



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 291

PROJETO DE LEI Nº 14.711

PROCESSO Nº 2693

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (Gustavo Martinelli)**, o Projeto de Lei nº 14711/2025 Autoriza a concessão do recebimento do benefício Auxílio-Alimentação aos Gestores Municipais (Secretários) de que trata a Lei nº. 6.675/2006.

Do Projeto consta sua justificativa às fls. 05, planilha de Estimativa do Impacto Orçamentário-financeiro e demais artefatos técnicos (fls. 6/13).

A análise técnica da Diretoria Financeira, órgão que tem a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, que se deu através do Parecer nº 10/2025, esclarece que a propositura atende aos termos da Constituição Federal e legislação de regência.

É o relatório.

PARECER:

A proposta em exame se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, XX), e quanto à iniciativa, que é privativa do Chefe do Executivo (art. 46, III e IV, c/c o art. 72, XII e XIII), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí.

No tocante à constitucionalidade, a proposta merece uma análise mais acurada, vez que estabelece o recebimento do auxílio-alimentação aos Gestores Municipais (Secretários) de que trata a Lei nº. 6.675/2006.

O recebimento de verbas de caráter indenizatório por agentes políticos – em particular, Secretários Municipais – é controvertido. Isso se dá pela redação do art. 39, §4º, da CF, com redação conferida pela emenda constitucional nº 19/1998:

Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)(Vide ADI nº 2.135) (...)

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





A interpretação histórica deste dispositivo sempre foi bastante restritiva, impedindo o recebimento de qualquer verba que não o subsídio mensal em parcela única. Para aprofundamento da questão sugerimos a leitura do parecer nº 286/2025 junto ao [PL nº 9.467/2005](#) fls.99/103 (futura Lei nº 6.625/2005), proferido pela Consultoria Jurídica desta Casa, cuja composição atual é integralmente distinta da época, mas preservada a memória institucional.

No entanto, houve substancial modificação no cenário jurídico com o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do tema nº 484 da repercussão geral:

O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.

STF. Plenário. RE 650898/RS, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 1º/2/2017 (Tema 484 da Repercussão Geral) Grifou-se

O STF decidiu que o art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário (Tema 484 da Repercussão Geral).

Assim, os Vereadores, mesmo recebendo sua remuneração por meio de subsídio (parcela única), podem ter direito ao pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário.

Vale ressaltar, no entanto, que o pagamento de décimo terceiro e do terço constitucional de férias aos agentes políticos com mandato eletivo não é um dever, mas sim uma opção, que depende do legislador infraconstitucional. Assim, a definição sobre a adequação de percepção dessas verbas está inserida no espaço de liberdade de conformação do legislador infraconstitucional. Em outras palavras, o legislador municipal decide se irá ou não conceder tais verbas aos Vereadores. Se não houver lei concedendo, eles não terão direito. Desse modo, é possível o pagamento de terço de férias e de décimo terceiro salário aos Vereadores, mas desde que a percepção de tais verbas esteja prevista em lei municipal.

STF. 1ª Turma. Rcl 32483 AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, julgado em 3/9/2019

Extraíndo a *ratio decidendi* dos debates quando do julgamento do RE 650898/RS verifica-se que:

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - (...)

Na minha ementa, digo também: o regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual. Portanto, os agentes políticos não devem ter uma situação melhor do que a de nenhum cidadão comum. O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Mas nem pior.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas também não devem estar condenados a ter uma situação pior. E se todos os trabalhadores têm direito a um terço de férias e têm direito a décimo terceiro salário, eu não veria como razoável que isso fosse retirado desses servidores públicos. Como nós sabemos, estar no serviço público tem muitos ônus, desde a imensa exposição





pública, até muitas vezes remunerações mais modestas do que as da iniciativa privada.

Assim, soa razoável o entendimento trazido pelo Prefeito favorável ao recebimento de vale alimentação por Secretários Municipais, especialmente porque o STF decidiu recentemente pela possibilidade de agentes políticos – no caso Deputados Estaduais - receberem verbas indenizatórias para custearem suas atividades típicas:

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evolui no sentido de interpretar de forma sistemática o conteúdo do art. 39, §4º da CRFB/88. A regra que estabelece o regime remuneratório por meio de subsídio em parcela única não impede a percepção de valores adicionais relativos a indenizações. 3. É compatível com a Constituição da República norma que prevê o pagamento, ao início e ao fim de cada sessão legislativa, de ajuda de custo a Deputados Estaduais, visando a ressarcir custos de instalação na capital do Estado. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente.

