alimentação a vereadores. Examinando o entendimento sedimentado deste TCE-ES, de outros Tribunais de Contas e do Supremo Tribunal Federal (STF), tem-se que **é possível o pagamento de auxílio-alimentação a vereadores, até um limite preestabelecido, por se tratar de verba indenizatória**.

A jurisprudência do STF é, há muitos anos, no sentido de que o auxílio-alimentação tem natureza indenizatória, como se verifica dos excertos abaixo transcritos:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. SECRETÁRIO MUNICIPAL. **AGENTE POLÍTICO. REGIME REMUNERATÓRIO POR SUBSÍDIOS. VERBAS INDENIZATÓRIAS: DIREITO AO RECEBIMENTO**. ACÓRDÃO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL EM HARMONIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTE SUPREMO TRIBUNAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 6.468/SE. **AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO**. NATUREZA JURÍDICA. SÚMULAS NS. 279 E 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. VERBA HONORÁRIA MAJORADA EM 1%, PERCENTUAL QUE SE SOMA AO FIXADO NA ORIGEM, OBEDECIDOS OS LIMITES DOS §§ 2º, 3º E 11 DO ART. 85 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO, COM APLICAÇÃO DE MULTA DE 1% SOBRE O VALOR ATUALIZADO DA CAUSA, SE UNÂNIME A VOTAÇÃO.

[...]

3. Com assinalado na decisão agravada, a jurisprudência deste Supremo Tribunal firmou-se “no sentido de interpretar de forma sistemática o conteúdo do art. 39, § 4º da CRFB/88”, para assentar que “a regra que estabelece o regime remuneratório por meio de subsídio em parcela única não impede a percepção de valores adicionais relativos a indenizações” (ADI n. 6.468, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 18.8.2021).

[...]

5. Este Supremo Tribunal decidiu que o auxílio-alimentação pago aos agentes públicos tem natureza indenizatória, pois “a verba destina-se a indenizar as despesas do servidor com sua alimentação. Não é incorporada à remuneração ou ao subsídio. Não implica ‘aumento’ de vencimentos, porque exaurida com a finalidade específica (alimentação), não atraindo, portanto, a incidência da Súmula nº. 339 do STF” (RE n. 710.293-RG, Tema 600, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 7.11.2012)

[...]

(ARE 1524274 AgR, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Primeira Turma, julgado em 16-12-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-12-2024 PUBLIC 19-12-2024)

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 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

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

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. 7. Além disso, a Administração Pública depende da existência de recursos orçamentários para pagar seus servidores e tem a despesa com pessoal limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme artigo 169, da CRFB/88, além de necessitar de prévia dotação orçamentária e autorização na lei de diretrizes orçamentárias. 8. A jurisprudência desta Corte tem entendido que, independentemente da natureza, não cabe ao Judiciário equiparar verbas com fundamento na isonomia. Precedentes: ARE 968.262-AgR, rel. min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJe de 25/5/2017; ARE 826.066-ED, rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 9/10/2014; ARE 933.014-AgR, rel. min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe de 8/4/2016; ARE 808.871 AgR/RS, rel. min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe 16/9/2014; RE 804.768-AgR, rel. min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, DJe de 13/6/2014. 9. A vedação da Súmula Vinculante 37 se estende às verbas de caráter indenizatório e, consequentemente, interdita o Poder Judiciário de equiparar o auxílio-alimentação, ou qualquer outra verba desta espécie, com fundamento na isonomia. 10. Conclui-se que: "Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório". 11. In casu, o acórdão recorrido entendeu que pelo fato de o auxílio-alimentação não se incorporar à remuneração ou ao subsídio, estaria afastada a Súmula Vinculante 37. Entendimento contrário à tese ora fixada. 12. Ex positis, dou provimento ao recurso extraordinário. Tese: Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar qualquer verba de servidores públicos de carreiras distintas sob o fundamento de isonomia, tenham elas caráter remuneratório ou indenizatório. (RE 710293. Tribunal Pleno. Relator: Min. LUIZ FUX. Julgamento: 16/09/2020. Publicação: 04/11/2020.)

PROMOTOR DE JUSTIÇA – AFASTAMENTO – VERBAS INDENIZATÓRIAS – CESSAÇÃO. Não tem jus a verbas de natureza indenizatória – auxílios-moradia e alimentação – membro do Ministério Público afastado do exercício das funções por força de decisão judicial formalizada em ação de improbidade administrativa.

(MS 36143, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 24-08-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218 DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020)

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> EMENTA: - Auxílio-alimentação. - Esta Corte tem entendido que o direito ao vale- alimentação ou auxílio-alimentação não se estende aos inativos por força do § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, porquanto se 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, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria (assim, a título exemplificativo, nos RREE 220.713, 220.048, 228.083, 237.362 e 227.036). - E ainda em face do § 8º do artigo 40 na redação dada pela Emenda Constitucional n. 20/98, o Plenário deste Tribunal, ao julgar a ADI 575, manteve o entendimento de que "a regra de extensão aos inativos das melhorias da remuneração dos correspondentes servidores em atividade (CF, art. 40, § 8º, cf. EC 20/98) não implica a permanente e absoluta paridade entre proventos e vencimentos, dado que nos últimos se podem incluir vantagens pecuniárias que, por sua natureza, só podem ser atribuídas aos serviço ativo". Dessa orientação divergiu o acórdão recorrido. Recurso extraordinário conhecido e provido.
>
> (RE 318684, Relator(a): MOREIRA ALVES, Primeira Turma, julgado em 09-10-2001, DJ 09-11-2001.)

Esses julgados, embora não se refiram especificamente a vereadores, tratam de agentes públicos, de modo que o entendimento é extensível aos legisladores municipais.

Assim, seguindo a posição da Suprema Corte, diversos Tribunais de Contas se posicionam favoravelmente a concessão desse auxílio. Nesse sentido, cito o TCE-CE (proc. 15604/2023-0 – Resolução 4564/2023[1]), o TCE-RO (proc. 723/2023[2]), o TCM-GO (proc. 917/2022 – Acórdão Consulta 10/2022[3]), o TCE-SC (prejulgado 2127, proc. 1200301959[4]). Todos esses responderam a consultas acerca do tema, afirmando a possibilidade de concessão do auxílio-alimentação.

Igualmente, este TCE-ES emitiu os Pareceres em Consulta 07/2024, 05/2021 e 25/2005, permitindo o pagamento do auxílio-alimentação a vereadores.

---

[1] Voto disponível em https://www.tce.ce.gov.br/b17d3c52-8bad-4355-8c46-c9cb32141efb .

[2] Decisão disponível em https://tcero.tc.br/spj/Voto/DownloadVotoPlenarioVirtual?idvoto=45161&idsessao=2813&filename=XFx0Y2Vyby5sb2NhbFxzaXN0ZW1hc1xGSUxFU1xwbGVuYXJpb1xQYXV0YVxQbGVub1xzZXNzYW8tMjAyMzgxNC0wMDQ2XDI5OS0wMDcyMy0yMw%3D%3D.

[3] Acórdão disponível em https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2022/07/AC-CON-00010-22.pdf .

[4] Prejulgado disponível em https://virtual.tce.sc.gov.br/pwa/#/pesquisa-prejulgado/resultado?query=aux%C3%ADlio%20alimenta%C3%A7%C3%A3o&order=desc&status=0,1,2,3,4&pageSize=10&sortField=nu_prejulgado&size=10&page=3.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

Dessa forma, o primeiro questionamento deve ser respondido na forma do Parecer em Consulta 07/2024, que, revisando e atualizando os pareceres anteriores, estabeleceu a possibilidade de pagamento do auxílio-alimentação, independentemente de comprovação das atividades, conforme transcrição abaixo:

> **PARECER EM CONSULTA 07/2024**
>
> Enunciado**: É possível o pagamento de auxílio alimentação a vereadores nos dias em que estejam no exercício de suas tarefas constitucionais, quais sejam, atividades legislativas e de fiscalização, seja na sede da Câmara ou fora dela, não estando tal possibilidade condicionada à comprovação detalhada da jornada de trabalho e das atividades parlamentares por eles exercidas**.

Esse entendimento, conquanto correto, merece um acréscimo: o agente público com mais de um vínculo com o Poder Público somente pode receber a verba indenizatória de uma fonte. Assim, **o vereador que cumular o mandato eletivo com outro cargo público, somente poderá receber o auxílio de uma das fontes pagadoras**, na forma do art. 38, III, CF, que permite a cumulação apenas de verbas remuneratórias, como se verifica da reprodução abaixo:

> Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:
>
> III - investido no mandato de Vereador, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, e, não havendo compatibilidade, será aplicada a norma do inciso anterior;

Por fim, considero pertinente fazer dois esclarecimentos. Em primeiro lugar, não há que se falar em prestação de contas ou comprovação de gastos do auxílio-alimentação. Essa exigência não consta da jurisprudência sobre o tema ou dos normativos que instituam ou regulem essa verba para outros agentes públicos remunerados por subsídio, de modo que ela não deve ser criada, pela via da consulta, apenas para os vereadores. Como dito inicialmente, a resposta a esta consulta se pauta pela isonomia, sem discriminações injustificadas contra os vereadores.

