



RESOLUÇÃO Nº 404/2026-PLENO

- 1. Processo nº:** 8982/2025
2. Classe/Assunto: 3.5. CONSULTA - SOBRE A VIABILIDADE JURÍDICA DE CRIAÇÃO, POR RESOLUÇÃO LEGISLATIVA, DE AUXÍLIO INDENIZATÓRIO DE REPRESENTAÇÃO PARA VEREADORES QUE EXERÇAM FUNÇÕES DE DESTAQUE DENTRO DA ESTRUTURA DA CÂMARA MUNICIPAL
3. Consulente: IVANILSON DA SILVA MARINHO - CPF: 89979290110
4. Origem: CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI
5. Relator: Conselheira DORIS DE MIRANDA COUTINHO
6. Distribuição: QUINTA RELATORIA
7. Representante do MPC: Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

EMENTA: CONSULTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. CRIAÇÃO DE AUXÍLIO DE REPRESENTAÇÃO DE CARÁTER INDENIZATÓRIO PARA VEREADORES. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO PRECISA DA DÚVIDA OU CONTROVÉRSIA. INEXISTÊNCIA DE QUESITOS OBJETIVOS. AUSÊNCIA DE PARECER DO ÓRGÃO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA OU JURÍDICA DO CONSULENTE. DESCUMPRIMENTO DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE. NÃO CONHECIMENTO DA CONSULTA. INTELIGÊNCIA DO ART. 150, INCISOS III E V, DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO CONHECIMENTO. ARQUIVAR.

8. Decisão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de nº 8982/2025, que tratam de consulta formulada pela Câmara Municipal de Gurupi-TO sobre a possibilidade de criação de auxílio semelhante ao “auxílio representação”, de caráter indenizatório, em favor dos vereadores, em moldes semelhantes ao benefício instituído pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins por meio da Resolução nº 372/2023,

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, reunidos em Sessão do Pleno, ante as razões expostas pela Relatora, em:

8.1. NÃO CONHECER da presente consulta, por não preencher os pressupostos legais de admissibilidade definidos no artigo 150, III e V, do Regimento Interno deste Tribunal, quais sejam: a ausência de indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada com a formação de quesitos objetivos e a inexistência de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

8.2. Determinar à Secretaria do Pleno que dê ciência ao Consulente desta Resolução, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, nos termos da legislação.

8.3. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, para que surta os efeitos legais necessários.



8.4. Ante a divergência com o posicionamento ministerial, remeta-se cópia desta decisão e do respectivo voto ao Ministério Público de Contas, para conhecimento e eventual providência.

8.5. Encaminhar os presentes autos à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para que proceda ao arquivamento do feito.

Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, Sala das Sessões, em Palmas, Capital do Estado, aos dias 27 do mês de abril de 2026.



Documento assinado eletronicamente por:

ALBERTO SEVILHA, PRESIDENTE (A), em 04/05/2026 às 17:27:43, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.

DORIS DE MIRANDA COUTINHO, RELATOR (A), em 04/05/2026 às 16:33:57, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.

MARCOS ANTONIO DA SILVA MODES, PROCURADOR (A) GERAL DE CONTAS, em 04/05/2026 às 17:20:47, conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO N° 01/2012.

- 1. Processo nº:** 8982/2025
2. Classe/Assunto: 3.5. CONSULTA - SOBRE A VIABILIDADE JURÍDICA DE CRIAÇÃO, POR RESOLUÇÃO LEGISLATIVA, DE AUXÍLIO INDENIZATÓRIO DE REPRESENTAÇÃO PARA VEREADORES QUE EXERÇAM FUNÇÕES DE DESTAQUE DENTRO DA ESTRUTURA DA CÂMARA MUNICIPAL
3. Consulente: IVANILSON DA SILVA MARINHO - CPF: 89979290110
4. Origem: CÂMARA MUNICIPAL DE GURUPI
5. Distribuição: QUINTA RELATORIA
6. Representante do MPC: Procurador(a) OZIEL PEREIRA DOS SANTOS

7. RELATÓRIO DO PROCESSO Nº 64/2026-RELT5

7.1. Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Gurupi-TO, que versa sobre a possibilidade de criação de auxílio semelhante ao “auxílio representação”, de caráter indenizatório, em favor dos vereadores, em moldes do benefício instituído pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins por meio da Resolução nº 372/2023.

7.2. Aportando o feito nesta Relatoria, foi realizado, por meio do Despacho nº 863/2025 (evento 4), exame provisório da matéria, procedendo-se o seguinte juízo de admissibilidade:

5.2. Primeiro, sem embargo da ausência de formulação do quesito objetivo que traduza a dúvida suscitada pela consulente, a teor do que dispõe o art. 150, inciso III, do RITCE/TO, é possível deduzir do conteúdo da peça inicial a seguinte indagação:

a) é possível a criação, por resolução legislativa, de auxílio indenizatório de representação para vereadores que exerçam funções de destaque dentro da estrutura da Câmara Municipal, como membros da Mesa Diretora, Líderes Partidários ou Presidentes de Comissões?