(ADI 6468, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-164 DIVULG 17-08-2021 PUBLIC 18-08-2021)

Em decisões posteriores, o STF tem mantido acórdãos proferidos por Tribunais locais e turmas recursais que asseguram o pagamento de auxílio-alimentação a Secretários Municipais:

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 DESTES 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.

(...) 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).

(STF. 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)

Como antecipado no último julgado elencado, em que pese a jurisprudência pareça estar tendente a reconhecer a constitucionalidade do auxílio-alimentação para agentes políticos ainda existem conflitos pertinentes à matéria na jurisprudência de contas, especificamente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a qual estamos vinculados.





Em recente julgado, a 6º Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo negou provimento a agravo de instrumento que atacava tutela provisória indeferida para fazer cessar o pagamento de auxílio alimentação a Secretários Municipais:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. Pretensão de que a municipalidade se abstenha de cumprir a Lei Municipal nº 4.938/22, que instituiu o pagamento de auxílio-alimentação aos Secretários Municipais, por suposto dano ao patrimônio público, nos termos do art. 5º, § 4º, da Lei nº 4.717/65. Impossibilidade. Ausência de vício no processo legislativo ou de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 4.938/22. Benefício que deve ser objeto de regramento específico de cada ente federado. RECURSO DESPROVIDO. (negrito por nós)

(TJSP; Agravo de Instrumento 2343571-11.2023.8.26.0000; Relator (a): Alves Braga Junior; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro de Jardinópolis - 2ª Vara; Data do Julgamento: 14/10/2024; Data de Registro: 14/10/2024)

Naquele caso, o TJ/SP fez referência às sentenças proferidas nos TCs 800.192/464/06 e TC-006987/989/18, respectivamente, pelos eminentes Magistrados de Contas Samy Wurman e Valdenir Antonio Polizeli, que declararam a regularidade do pagamento de auxílio-alimentação a agentes políticos, embora a primeira sentença reconheça expressamente a controvérsia existente naquela Casa sobre a legalidade da despesa em questão.

E tão controvertida é a matéria que no TC-004249.989.22-9, 1º Câmara, contas anuais do Município de Iguape/SP em 2022, Relator: Conselheiro Robson Marinho, julgado na sessão de 18/6/2024, o Tribunal expediu determinação (transitada em julgado) para que o Prefeito de Iguape/SP cesse o *pagamento de auxílio-alimentação para agentes políticos em atendimento à vedação constitucional*.

Além do destacado, é de valor teórico para o caso uma análise acerca da anterioridade e a quais agentes ela se aplica. .

A regra da anterioridade estabelece que os subsídios de determinados agentes políticos devem ser fixados pela Câmara Municipal durante uma legislatura para ter validade apenas na legislatura seguinte, devendo a publicação da lei ocorrer até as eleições municipais. O objetivo principal desse princípio é evitar que os próprios agentes políticos utilizem de sua posição para aumentar seus próprios vencimentos, resguardando a moralidade administrativa e a impessoalidade¹.

Eis o texto da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da

1 Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 548





Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...)

~~V — remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 150, II, 153, III, e 153, § 2.º, I;~~

V - subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; [\(Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998\)](#)

~~VI — subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;~~ [\(Redação dada pela Emenda constitucional nº 19, de 1998\)](#)

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

A leitura atenta do texto constitucional revela uma distinção crucial: enquanto o art. 29, inciso VI, estabelece expressamente a anterioridade para a fixação dos subsídios dos Vereadores, os dispositivos referentes ao Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais (anteriormente no inciso V do mesmo artigo, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98) **não repetem essa exigência de forma explícita**. Essa ausência de menção direta à anterioridade para os Chefes do Executivo e seus auxiliares no texto constitucional abre espaço para interpretações diversas sobre a (des) necessidade de observância estrita desse princípio em relação aos agentes políticos do Poder Executivo.