O segundo esclarecimento é no sentido de que não há necessidade de condicionar o pagamento do auxílio-alimentação ao cumprimento de carga horária ou jornada de trabalho, uma vez que tal verba é devida em razão do efetivo exercício da função

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

pública. Nesse sentido, o TCM-GO (proc. 917/2022 – Acórdão Consulta 10/2022[5]), encampando o posicionamento do Ministério Público de Contas junto à Corte, entendeu pela legalidade do pagamento do auxílio em razão do exercício da vereança, independentemente da jornada de trabalho, tal como ocorre com outros agentes públicos. Para maior clareza, reproduzo os trechos pertinente da decisão:

> 2.2 – MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS.
>
> O Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 0571/2022, concordou parcialmente com a manifestação da Secretaria de Atos de Pessoal, opinando por responder ao consulente, conforme os seguintes fundamentos:
>
> > [...]
> >
> > A secretaria especializada, de igual modo, entendeu ser possível o pagamento do auxílio-alimentação aos edis. No entanto, verifica-se pelo teor do Certificado n. 1044/2022 que a SAP condicionou a instituição do benefício "para fins de ressarcir o gasto dos agentes públicos com a alimentação realizada exclusivamente durante a jornada de trabalho".
> >
> > Este Ministério Público de Contas diverge do posicionamento da unidade técnica nesse ponto.
> >
> > Verificada a legislação de outros entes federativos, no que se refere a instituição do auxílio-alimentação, observou-se que o referido benefício não se encontra, necessariamente, atrelado ao ressarcimento de despesas com a alimentação realizada pelo servidor durante a jornada de trabalho.
> >
> > Para exemplificar transcreve-se abaixo o artigo 2º da Lei Estadual n. 19.951/2017 – Estado de Goiás e o artigo 1º do Decreto Federal n. 3887/2001:
> >
> > Lei n. 19.951/2017 – Estado de Goiás:
> >
> > Art. 2º O auxílio-alimentação destina-se à **cobertura de despesas com alimentação do servidor e tem caráter indenizatório**, não se incorporando, em qualquer hipótese, a sua remuneração mensal, caracterizando-se como rendimento não-tributável, sem a incidência de contribuição previdenciária, não sendo computado para efeito de cálculo de 13º (décimo terceiro) salário.
> >
> > Decreto n. 3887/2001:
> >
> > Art. 1º O auxílio-alimentação será concedido a todos os servidores civis ativos da Administração Pública Federal direta, autárquica e

[5] Acórdão disponível em https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2022/07/AC-CON-00010-22.pdf .

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

fundacional, **independentemente da jornada de trabalho**, desde que efetivamente em exercício nas atividades do cargo.

Conforme previsto nas normas acima, o referido auxílio tem caráter indenizatório e destina-se à cobertura de despesas com alimentação. Veja que o legislador não condicionou o pagamento do benefício ao ressarcimento dos gastos realizados com alimentação durante a jornada de trabalho. Aliás, Decreto Federal é explícito ao prever que o benefício será pago independentemente da jornada de trabalho, condicionando, apenas, que o servidor deve estar efetivamente no exercício das atividades do cargo, ou seja, não esteja aposentado ou licenciado, por exemplo. O normativo federal atende ao disposto na Súmula Vinculante n. 55 do STF, a qual estabelece que "o direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos".

Ademais, observa-se que o auxílio-alimentação, em geral, é instituído em um valor único, não havendo previsão quanto à comprovação dos gastos para obter o ressarcimento dos valores, conforme se depreende das normas abaixo:

Lei n. 19.951/2017 – Estado de Goiás:

Art. 4º O valor unitário mensal do auxílio-alimentação é fixado em R$ 500,00 (quinhentos reais), por meio de folha de pagamento.

Decreto n. 3887/2001:

Art. 3º Ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão caberá fixar o valor mensal do auxílio-alimentação, observadas as diferenças de custo por unidade da federação.

Nesse sentido, mesmo que o vereador não possua uma jornada regular, conforme aduz a especializada, o pagamento do auxílio-alimentação não estará vinculado aos gastos com alimentação realizados durante o labor, para fins de ressarcimento.

[...]

Dessa maneira, caberá ao ato regulamentador estabelecer o valor do auxílio alimentação, a forma de pagamento, as situações em que o benefício será suspenso (faltas, licenças, etc.), assim como a vedação do recebimento de 02 auxílios-alimentação quando o vereador acumular cargo público.

Cumpre assinalar que, ao definir o valor do benefício, o ato normativo deve se nortear pelos princípios constitucionais da isonomia, razoabilidade e proporcionalidade, assim como as peculiaridades regionais.

[...]

Em que pese a opinião da unidade técnica, nesse ponto, divirjo do entendimento e filio-me à manifestação do Ministério Público.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> Assim, entendo que o benefício deve ser pago em razão do efetivo exercício do cargo, **seja nas dependências da Câmara Municipal ou no desempenho de suas funções de forma remota, para** a cobertura de despesas com alimentação, não sendo necessária a comprovação da despesa, como destacou o Ministério Público de Contas. Logo, o benefício deve ser instituído em valor único e sem a obrigação da comprovação do gasto com alimentação.
>
> Por tudo isso, entendo que os Vereadores têm direito ao benefício do auxílio alimentação mesmo aqueles que não possuam jornada regular não sendo necessária a comprovação dos gastos. (Destaques no original.)
>
> (TCM-GO. Proc. 917/2022. Acórdão Consulta 010/2022. Rel. Conselheiro Substituto Flávio Monteiro. Julgado em 05/07/2022.)

Assentindo à posição do TCM-GO, entendo que, tal como ocorre para outros agentes públicos, o pagamento do auxílio-alimentação a vereadores independe do cumprimento de jornada de trabalho nos moldes tradicionais, mas decorre do exercício do cargo.

Por todo o exposto, o **primeiro questionamento – referente ao auxílio-alimentação – deve ser respondido no sentido da possibilidade de concessão, por se tratar de verba indenizatória, na forma dos Pareceres em Consulta 07/2024, 05/2021 e 25/2005 (ora ratificados), devendo ser pago até limite preestabelecido, sem necessidade de comprovação das despesas, e não podendo ser cumulado com outra verba paga com a mesma finalidade custeada com recursos públicos decorrentes do exercício de cargo público acumulável.**

II.2.2 – Auxílio-saúde

Ainda em seu primeiro questionamento, o consulente indaga a respeito da possibilidade do pagamento de auxílio-saúde a vereadores. Examinando o ordenamento jurídico, que atribui natureza indenizatória a essa rubrica, e a posição atual do TCE-MG, tem-se que **é possível o pagamento de auxílio-saúde a vereadores na forma de reembolso, até limite preestabelecido**, como será exposto adiante.

Diferentemente do auxílio-alimentação, tratado anteriormente, o STF não possui jurisprudência acerca da natureza jurídica do auxílio-saúde pago a agentes públicos

remunerados por subsídio. Alguns desses pagamentos foram objeto de questionamento em ações constitucionais no STF, sob a alegação de que a verba não teria caráter indenizatório, de maneira que seria incompatível com o regime do subsídio. Essas ações não foram conhecidas pelo STF, como se extrai dos seguintes excertos:

> Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. LEI COMPLEMENTAR 381/2018, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. INSTITUIÇÃO DE AUXÍLIO-SAÚDE EM FAVOR DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUPERVENIÊNCIA DA RESOLUÇÃO 294/2019 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E DA RESOLUÇÃO 223/2020 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PERDA DO OBJETO. NÃO CONHECIMENTO. 1. O auxílio-saúde, disciplinado âmbito do Ministério Público do Estado de Pernambuco pela LC 12/1994 (redação da LC 381/2018), sofreu integral transfiguração normativa por meio da edição de atos regulamentares pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, que atribuíram a essa vantagem a natureza indenizatória própria de uma parcela que deve conviver com a figura remuneratória do subsídio. 2. Ação Direta não conhecida.
>
> (ADI 5921, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 24-08-2023 PUBLIC 25-08-2023)
>
> Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei Complementar 606/2013, do Estado de Santa Catarina, e Resolução 12/2014, do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. 3. Subsídio para plano de assistência à saúde aos membros e integrantes do corpo funcional do Poder Judiciário catarinense instituído pela lei impugnada e regulamentado pela resolução contestada. 4. Superveniência da Resolução 294/2019, do Conselho Nacional de Justiça. 5. Alteração do quadro normativo. Não impugnação de todo o arcabouço normativo. Inépcia da inicial. 6. Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.
>
> (ADI 6547, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 03-07-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-07-2023 PUBLIC 28-07-2023)
>
> Ementa: Direito constitucional e processual civil. Ação direta de inconstitucionalidade. Auxílios e regime de subsídio. Alteração significativa e revogação dos dispositivos objeto da ADI. 1. Ação direta contra o art. 119, XVII e XX, da Lei Complementar nº 34/1994, incluído pela Lei Complementar nº 136/2014, ambas do Estado de Minas Gerais, que tratam do pagamento de auxílio ao aperfeiçoamento profissional e auxílio-saúde a membros do Ministério Público estadual. 2. O art. 119, XX, da LC nº 34/1994, que dispõe sobre o auxílio-saúde, foi substancialmente modificado no curso da ação, pela LC nº 147/2018 MG, sem aditamento da inicial. Por sua vez, o auxílio ao aperfeiçoamento profissional, previsto no art. 119, XVII, da Lei Complementar mineira nº 34/1994, foi expressamente revogado pela LC nº 170/2023. 3. A jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que a revogação do ato

> normativo impugnado ou a sua alteração substancial conduzem à prejudicialidade da ação direta por perda superveniente do objeto. Precedentes. 4. Ação direta não conhecida. Processo extinto sem resolução do mérito.
>
> (ADI 5781, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 04-10-2023 PUBLIC 05-10-2023)

De acordo com esses julgados, a partir da edição das Resoluções 294/2019 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e 223/2020 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o STF não conheceu as ações constitucionais, por alteração no quadro jurídico. Isso porque as resoluções previam expressamente que o auxílio-saúde tinha caráter indenizatório. Desse modo, não há que se falar sobre jurisprudência do STF acerca da natureza jurídica do auxílio-saúde.

Apesar da ausência de jurisprudência da Suprema Corte a esse respeito, é certo que o ordenamento jurídico é prolífico em atos normativos que instituem, em favor de agentes públicos remunerados por subsídio, auxílio-saúde com caráter indenizatório – sem que nenhum deles tenha sido declarado inconstitucional. Nesse sentido, além das já citadas Resoluções 294/2019, do CNJ, e 223/2020, do CNMP, menciono, exemplificativamente, a Resolução 240/2012, deste TCE-ES[6], e o Ato da Mesa 89/2013, da Câmara dos Deputados[7]. Todos esses atos normativos preveem a possibilidade de pagamento de auxílio de caráter indenizatório, mediante reembolso de determinadas despesas médicas (o que exige a apresentação de comprovante). Essas resoluções permitem, ainda, alternativas para a saúde suplementar dos beneficiários, como o custeio do seu plano de saúde.

Embora essas resoluções não tratem de vereadores, elas validamente regulamentam o auxílio-saúde para agentes públicos, inclusive deputados federais, de modo que não haveria razão para excluir vereadores, que também integram essa categoria. Dessa

[6] Disponível em https://acessoidentificado.tcees.tc.br/Publica/VisualizadorDocumento/LerPdf?idDocumento=4448857&key=7089c51ad859256303c024417e1078f3114a96bc33201116e78e76fcc24f5c538c56a5d772a007aec870159535d2311102cabe0ebfaa062ea01644653562ab45

[7] Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2013/atodamesa-89-14-marco-2013-775559-normaatualizada-cd-mesa.html.

forma, não há justificativa razoável para excluir os vereadores — que também integram a categoria de agentes públicos remunerados por subsídio — da possibilidade de recebimento da referida verba, desde que mantido o seu caráter indenizatório. Em outras palavras, não se vislumbra fundamento jurídico legítimo para vedar exclusivamente aos vereadores o recebimento do auxílio-saúde, quando este é reconhecidamente devido a outros agentes públicos nas mesmas condições funcionais. Nesse sentido, vale citar o TCE-RO (proc. 723/2023), que, embora se refira ao auxílio-alimentação, explicita esse raciocínio:

> 32. Ademais, não vislumbro razoabilidade e proporcionalidade em negar aos vereadores a instituição da verba indenizatória do auxílio-alimentação, que é recebida por diversas outras categorias de agentes públicos.

Tendo em vista essa paridade com outros agentes públicos, e considerando a evolução na caracterização de verba indenizatória, o TCE-MG reviu seu posicionamento anterior, permitindo o custeio de plano de saúde de vereadores, bem como outras formas de assistência médica, inclusive o auxílio-saúde, conforme fundamentação disposta no processo 1111041 – Consulta, julgado em 2023[8]:

> EMENTA CONSULTA. LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE PLANO DE SAÚDE. CÂMARA DE VEREADORES. REGIME DE SUBSÍDIO. PERMISSIBILIDADE. MUDANÇA DE ENTENDIMENTO FIRMADO. REVOGAÇÃO DOS PRECEDENTES CONTRÁRIOS.
>
> 1. **É possível a contratação de plano de saúde para vereadores, custeado no todo ou em parte com recursos orçamentários**, não havendo conflito entre o benefício e o disposto no §4º do art. 39 da Constituição da República, devendo ser instituída mediante a edição de lei específica pelo Poder Legislativo, e em atendimento as disposições das leis de Licitação, Diretrizes Orçamentárias e de Responsabilidade Fiscal.
>
> 2. Nos termos do parágrafo único do art. 210-A do Regimento Interno, revoga-se a tese reiteradamente adotada estabelecida na Consulta n° 888.003, deliberada em 05/08/13, nos termos do parágrafo único do art. 210-A do RITCEMG.
>
> [...]
>
> Mérito

[8] Decisão disponível em https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3083866 .

[...]

Entendido que o regime de subsídio pode ser cumulado com parcelas indenizatórias, é necessário determinar se natureza jurídica da contratação de plano de saúde para vereadores, **custeado em parte, por recursos do próprio órgão legislativo, enquadra-se como verba remuneratória**, e, por conseguinte, vedada pelo ordenamento, conforme entendimento da Unidade Técnica e dessa Corte em consultas até o ano de 2013**, ou se trata de vantagem cumulável com o subsídio**.

A resposta para esta questão passa por uma evolução doutrinária e jurisprudencial ocorrida nos últimos anos, que alterou o conceito e amplitude das verbas de caráter indenizatório, passando do ressarcimento de verbas estritamente ligadas à atividade funcional, como passagens, diárias e alimentação durante o período laborativo**, para abranger também aquelas indiretamente ligadas ao exercício da função, como a saúde**, que, embora beneficie o empregado em sua vida como um todo, tem como efeito produzir de tabela uma maior produtividade e melhor ambiente de trabalho. Dessa forma, a atual expansão conceitual passou a definir as verbas indenizatórias da seguinte forma:

> As verbas de natureza indenizatória, por outro lado, devem ressarcir o colaborador por qualquer gasto relacionado ao trabalho, ou beneficiá-lo de alguma forma que afete positivamente sua qualidade de vida e performance na função. [CRUZ, Leonardo. Qual a diferença entre verbas de natureza remuneratória e natureza indenizatória? Creditas. 28 de out. de 2023. Disponível em: < https://www.creditas.com/rh-estrategico/natureza-remuneratoria-e-natureza-indenizatoria/>. Acesso em: 23 de jan. de 2023.]

Essa mudança de entendimento pode inclusive se notada na divergência encampada pelo conselheiro Sebastião Helvécio, nos autos da já citada Consulta nº 812.115, julgada em 09/05/12, e aprovada conjuntamente ao restante do voto da relatora Adriene Andrade:

> [...]
>
> Naquela oportunidade, anotei que **a instituição do plano de saúde para servidores e empregados de um ente público era um corolário da ampla autonomia administrativa dos entes públicos, notadamente no que se refere ao tratamento de sua política de pessoal**. Proponho, a partir daí, uma reflexão que tenha por base justamente essa questão da autonomia administrativa e organizacional.
>
> **Chamaram-me muito a atenção algumas decisões da lavra do Tribunal Superior do Trabalho, as quais desvinculam essa espécie de benefício patronal do salário dos empregados celetistas, pelo que tal benefício efetivamente não vem integrando a sua remuneração, para efeitos de reflexos em diversas outras verbas**, e, ainda, por isso, poderia ser suprimido, ao talante patronal. Como exemplo, confira-se o que a 5ª Turma do TST decidiu:
>
> PLANO DE SAÚDE - NATUREZA JURÍDICA - REFLEXOS NAS VERBAS RESCISÓRIAS. Não possui caráter salarial o plano de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> saúde concedido pelo empregador a título de liberalidade e em benefício dos empregados, e não como contraprestação pelo serviço prestado, eis que visou garantir assistência médica com maior qualidade e comodidade, sem a necessidade de utilização do serviço público de saúde. Atualmente, a questão está pacificada, vez que a Lei nº 10.243, de 19-6-2001, que acrescentou o inciso IV ao § 2º do art. 458 da CLT, não considera como salário a assistência médica, prestada diretamente ou mediante seguro-saúde. Recurso de Revista parcialmente conhecido e provido. [...]