5.3. Igualmente superável se revela o vício formal consistente na carência de instrução da peça inicial com “parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente”, conforme manda o art. 150, inciso V, do RITCE/TO. Nota-se, a partir da própria redação da petição formulada pela Câmara Municipal de Gurupi, embora subscrita pelo respectivo Presidente, Ivanilson Marinho, que é parte legítima para propor tal espécie processual (art. 150, inciso I, RITCE/TO), cuidar-se de parecer jurídico do órgão de assessoramento jurídico do Poder Legislativo Municipal.

5.4. Assim, vê-se que fora aproveitado o teor do parecer jurídico para fins de aforamento da consulta nesta Corte de Contas. Considero, de efeito, inexistir prejuízo à análise do processo, prestigiando-se a instrumentalidade das formas, mormente porque se trata de matéria de competência do Tribunal de Contas.

5.5. Neste sentido, a despeito das falhas formais identificadas, que reputo superáveis, determino o encaminhamento à Coordenadoria de Protocolo Geral, para que proceda a adequação na autuação para “Consulta” e, em seguida, à Coordenadoria de Atos de Pessoal para emissão de parecer, tomando em conta, para efeito de análise, o quesito delineado no item 5.2 acima.

5.6. Após, envie-se ao Ministério Público de Contas para o respectivo pronunciamento conclusivo e, posteriormente, volvam-se conclusos.

7.3. A Divisão de Atos de Pessoal, por meio do Parecer nº 4/2026 (evento 6), realizou, à luz do art. 151 do RITCE/TO, o exame dos aspectos formais e materiais da matéria, nos seguintes termos:

III – DA ADMISSIBILIDADE

13. A consulta foi formulada por autoridade legítima, o Presidente da Câmara Municipal de Gurupi, conforme dispõe o art. 150, inciso I, do Regimento Interno desta Corte (RITCE/TO).

14. A matéria refere-se à competência do Tribunal de Contas, versando sobre a aplicação de dispositivos legais e constitucionais concernentes a despesas com pessoal e processo legislativo (art. 150, II, RITCE/TO). Embora a peça inicial não tenha formulado quesitos objetivos explícitos, a dúvida é deduzível do contexto: “É possível a criação, por resolução legislativa, de auxílio indenizatório de representação para vereadores que exerçam funções de destaque como membros da Mesa Diretora, Líderes Partidários ou Presidentes de Comissões?”

15. Quanto à instrução com parecer jurídico do órgão de origem, o Despacho da Relatoria considerou o vício superável, uma vez que a própria petição apresentada possui teor de parecer jurídico, permitindo o conhecimento do feito.

16. Presentes os requisitos de admissibilidade, opina-se pelo conhecimento da Consulta.

IV – DO MÉRITO



17. Pois bem. O cerne da questão reside em dois pontos fundamentais: (i) a possibilidade de instituir verbas pecuniárias para vereadores por meio de Resolução Legislativa (em detrimento de Lei em sentido formal) e (ii) a viabilidade jurídica de pagar verba indenizatória pelo exercício de funções internas (comissões, mesa diretora) frente ao regime de subsídio (parcela única).

1. Limites do Conteúdo Normativo de Resoluções Legislativas

18. O conteúdo normativo das resoluções legislativas no Brasil é estrito e limitado pela Constituição Federal, versando primariamente sobre matérias de competência interna das casas legislativas (Câmara dos Deputados, Senado Federal e Congresso Nacional) ou assuntos específicos que a Constituição lhes atribui competência privativa, como a autorização para o Presidente da República editar leis delegadas

19. A Constituição Federal, em seu art. 37, inciso X, exige lei específica para a fixação ou alteração da remuneração dos servidores públicos e do subsídio de que trata o § 4º do art. 39. Contudo, tal exigência de reserva legal estrita (lei sancionada pelo Chefe do Executivo) aplica-se primordialmente às verbas de natureza remuneratória.

20. No que tange às verbas de natureza estritamente indenizatória, a jurisprudência e a doutrina, bem como precedentes de Cortes de Contas, têm admitido sua disciplina por meio de atos normativos internos (Resoluções), fundamentados na autonomia administrativa e financeira do Poder Legislativo (art. 51, IV e 52, XIII da CF/88, aplicáveis por simetria).