Ainda sim, apesar da alteração na redação do art. 29, com a Emenda Constitucional nº 25/2000, que reorganizou os incisos, **mantendo a exigência de anterioridade textualmente apenas para os Vereadores** (agora no inciso VI), o Supremo Tribunal Federal não alterou o seu entendimento de que a regra da anterioridade se aplica também à fixação dos subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais:

1. Os subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito serão fixados pela Câmara Municipal, para a legislatura subsequente, de acordo com o disposto no artigo 29, inciso V, da Constituição da República. 2. In casu, revela-se contrária à ordem constitucional a revisão dos subsídios de Secretários Municipais, Prefeito e Vice-Prefeito prevista no artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba – SP. Precedentes do STF. 3. Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º das Leis 10.415/2013, 10.729/2014, 11.069/2015, 11.285/2016 e 11.692/2018 do Município de Sorocaba – SP. (destaque nosso)

(RE 1236916, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03-04-2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 22-04-2020 PUBLIC 23-04-2020)





“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIOS DO EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE DA LEGISLATURA. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. A remuneração de quaisquer agentes políticos (Prefeito, Vice-Prefeito, Vereador e Secretários Municipais), em face do princípio da moralidade administrativa e do disposto no art. 29, V e VI, da Constituição Federal, deve obedecer às regras da anterioridade da legislatura para sua fixação (art. 37, X e XI, CF). Precedentes. 2. A decisão recorrida está em harmonia com a jurisprudência que, recentemente, consolidou-se na Corte. 3. Agravo regimental a que se nega provimento”

(ARE n. 1.292.905-AgR, Relator o Ministro Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 19.3.2021).

O entendimento do TCE/SP, plasmado no comunicado SDG nº 030/2017², é no sentido de que o pagamento do décimo terceiro e das férias devem observar a regra da anterioridade insculpida na CF/88.

Existe robusto entendimento do TCM/GO pela inaplicabilidade da regra da anterioridade considerando que não se trata de verba remuneratória:

c.1) que o benefício não está sujeito ao princípio da anterioridade disposto no art. 29, inciso VI, da Constituição Federal de 1988, que abrange apenas as verbas de natureza remuneratória (fixação de subsídios). Logo, é possível a instituição do benefício dentro da própria legislatura **sem caráter retroativo**;

TCM/GO. ACÓRDÃO CONSULTA Nº 010/2022. Processo nº 00917/22. RELATOR : Conselheiro Substituto Flávio Monteiro

Em igual sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

2.2. Não se aplica o princípio da anterioridade da legislatura (art. 29, VI, da CRFB/88) à concessão do auxílio-alimentação, devendo ser observadas as limitações constitucionais e infraconstitucionais referentes a criação de despesa pública.

TCE/SC. CON 18/00199454. Decisão n.: 219/2019

De todo modo, a questão inegavelmente merece maior reflexão, sendo defensável a não aplicação da regra da anterioridade para a instituição de auxílio-alimentação, levando em conta a última decisão do STF quando do julgamento do ARE 1524274 AgR, mas alertando-se desde já a existência de entendimento divergente do TCE-SP pela irregularidade da despesa com auxílio-alimentação para agentes políticos.

A análise do mérito do projeto (*rectius*, valoração sobre os benefícios práticos que o projeto acarretará, se convertido em lei) compete ao Plenário que deverá valorar o tema na condição de “juiz do interesse público”, à luz da justificativa e documentos que instruem

2 https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/comunicado_sdg_30_2017.pdf





o projeto. Neste campo, a Procuradoria Jurídica atua como *juiz das formalidades*, de forma a auxiliar na deliberação plenária. Nesse sentido:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnica jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ‘ex officio’ da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (STF, Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

OITIVA DAS COMISSÕES

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do disposto no inc. I do art. 139 do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva das Comissões de Finanças e Orçamento e de Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUORUM: maioria absoluta (letra “a” do § 2º do art. 44, L.O.M.). - **Projeto que não admite votação em regime de urgência** (art. 200, §2º, RI).

Jundiaí, 19 de maio de 2025.

Pedro Henrique Oliveira Ferreira

Procurador-Geral

Gabriel de Jesus Ruivo da Cruz

Procurador Jurídico

Jesiel Henrique Sueiro

Procurador Jurídico

Ester Vitória de Jesus Moraes

Estagiária de Direito