[...]

Em relação a benefícios de assistência à saúde, essa mudança de entendimento pode ser percebida com clareza em especial a partir de 2014, quando foram instituídos em diversos órgãos país afora o auxílio-saúde, descrita como de natureza indenizatória nos próprios dispositivos legais que os implementavam.

De maneira geral, a evolução do tema pode ser melhor compreendida a partir das discussões da matéria no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), iniciada a partir da Portaria nº 43, de 01/04/14, que instituiu Grupo de Trabalho para elaborar estudos e apresentar propostas relativas às condições de saúde dos magistrados e servidores do Poder Judiciário, e avançou com a Resolução nº 207, de 15/10/15, que institui Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário. Ao final, foi sistematizada pela Resolução nº 294, de 18/12/19, que regulamenta o programa de assistência à saúde suplementar para magistrados e servidores do Poder Judiciário, e assim assevera:

> [...]

Como se pode ver acima, **conforme o art. 4°, a assistência à saúde dos magistrados pode ser fornecida tanto por meio de autogestão de assistência à saúde, quanto por contrato com operadoras de planos de assistência à saúde, por serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade e, por fim, por auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso**. E de acordo com o art. 5°, percebe-se que independentemente do método escolhido, será custeado, ainda que em parte, por orçamento próprio de cada órgão, respeitadas eventuais limitações orçamentárias.

Com a regulamentação dos benefícios de assistência à saúde por parte do CNJ, posteriormente foi a vez do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), por meio da Resolução n° 223/20, unificar os entendimentos até então adotados pelos órgãos ministeriais estaduais e da União, em termos praticamente idênticos ao da Resolução CNJ nº 294/19.

[...]

Dessa forma, **restou pacificada a possibilidade de custeio de assistência suplementar à saúde àqueles que recebem pelo regime de subsídio, pelos meios que os órgãos aos quais são ligados considerarem mais convenientes**.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

Convém destacar que a assistência por meio autogestão, contrato com operadoras de planos de assistência à saúde ou serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade, financiados ou não com recursos orçamentários do órgão, seja de forma exclusiva ou complementar com o sistema de reembolso/auxílio-saúde, é a escolha de diversos órgãos que tem em seus quadros funcionários que recebem pelo regime de subsídio.

Podemos citar o Plano de Assistência à Saúde e Benefícios Sociais do Supremo Tribunal Federal (STF-Med), regulado pela Resolução nº 633/19, o Programa de Assistência à Saúde da Câmara dos Deputados (PróSaúde), regulado pelo Ato da Mesa nº 75/06, o Programa de Saúde e Assistência Social do Ministério Público da União (Plan-Assiste), regulado pela Portaria nº 113/16, da Assistência à Saúde da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, regulado pela Deliberação nº 2565/13, e hoje fornecida pela Unimed, conforme Pregão Eletrônico nº 12/2021. Há ainda a Lei n° 19.475/11, que autoriza a instituição de plano de saúde complementar, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para conselheiros, auditores e servidores do Tribunal e para procuradores do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, bem como para seus dependentes.

A concessão e custeio de plano de saúde àqueles que recebem pelo regime de subsídio é inclusive prática antiga e chancelada pelas Cortes superiores, conforme se extrai da decisão a seguir:

> CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - MAGISTRADO APOSENTADO - ISONOMIA DE SUBSÍDIOS - ATIVOS E INATIVOS - PLANO DE SAÚDE - BENEFÍCIO CUSTEADO PELO TRIBUNAL – CARACTERÍSTICAS - LINEARIDADE E GENERALIDADE - EXCLUSÃO DOS JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU INATIVOS - OFENSA AOS ARTS. 5º, CAPUT E 40, § 8º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL – PAGAMENTO DE PARCELAS ANTERIORES À IMPETRAÇÃO - EFEITOS PATRIMONIAIS PRETÉRITOS – IMPOSSIBILIDADE – SÚMULAS 269 E 271 DO STF.
>
> I- A Carta Política garantiu a paridade de vencimentos e proventos entre servidores na ativa e aposentados, inclusive, eventual modificação dos primeiros alcança os inativos.
>
> II - Ao subsidiar plano de saúde para juízes em atividade e desembargadores ativos e inativos, deixando de estender tal vantagem aos juízes de direito aposentados, o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia restou por malferir o princípio constitucional da isonomia, vez que tratou de forma desigual magistrados, pelo simples fato de integrarem ou não um Colegiado. I
>
> I - Ademais, o custeio do plano de saúde representa vantagem incluída nos subsídios dos magistrados da ativa, ancorada na linearidade e generalidade de sua concessão. Desta forma, conforme orientação pacificada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, tais vantagens concedidas aos servidores em atividade devem ser estendidas aos aposentados, por força do disposto no § 8º, do art. 40, da Constituição Federal de 1988.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> III - A teor do disposto nos verbetes Sumulares 269 e 271 do Pretório Excelso, a via do mandado de segurança é distinta da ação de cobrança, pois não se presta para vindicar a concessão de efeitos patrimoniais pretéritos, anteriores à impetração do "writ".
>
> IV - Recurso ordinário conhecido e parcialmente provido.
>
> [Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança RMS n° 12.101/BA, relator Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, julgado em 06/03/03, DJ de 31/03/03, p. 235.]

> **Já a assistência à saúde através de reembolso, de caráter indenizatório, é hoje prática difundida entre aqueles que recebem por meio de subsídio, sendo o meio mais utilizados na União e em cada Estado por magistrados nos Tribunais de Justiça, por conselheiros nos Tribunais de Contas, e por procuradores do Ministério Público, da Advocacia Pública entre outros. É também concedido para os vereadores em algumas capitais do país, como São Paulo, regulado pela Lei municipal nº 16.936/18, Natal, regulado pela Lei municipal nº 7.284/22, e Cuiabá, regulado pela Lei municipal nº 6.758/22**.
>
> Portanto, em contraposição ao estudo da Unidade Técnica**, entendo que, no atual estágio de compreensão do tema, não há para os trabalhadores que recebem pelo regime de subsídio, entre eles os vereadores, vedação ao fornecimento de assistência à saúde por meio autogestão, contrato com operadoras de planos de assistência à saúde ou serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade, financiados ou não com recursos orçamentários do órgão, seja de forma exclusiva ou complementar, bem como por meio de auxílio saúde, através de reembolso, de caráter indenizatório**.
>
> [...] (Destaques nossos.)
>
> (TCE-MG. Nº processo : 1111041 Natureza : CONSULTA Data da Sessão : 08/03/2023 Relator : CONS. CLÁUDIO TERRÃO).

O entendimento acima foi reafirmado, em 2024, pelo TCE-MG, ao estender a possibilidade de inclusão de dependentes no auxílio-saúde, segundo consta no Proc. 1144685, de Consulta[9]:

> I – RELATÓRIO
>
> Tratam os autos de consulta encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Sr. Wellerson Mayrink de Paula, Presidente da Câmara Municipal de Ponte Nova, por meio da qual apresenta as seguintes indagações:

[9] Disponível em https://tcnotas.tce.mg.gov.br/tcjuris/Nota/BuscarArquivo/3881645

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> "- Pode o Poder Legislativo instituir em favor dos vereadores, bem como dos respectivos dependentes, plano de assistência à saúde sob a forma parcela indenizatória, em valor preestabelecido, fixo e mensal?
>
> [...]
>
> Admissibilidade
>
> [...]
>
> Quanto ao requisito contido no inciso V do referido dispositivo, atinente à inexistência de pareceres sobre a matéria, observa-se **que a possibilidade de os órgãos legislativos contratarem plano de saúde para os vereadores, custeado no todo ou em parte com recursos orçamentários, conforme destacado pela CSDJ, já foi objeto do parecer emitido em resposta à Consulta n.º 1.111.041, deliberada em 8/3/2023**.
>
> Na oportunidade, contudo, esta Corte de Contas não se pronunciou especificamente acerca da extensão desse benefício aos dependentes dos edis, tampouco sobre a necessidade de observância da regra da anterioridade para sua implementação.
>
> Isso posto, conheço parcialmente da consulta para responder à primeira indagação apenas em relação aos dependentes dos vereadores e à segunda indagação. (Destaques nossos.)
>
> (TCE-MG. Processo: Natureza: Consulente: Procedência: RELATOR: 1144685 CONSULTA Wellerson Mayrink de Paula (Presidente) Câmara Municipal de Ponte Nova CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO VOTO VENCEDOR:CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO TRIBUNAL PLENO – 30/10/2024.)

As longas transcrições demonstram, fartamente, que são verbas indenizatórias tanto o auxílio-saúde como o custeio de planos de saúde ou o fornecimento direto de assistência médica (a critério do órgão ou entidade), de modo que assinto à fundamentação da Corte mineira.

Por fim, é preciso assentar que, por se tratar de verba indenizatória, o agente público com mais de um vínculo com o Poder Público somente pode receber de uma fonte, como deixam claro a Resolução 294/2019, do CNJ, e a Resolução 240/2012, deste TCE-ES:

> RESOLUÇÃO 294, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2019 – CNJ
>
> Art. 4º 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:
>
> [...]

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> IV – auxílio de caráter indenizatório, por meio de reembolso.
>
> § 1º Só fará jus ao auxílio previsto no inciso IV do art. 4º o beneficiário que não receber qualquer tipo de auxílio custeado, ainda que em parte, pelos cofres públicos.
>
> RESOLUÇÃO 240, DE 29 DE MAIO DE 2012 – TCE-ES
>
> Art. 4º São critérios para recebimento do auxílio saúde previsto nesta Resolução, não receber auxílio saúde ou auxílio financeiro semelhante, nem possuir outro programa de assistência à saúde, custeado integral ou parcialmente pelos cofres públicos, comprovado mediante declaração do servidor.

Por todo o exposto, o questionamento deve ser respondido no sentido da **possibilidade de pagamento de auxílio-saúde a vereadores, até limite preestabelecido, na forma de reembolso (dependente da apresentação de comprovação do gasto), por se tratar de verba indenizatória, não podendo ser cumulado com nenhuma outra forma de assistência à saúde (tais como auxílio, custeio de plano de saúde ou prestação direta de atendimento) custeada com recursos públicos decorrentes do exercício de cargo público cumulável**.

II.2.3 – Auxílio-combustível

Como último item do primeiro questionamento, o consulente indaga a respeito da possibilidade do pagamento de auxílio-combustível a vereadores. Examinando Pareceres em Consulta deste TCE-ES, o ordenamento jurídico e o entendimento dos Tribunais de Contas do país, tem-se que **é possível o pagamento de auxílio-combustível a vereadores, por se tratar de verba indenizatória, na forma de cota mensal máxima não acumulável, mediante a comprovação do gasto e da atividade parlamentar desenvolvida**, como será exposto adiante.

Conforme exposto no Estudo Técnico de Jurisprudência 33/2024, este TCE-ES possui dois Pareceres em Consulta, que, conquanto antigos (2003 e 2005), tratam de tema semelhante. Segundo esses Pareceres, a Câmara pode conceder combustível aos vereadores para uso de veículos particulares, exclusivamente em serviço público, devendo ser estabelecido um valor máximo para a despesa. Confira-se o teor dos

Pareceres em Consulta 31/2005 e 38/2003, conforme excertos destacados no ETJ 33/2004:

PARECER EM CONSULTA 31/2005 – EXCERTO 64/2015

(...) Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Ibiraçu, (...). O Consulente questiona este Egrégio Tribunal de Contas, in verbis: 01 - Repasse de combustível a vereadores: I. É possível a Câmara Municipal, através de sua mesa Diretora, disponibilizar aos vereadores que a integram, mensalmente, uma cota de combustível para utilização em veículo particular destes, quando em uso em atividades vinculadas ao exercício do mandato? (...).

(...) existência da possibilidade de concessão de combustível aos vereadores, para seus veículos, desde que a Câmara não disponha de veículo oficial e que haja regramento disciplinado para concessão do uso do combustível, isto é, que seja usado para fins exclusivamente públicos, com fixação de valor máximo a ser despendido.

(...) Em relação ao 1º questionamento, já firmou entendimento este Tribunal, conforme Parecer TC 038/03, no sentido de que, "como regra geral, o Poder Legislativo Municipal não poderia arcar com os gastos referentes aos automóveis particulares do Vereador.

Há, porém, alguns casos excepcionais em que a Edilidade poderia arcar com essas despesas. São eles: Quando o legislativo não dispuser de veículo (s) próprio (s), ou cedidos pelo Executivo, ou ainda locados; Quando os Vereadores utilizarem o próprio veículo em deslocamentos a fim de tratar de assuntos de interesse público". (fls.02)

Caso a Câmara Municipal não dispuser de veículos para as atividades legislativas de seus vereadores, poderá ser concedido combustível para os mesmos utilizarem o próprio veículo em deslocamento a fim de tratar de assuntos de interesses da Câmara Municipal, ou seja, **que tenha interesse público**. Entretanto, deverá ter **prévia autorização legal**, que **poderá abranger outras espécies normativas, uma resolução** da Câmara de Vereadores, por exemplo, e também que haja um **valor ou quota máximo a ser gasto**. Para tanto, **para aquisição de combustíveis pela Câmara Municipal é necessário passar por um procedimento licitatório** (...). – (g.n.)

(TCE-ES. Controle Externo > Obrigações Tributárias e Contributivas. Parecer em Consulta 00031/2005-8. Processo 02604/2005-6. Relator: Elcy de Souza. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 22/09/2005, Data da Publicação no DO-TCES: 01/01/2005).

PARECER EM CONSULTA 38/2003 – EXCERTO 5575/2018

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Presidente da Câmara Municipal de Jaguaré, indagando se "teria o Poder Legislativo amparo legal para conceder combustível ao vereador?

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> (...) Como regra geral, o Poder Legislativo Municipal não poderia arcar com os gastos referentes aos automóveis particulares do Vereador. Há, porém, alguns casos excepcionais em que a Edilidade poderia arcar com essas despesas. São eles: **Quando o legislativo não dispuser de veículo (s) próprio (s), ou cedidos pelo Executivo, ou ainda locados; Quando os Vereadores utilizarem o próprio veículo em deslocamentos a fim de tratar de assuntos de interesse público**. Para isso, deverá existir autorização expressa da Câmara, **prévia autorização em lei específica, dotação orçamentária e fixação de valor máximo a ser despendido**, tudo espelhado nos princípios da moralidade, legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e economicidade. (g.n.).
>
> (TCE-ES. Controle Externo > Obrigações Tributárias e Contributivas. Parecer em Consulta 00038/2003-3. Processo 01915/2003-4. Relator: Elcy de Souza. Órgão Julgador: Ordinária/Plenário. Data da sessão: 11/12/2003, Data da Publicação no DO- TCES: 15/02/2017)

Esses pareceres, embora antigos, continuam consentâneos com o ordenamento jurídico, de modo que sua conclusão serve ao deslinde desta consulta – com a adaptação ao escopo do questionamento, isto é, o pagamento de numerário, em vez da aquisição do bem.

A conformidade desses Pareceres com o ordenamento se deve à natureza das atividades desenvolvidas pelo vereador, na medida em que a mobilidade é um instrumento essencial para o exercício do mandato. O exercício do mandato parlamentar municipal exige mobilidade constante.

Grande parte dos deslocamentos ocorre dentro dos limites do município. Isso porque o vereador, enquanto agente político diretamente conectado à base da população, precisa estar presente não apenas nas sessões legislativas, mas também nos diversos territórios do município – ouvindo as demandas da comunidade, fiscalizando obras e serviços públicos, visitando escolas e unidades de saúde, acompanhando a execução orçamentária e participando de reuniões com lideranças locais e de eventos de interesse público.

Além dos deslocamentos internos, é crescente a necessidade de atuação externa do vereador, especialmente em busca de recursos, parcerias e soluções junto às estruturas do Estado. É comum que o vereador precise se deslocar à sede do Governo Estadual, à Assembleia Legislativa e às diversas secretarias estaduais para tratar de

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

projetos, apresentar demandas da população ou buscar destravamento de convênios e emendas parlamentares.

Assim, um vereador pode ir à Secretaria de Agricultura do Estado para solicitar máquinas e apoio técnico a produtores rurais; à Secretaria de Educação para discutir a implantação de uma escola em tempo integral em seu município; à Assembleia Legislativa para dialogar com deputados sobre a destinação de emendas para calçamento de ruas ou aquisição de ambulâncias. Além dessas, visitas ao Instituto de Obras Públicas (Iopes), ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER) ou ao Instituto de Atendimento Socioeducativo (Iases) também são comuns, conforme a natureza das demandas recebidas no gabinete.

Esses exemplos demonstram que o auxílio combustível é um instrumento legítimo de custeio da atividade parlamentar, diretamente vinculado ao desempenho do mandato. Trata-se de medida que assegura ao vereador condições mínimas de deslocamento para o cumprimento de suas funções constitucionais de legislar, fiscalizar e representar. Nesse contexto, ao viabilizar a mobilidade territorial e institucional do vereador, o auxílio-combustível fortalece o Legislativo municipal e contribui para uma atuação parlamentar mais presente, eficaz e propositiva.

Como os deslocamentos são feitos em função da vereança, eles podem ser custeados com recursos do Legislativo. Para tanto, pode ser disponibilizado veículo oficial, garantindo a segurança e a institucionalidade da locomoção. Porém, nem sempre é viável que a Câmara disponibilize veículos e motoristas, dados os custos envolvidos.

Na impossibilidade de fornecimento do serviço de transporte oficial, é possível que o vereador utilize veículo particular no deslocamento, tendo ressarcidos os gastos com combustível feitos para esse fim. Esse ressarcimento objetiva garantir o pleno exercício do mandato, com foco no interesse público, na aproximação com a sociedade e na busca de soluções concretas para os problemas enfrentados pelas comunidades. Assim, o auxílio não constitui vantagem pessoal, devendo ser concedido dentro de limites razoáveis, mediante controle efetivo, transparência e prestação de contas.

Esses controles ganham relevo no caso desse auxílio, porque, no gasto com combustível, é possível cindir o interesse exclusivamente privado da pessoa do vereador daquele da função pública. Dessa maneira, o gasto com combustível pode e deve apenas ressarcir as despesas relacionadas ao exercício da vereança, de modo que o seu pagamento deve estar atrelado à apresentação de comprovantes da despesa e da prestação de contas das atividades desenvolvidas. Portanto, esse auxílio não deve assumir a forma de um valor fixo mensal, mas seu pagamento deve ressarcir o efetivo gasto, até um limite preestabelecido (cota). Essa é a prática comum no Poder Legislativo, como o exemplifica a norma da Câmara dos Deputados[10]:

> ATO DA MESA Nº 43, DE 21/5/2009
>
> Art. 1º Fica instituída a Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar - CEAP, destinada a custear **gastos exclusivamente vinculados ao exercício da atividade parlamentar, observados os limites mensais** estabelecidos no Anexo.
>
> [...]
>
> Art. 2º A Cota de que trata o artigo anterior atenderá as seguintes despesas:
>
> [...]
>
> IX - **combustíveis e lubrificantes**, até o limite inacumulável de R$ 9.392,00 (nove mil trezentos e noventa e dois reais) mensais; *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 270, de 19/1/2023, em vigor em 1º/2/2023)*
>
> [...]
>
> Art. 3º A utilização da Cota se dará das seguintes formas:
>
> I - por meio de serviços disponibilizados pela Câmara dos Deputados;
>
> II - mediante reembolso, inclusive em caso de despesas realizadas por meio eletrônico.
>
> [...]
>
> Art. 4º A solicitação de reembolso será efetuada mediante requerimento padrão, assinado pelo parlamentar, que, nesse ato, declarará assumir inteira responsabilidade pela liquidação da despesa, atestando que:

[10] Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2009/atodamesa-43-21-maio-2009-588364-norma-cd-mesa.html .

> I - o material foi recebido ou o serviço, prestado;
>
> II - o objeto do gasto obedece aos limites estabelecidos na legislação;
>
> III - a documentação apresentada é autêntica e legítima.
>
> § 1º Os reembolsos relativos à Cota para o Exercício da Atividade Parlamentar são de caráter indenizatório.
>
> § 2º Será objeto de ressarcimento a despesa comprovada por documentos digitalizados e nato-digitais, em substituição aos documentos físicos, quitada e em nome do Deputado, ressalvado o disposto nos §§ 4º a 6º deste artigo e admitindo-se, na hipótese de conta telefônica, apenas a apresentação da folha de rosto, acompanhada do pertinente comprovante de quitação, nos seguintes termos: *(Parágrafo com redação dada pelo Ato da Mesa nº 240, de 13/6/2022, em vigor em 1º/8/2022)*
>
> [...]
>
> § 3º O documento a que se refere o parágrafo anterior deverá estar isento de rasuras, acréscimos, emendas ou entrelinhas, além de datado e discriminado por item de serviço prestado ou material fornecido, não se admitindo generalizações ou abreviaturas que impossibilitem a identificação da despesa, podendo ser:
>
> I - nota fiscal hábil segundo a natureza da operação, emitida dentro da validade;
>
> II - recibo devidamente assinado, contendo identificação e endereço completos do beneficiário do pagamento e discriminação da despesa, no caso de pessoa jurídica comprovadamente isenta da obrigação de emitir documento fiscal; *(Inciso com redação dada pelo Ato da Mesa nº 112, de 15/10/2013, publicado no DCD, Supl., em 16/10/2013, em vigor 30 dias após a publicação)*

Esse tipo de despesa é chancelado pelos Tribunais de Contas do país. Nesse sentido, o TCE-MG se posicionou favoravelmente ao pagamento, com caráter indenizatório, de combustível a agentes públicos, quando utilizarem veículo próprio para a realização de funções públicas, conforme consta na consulta 862825:

> CONSULTA – MUNICÍPIO – AGENTE PÚBLICO MUNICIPAL – USO DE VEÍCULO PARTICULAR PARA ATENDIMENTO DE SERVIÇO VINCULADO AO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO – EXCEPCIONALIDADE – DESLOCAMENTO NA CIRCUNSCRIÇÃO MUNICIPAL – CUSTEIO OU INDENIZAÇÃO DO GASTO COM COMBUSTÍVEL COM RECURSO PÚBLICO – POSSIBILIDADE – NECESSIDADE DE PREVISÃO LEGAL, DO CONTROLE DA ATIVIDADE DESEMPENHADA E DO RECURSO DESPENDIDO – REFORMA DAS TESES CONTRÁRIAS.
>
> Os secretários e servidores municipais que necessitarem de utilização dos seus veículos próprios na realização das atividades inerentes aos cargos e

funções podem ter os gastos com combustíveis custeados ou indenizados com recursos públicos, contanto que tal medida se dê em caráter excepcional, nos termos da fundamentação, e sejam assegurados mecanismos de controle da atividade desempenhada e do recurso despendido.

[...]

É cediço que, em regra, cabe à Administração Pública proporcionar aos agentes públicos as condições instrumentais adequadas para o exercício das suas funções, incluindo os meios de transporte para eventual deslocamento em serviço.

Ocorre que, nem sempre tais condições podem ser ofertadas. A frota de veículos oficiais, por exemplo, pode não ser suficiente para atender à demanda dos serviços executados pelos agentes públicos do quadro da Administração.

Nessas situações, faz-se necessária a adoção de medidas alternativas visando a alçar a finalidade pública pretendida, em consonância com o princípio da adequação, o qual deriva do princípio da proporcionalidade.

A esse respeito, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, na Consulta nº 05/04273698[4], entendeu que a matéria é de interesse local e que o Poder Público Municipal poderá ressarcir as despesas com combustível, decorrentes do uso de veículo particular a serviço da Administração, mediante o estabelecimento e a observância, no mínimo, das seguintes condições:

> a) prévia autorização em lei municipal específica;
>
> b) relacionar-se a deslocamentos que visam o exclusivo atendimento dos serviços e do interesse público;
>
> c) o veículo particular a ser utilizado nestas condições seja de propriedade do servidor ou do agente político, e esteja previamente cadastrado no órgão competente do Poder Público Municipal;
>
> d) seja exigida declaração pessoal do proprietário, que isenta a Fazenda Pública Municipal de responsabilidade civil e administrativa, em qualquer hipótese, pelos encargos decorrentes da propriedade, desgaste, multas e danos causados ao veículo ou a terceiros, em razão da utilização do veículo particular a serviço;
>
> e) seja definida a base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustível custeadas pelo servidor ou agente político (...);
>
> f) esteja estabelecido que a indenização do combustível será concedida à vista da comprovação da quilometragem percorrida a partir do ponto de partida a ser fixado pela Administração, mediante relato do percurso e dos serviços efetivados, vinculados ao interesse público;

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

> g) quando em viagem a serviço, a indenização prevista na letra anterior se fará de acordo com a quilometragem percorrida, cuja base de cálculo deverá ser definida pela Administração Municipal (...).

Nessa linha de entendimento, a Procuradoria-Geral do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no Processo nº 210.884-8/03[5], ao se manifestar sobre a possibilidade de utilização de veículo particular na realização de missões oficiais, mediante selo e combustível custeados pelo Poder Público, bem observou:

> a utilização de recursos públicos para custear atividades ou serviços de interesse público, embora realizados com o emprego conjunto de recursos privados, pode se dar em caráter de exceção, desde que não haja coexistência de interesses particulares na utilização da verba pública, o que viciaria o ato praticado, afastando o administrador do fim precípuo que deve perseguir para configurar desvio de finalidade.
>
> Desta feita, imprescindível se faz, nessas hipóteses, que não sejam diretamente canalizados recursos públicos para a consecução de interesses alheios à atividade administrativa; assim como, da mesma forma, não está obrigado o particular a subsidiar, de per si, por meio de bens e recursos próprios, a atividade que será realizada em prol do interesse coletivo, quando os recursos públicos forem insuficientes para a realização da atividade oficial.
>
> Da consideração acima mencionada dessume-se que a referida utilização de verba pública em conjunto com bens privados deve se dar apenas excepcionalmente, uma vez que, eventualmente, afigura-se tarefa complexa dissociar a quantidade de recursos públicos e a utilidade que adveio de bens privados na consecução da atividade desempenhada; assim como o que foi efetivamente realizado na consecução do interesse da coletividade, a justificar o emprego de quantia oriunda do poder público. (...)
>
> Destaque-se, ainda, que a utilização de veículo não implica somente a despesa concernente ao combustível, mas também à própria manutenção e ao desgaste físico que sofre o bem no decorrer do uso ao qual é submetido, o que, em determinadas hipóteses, pode dificultar a exata aferição da parcela com a qual o poder público deve arcar, ensejando a conjugação de outros fatores para solucionar o caso concreto.

Diante do exposto, entendo que, na hipótese de deslocamento dos agentes públicos além da circunscrição municipal, em razão do serviço, a Administração poderá dispor do pagamento, previsto em lei, de diárias de viagem a serem utilizadas para fazer face às despesas com hospedagem, alimentação e locomoção.

Já nas ocasiões em que houver necessidade de deslocamento dos agentes públicos no próprio Município, é possível que a Administração admita, excepcionalmente, a utilização de veículos próprios dos servidores, mediante a concessão de verba indenizatória a título de ressarcimento pelas despesas decorrentes de gastos com combustível. Nessa hipótese, o ressarcimento deve vir previsto em lei, condicionado à devida comprovação das despesas

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

realizadas para o exclusivo atendimento dos serviços vinculados ao exercício da função.

(TCE-MG - Processo : 862825 Natureza : Consulta. Relator: CONS. CLÁUDIO TERRÃO. Data da Sessão : 12/09/2012.)

Igualmente, o TCE-MT afirmou a possibilidade de indenização dos gastos com combustível, na consulta do proc. 20.736-5/2010[11]:

CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLÍMPIA. CONSULTA. CÂMARA MUNICIPAL. VEREADOR. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. POSSIBILIDADE, SE OBSERVADOS OS REQUISITOS. IMPOSSIBILIDADE DE PAGAMENTO DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO DO GABINETE DO PARLAMENTAR. POSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO DE DESPESAS COM ABASTECIMENTO DE VEÍCULO PARTICULAR DO VEREADOR E DE ACUMULAÇÃO COM A DIÁRIA, QUANDO CONTEMPLAREM O RESSARCIMENTO DE DESPESAS DISTINTAS. PRESTAÇÃO DE CONTAS NOS TERMOS DA LEI QUE A INSTITUIR.

1) A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto de ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e as atividades previstas na lei.

2) A verba indenizatória não deve ser utilizada para pagamento de despesas com gabinete do parlamentar, a exemplo de material de escritório e assessoria jurídica, as quais devem ser submetidas ao regular processo de planejamento e execução pela administração da câmara, sob pena de configurar indevida descentralização orçamentária-financeira dos gastos públicos.

3) **Em regra, é vedada a utilização de veículo particular a serviço da administração, bem como o pagamento de despesas com abastecimento desses veículos com recursos públicos. Contudo, em se tratando de verba indenizatória, é possível sua utilização para ressarcimento de despesas com abastecimento de veículo particular do vereador, desde que se trate de despesa de interesse da administração custeada diretamente pelo agente no exercício de suas atribuições.**

4) A verba indenizatória não pode ser destinada ao pagamento de despesa já indenizada sob outra forma, sob pena de se configurar duplicidade de pagamento da mesma despesa. Nesse sentido, só é possível a acumulação da concessão de verba indenizatória com diária ou adiantamento quando decorrerem de fatos geradores distintos.

5) A prestação de contas da verba indenizatória deve ser apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo, inclusive, a respectiva

[11] Disponível em https://jurisdicionado.tce.mt.gov.br/protocolo/decisao/num/207365/ano/2010/num_decisao/29/ano_decisao/2011.

> lei regulamentadora dispensar a apresentação de comprovantes de despesas.
>
> (Tribunal de Contas de Mato Grosso, Processo nº 20.736-5/2010).

No mesmo sentido, o TCM-BA se pronunciou no sentido da impossibilidade de pagamento de valor fixo mensal a título de custeio de combustível, mas pela possibilidade do reembolso dos gastos devidamente comprovados (proc. 19889e19)[12]:

> CÂMARA DE VEREADORES. ESTABELECIMENTO DE COTA MENSAL INDIVIDUAL PARA OS GABINETES. UTILIZAÇÃO DE VEÍCULO PARTICULAR. EXCEÇÃO. CUSTEIO DO COMBUSTÍVEL. VERBA INDENIZATÓRIA. ATENDIMENTO AOS REQUISITOS.
>
> 1) Não é possível o estabelecimento de quota mensal individual de combustível, em valor previamente fixado, a ser auferida pelos Vereadores no exercício das suas funções, sob o rótulo de verba indenizatória, na medida em que tal parcela, na prática, implicaria em acréscimo ao subsídio legalmente estipulado aos Edis, desrespeitando, pois, o quanto disposto no artigo 39, §4º, da CF, assim como, aos princípios da legalidade e da moralidade, insculpidos no art. 37, da CF.
>
> 2) Em face do princípio da moralidade, não é recomendando a utilização rotineira, habitual dos veículos particulares dos Vereadores para o desempenho das atividades parlamentares, principalmente, quando a Câmara possui no seu acervo frota própria.
>
> 3) **A jurisprudência pátria admite, em caráter excepcional, o ressarcimento das despesas com combustível pela utilização do veículo particular do Vereador, mediante o pagamento de verba de cunho indenizatório. Tal medida é aceita desde que fique devidamente demonstrada a sua necessidade e utilidade pública, bem como, a sua eventualidade. A compensação pecuniária dos gastos excepcionais com combustíveis realizados pelos Vereadores em face da utilização de veículo próprio no exercício de suas atribuições, requer o atendimento de alguns requisitos, dentre eles, a fixação de base de cálculo e a proporção do ressarcimento das despesas com combustíveis custeados pelo agente político**.
>
> (TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA AJU: ASSESSORIA JURÍDICA ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE TEIXEIRA DE FREITAS PROCESSO Nº 19889e19 PARECER Nº 02390-19 (F.L.Q.)

Também o TCE-RJ se manifestou a respeito do tema, negando expressamente a possibilidade de concessão de cota mensal e prefixada para o custeio de combustível,

[12] Disponível em https://www.tcm.ba.gov.br/sistemas/textos/juris/19889e19.odt.pdf .

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

mas a possibilidade de concessão de indenização na medida do gasto, mediante comprovação, conforme consulta 241135-4/2023:

> Versam os autos sobre CONSULTA formulada pelo Exmº Sr. José Alexandre de Almeida Cunha, Presidente da Câmara Municipal de Rio Claro, por meio do documento que deu origem aos presentes autos. O cerne da questão e objeto da presente consulta, nos termos do Art. 100, IV do RITCERJ está assim delimitado:
>
> **"O Poder Legislativo Municipal poderá conceder uma quota mensal e prefixada de combustível aos vereadores para o desempenho de suas atribuições?"**
>
> [...]
>
> Dito isto, alguns pontos são convergentes: a lei municipal a ser instituída deverá possuir finalidade específica (a de ressarcir despesas de combustível); **o ressarcimento deve ter lastro, exclusivamente, em documentação comprobatória deste tipo de gasto, não podendo ser fixado um valor padrão de ressarcimento (caso em que não se configuraria como natureza indenizatória);** e o tipo de despesa passível de indenização e ressarcimento não pode ser indeterminado (uma vez que isto banalizaria o caráter indenizatório do instituto). [...]
>
> (TCE-RJ. PROCESSO: 241135-4/2023. NATUREZA: CONSULTA. ACÓRDÃO 3489/2024. RELATOR: DOMINGOS INÁCIO BRAZÃO, DATA DA SESSÃO: 7 de Fevereiro de 2024)

Como se verifica de todos esses julgados, a concessão da indenização com os gastos de combustível está condicionada à efetiva comprovação da despesa, mediante apresentação de documentos idôneos e prestação de contas. Essa prestação deve ser rigorosamente analisada pelos setores responsáveis, a fim de evitar abusos, como o abastecimento em valores incompatíveis com os deslocamentos, com as dimensões municipais e com a capacidade de abastecimento dos automóveis.

Por todo o exposto, **é possível a concessão de auxílio-combustível a vereadores, em razão do caráter indenizatório, na forma de cota mensal máxima não acumulável, mediante a comprovação do gasto e seu nexo com a atividade parlamentar desenvolvida**.

II.4 – Do instrumento de instituição das verbas indenizatórias para vereadores

Por meio da segunda pergunta, o consulente indaga a respeito do instrumento normativo adequado para a instituição dos auxílios questionados. Examinando o

entendimento deste TCE-ES e as características de cada instrumento normativo, tem-se que **os auxílios devem ser instituídos por resolução**, como será exposto adiante.

Examinando o ordenamento jurídico, é possível encontrar diversas formas de instituição de verbas indenizatórias para legisladores. Alguns Tribunais de Contas, considerando a expressão "lei", contida no art. 37, X e §11, CF[13], entenderam pela necessidade de lei em sentido estrito, como as Cortes mineira e carioca, conforme os já citados processos 1111041, do TCE-MG[14], sobre auxílio-saúde, e 241135-4/2023, do TCE-RJ[15], sobre auxílio-combustível. Por sua vez, o TCE-MT, segundo a Consulta 21/2023 (proc. 44.501-0/2022)[16], sustenta o cabimento do decreto-legislativo. Já a

[13] Art. 37. *Omissis*.
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;
§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do caput deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório previstas em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005)
§ 11. Não serão computadas, para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI do **caput** deste artigo, as parcelas de caráter indenizatório expressamente previstas em lei ordinária, aprovada pelo Congresso Nacional, de caráter nacional, aplicada a todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 135, de 2024)

[14] "[...] Portanto, a instituição de plano de saúde para vereadores deve ser implementada através de edição de lei pelo próprio legislativo municipal, em consonância às disposições contidas nas leis de Diretrizes Orçamentárias, Responsabilidade Fiscal e de Licitações. [...]" (TCE-MG, processos 1.111.041)

[15] "Por exemplo, a instituição de verba de cunho indenizatório para pagamento de despesas com combustível deve ser realizada por meio de lei municipal que irá definir os critérios de concessão, periodicidade, valores máximos e eventuais limites, forma de comprovação dos gastos (prestação de contas), entre outros. [...]
Outro ponto importante é que o objeto desta legislação a ser instituída deve abarcar restritivamente, apenas e tão-somente as despesas relativas com consumo de combustível, uma vez que as demais despesas, como por exemplo, com divulgação de atividade parlamentar (lato sensu) e com a locação de veículos podem, perfeitamente, se subordinar ao processo normal de aplicação. [...]" (TCE-RJ. PROCESSO: 241135-4/2023. ACÓRDÃO 3489/2024.)

[16] ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO – ALMT. CONSULTA FORMAL. VERBA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA. MATÉRIA AFETA À ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO PODER LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA. PRESCINDIBILIDADE DE LEI EM SENTIDO ESTRITO. LEI EM SENTIDO MATERIAL QUE SE EXPRESSA POR DECRETO-LEGISLATIVO. [...]1. A instituição de verba de natureza indenizatória no âmbito dos órgãos do Poder Legislativo, constituindo matéria afeta à sua organização e funcionamento, prescinde de lei em sentido estrito, podendo ser tratada por decreto-legislativo, sem o concurso do Poder Executivo. [...] (TCE-MT. Resolução de Consulta nº 23/2023, Processo nº 44.501-0/2022)_

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

Câmara dos Deputados instituiu verbas indenizatórias por meio de Atos da Mesa, como registrado anteriormente.

No entanto, apesar da respeitabilidade desses entendimentos, alinho-me ao entendimento já adotado por este TCE-ES, no sentido de que a resolução é o instrumento adequado para a fixação de verbas indenizatórias dos legisladores. Essa interpretação consta nos Pareceres em Consulta 38/2003, 31/2005 e 25/2005. De acordo com o último:

> [...] 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.

Como se vê, este TCE-ES entende que as rubricas indenizatórias não precisam ser instituídas por lei em sentido estrito, admitindo-se a resolução. Isso porque a instituição de verba indenizatória trata de matéria interna do órgão, inserida na sua autonomia para administrar seu orçamento sem ingerência do Executivo. Desse modo, a sanção do Prefeito e a promulgação por ele realizadas — exigências inerentes à produção de leis em sentido formal — mostram-se desnecessárias quando se trata de despesa própria de órgão que não integra o Poder Executivo.

A resolução, por sua vez, é o instrumento adequado para disciplinar as verbas indenizatórias. Trata-se do instrumento normativo que, por excelência, trata das matérias de organização e funcionamento interno dos órgãos, o que dispensa a participação do Executivo. Além disso, a resolução é editada pelo plenário do órgão, diferentemente de outros atos normativos internos (como a portaria), que são editados pelo Presidente do órgão ou apenas pela Mesa do Legislativo. Essa colegialidade confere à despesa maior legitimidade.

Nesse passo, vale lembrar que o Judiciário e o Ministério Público instituíram seus auxílios-saúde, por meio de resoluções (294/2019 e 223/2020, respectivamente), sem nenhum questionamento acerca da constitucionalidade da utilização desses instrumentos normativos, até o momento.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

Portanto, **a instituição dos auxílios- alimentação, saúde e combustível deve ocorrer por resolução da Câmara Municipal**.

Em qualquer caso, no caso do **auxílio-saúde e auxílio-combustível**, **a norma deve prever a forma de comprovação da despesa** e, no caso do **auxílio-combustível**, a norma deve prever **valores máximos e formalidades da prestação de contas**.

II.5 – Da não aplicabilidade da anterioridade da legislatura para verbas indenizatórias

Por fim, o último questionamento se refere à necessidade de respeitar a anterioridade da legislatura na concessão dos auxílios. Examinando o entendimento deste TCE-ES e o ordenamento jurídico, tem-se que **não se aplica a regra da anterioridade da legislatura a concessão de verbas indenizatórias**, como será exposto adiante.

A regra da anterioridade da legislatura, prevista no art. 29, VI, CF, refere-se ao pagamento de subsídio, isto é, verba de caráter remuneratório, conforme se verifica da transcrição do dispositivo:

> Art. 29. *Omissis*.
>
> VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Diferentemente do subsídio, para as verbas de caráter indenizatório, não há que se falar em anterioridade da legislatura, conforme consta no Parecer em Consulta 05/2021, desta Corte:

> 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.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

Portanto, **a instituição de verbas indenizatórias, tais como os auxílios-alimentação, saúde e combustível, não está submetida à regra da anterioridade da legislatura**.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto, com base nos fundamentos ora apresentados e tendo em vista a competência conferida pelo art. 29, inciso V, da Resolução TC 261, de 04 de junho de 2012 (Regimento Interno do TCEES), **acolhendo parcialmente a proposição da área técnica e do Ministério Público Especial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

ACÓRDÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas no voto vista, em:

III.1. **RATIFICAR O CONHECIMENTO da consulta**, por estarem presentes os pressupostos de admissibilidade.

III.2. **RESPONDER à consulta** nos seguintes termos:

> **É possível a concessão de auxílio-alimentação a vereadores, na forma do Pareceres em Consulta 07/2024, 05/2021 e 25/2005, ora ratificados, por se tratar de verba indenizatória, devendo ser pago até limite preestabelecido, sem necessidade de comprovação das despesas, e vedada a cumulação com outra verba paga com a mesma finalidade, custeada com recursos públicos decorrentes do exercício de cargo público cumulável.**

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445

É possível a concessão de auxílio-saúde a vereadores, até limite preestabelecido, na forma de reembolso (condicionada à apresentação de comprovação do gasto), por se tratar de verba indenizatória, não podendo ser cumulado com qualquer outra forma de assistência à saúde (tais como auxílio, custeio de plano de saúde ou prestação direta de atendimento) custeada com recursos públicos decorrentes do exercício de cargo público cumulável.

É possível a concessão de auxílio-combustível a vereadores, em razão do caráter indenizatório, na forma de cota mensal máxima não acumulável, mediante a comprovação do gasto e seu nexo com a atividade parlamentar desenvolvida.

A instituição de auxílio-alimentação, auxílio-saúde e auxílio-combustível, deve ocorrer por resolução.

A instituição de verbas indenizatórias, tais como os auxílios objeto desta consulta, não está submetida à regra da anterioridade da legislatura, prevista no art. 29, VI, CF, que se refere apenas a subsídio (verba remuneratória).

III.3. **DAR CIÊNCIA** ao consulente.

III.4. **ARQUIVAR** o processo.

Assinado digitalmente. Conferência em www.tcees.tc.br Identificador: EFC30-E6A39-E2445