21. Conforme entendimento exarado em análise pelo TCE-ES no bojo do Processo TC 4216/2020-5, a verba indenizatória não se confunde com remuneração e não está sujeita aos limites do teto remuneratório (art. 37, §11, CF), razão pela qual sua instituição por resolução não infringe, a priori, a reserva legal, desde que se trate de matéria interna corporis de organização e funcionamento. O Supremo Tribunal Federal reconhece a Resolução como ato normativo primário em matérias de competência exclusiva do Legislativo.

22. Portanto, sob o aspecto formal, é possível a utilização de Resolução Legislativa para instituir verbas de caráter indenizatório, dispensando-se a sanção do Prefeito, desde que a despesa esteja prevista no orçamento do Legislativo.

2. Natureza Jurídica da Verba: Indenização x Remuneração e o Regime de Subsídio

23. Superada a questão formal, impõe-se a análise material. O art. 39, §4º da Constituição Federal estabelece que os detentores de mandato eletivo 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.

24. A exceção a essa regra reside nas verbas de natureza indenizatória (art. 37, §11, CF), que visam ressarcir o agente político por despesas extraordinárias realizadas em razão do cargo, e não remunerar o trabalho em si.



25. A consulta menciona "funções de destaque" como membros da Mesa Diretora e Presidentes de Comissões. Ocorre que o exercício dessas funções é intrínseco à atividade parlamentar. Nesse sentido, o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), no Acórdão nº 1115/2023, firmou entendimento de que:

"Não se mostra juridicamente viável a instituição de 'gratificação', enquanto parcela autônoma/adicional e de natureza remuneratória, a ser paga aos Vereadores que sejam membros titulares de comissões permanentes/temáticas [...], considerando que a natureza essencialmente legislativa dos trabalhos desenvolvidos pelas referidas comissões os insere na ordinaryidade das atribuições próprias da vereança, razão pela qual considera-se remunerado o seu desempenho pelo pagamento do subsídio mensal"

26. Embora a consulta denomine a verba como "auxílio indenizatório", a nomenclatura não define a natureza jurídica. Se o pagamento ocorrer apenas pelo exercício da função (presidência de comissão, liderança), sem a comprovação de despesas extraordinárias específicas, configura-se "gratificação" ou "adicional de função", o que é vedado pelo regime de subsídio (art. 39, §4º, CF).

27. A Lei Orgânica do Município de Gurupi/TO reproduz o modelo constitucional segundo o qual matérias que impliquem criação de despesa, fixação ou alteração de remuneração ou vantagens pecuniárias exigem lei formal, sujeita ao devido processo legislativo.

28. Para que a verba seja legítima, deve haver um fundamento lógico de ressarcimento (viagens, diárias, insumos específicos não fornecidos pela Câmara), e não apenas uma retribuição pela responsabilidade do cargo. A mera "segmentação temática" ou o exercício de cargos na Mesa (exceto, tradicionalmente, a verba de representação do Presidente, em alguns entendimentos específicos) não justifica pagamento extra, pois tais atribuições já são remuneradas pelo subsídio único.

7.4. O Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, exarou o Parecer nº 63/2026, em que opina pelo conhecimento da presente consulta e, no mérito, que haja resposta nos termos assinalados a seguir:

Inicialmente, importante destacar que embora possa ter motivação em uma situação concreta, a controvérsia apresentada envolve conflito entre normas constitucionais e legais, de modo que a decisão proposta poderá servir de parâmetro interpretativo em outros casos semelhantes.

Assim, a resposta a presente consulta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou do caso concreto, nos termos do art. 150, §3º e art. 152 do RITCE/TO, conforme segue:

Art. 150. (...)

§3º A consulta poderá ser formulada em tese, ou versar sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto, mas a resposta oferecida pelo Tribunal será sempre em tese.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Art. 152 - As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejulgamento de tese e não do caso concreto.

Analisando detidamente a indagação formulada, certifica-se que o cerne da consulta gira em torno de esclarecimentos acerca da viabilidade jurídica da criação de “auxílio de representação”, de caráter indenizatório, por meio de Resolução Legislativa, para os vereadores que exerçam funções de destaque na estrutura da Câmara Municipal, tais como membros da Mesa Diretora, Líderes Partidários ou Presidentes de Comissões.

Para melhor introdução da matéria faz-se necessária a diferenciação entre a verba de natureza remuneratória e a verba de caráter indenizatório.

A verba remuneratória é aquela destinada a retribuir o trabalho prestado pelo agente público, integrando sua contraprestação regular pelo exercício do cargo, emprego, função ou mandato. No caso dos agentes políticos, a Constituição Federal, em seu art. 39, §4º indica de maneira expressa que os membros de Poder, detentores de mandato eletivo, Ministros de Estado e Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, sendo vedada qualquer parcela acessória de natureza retributiva, ainda que instituída sob nomenclatura diversa.

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. (...)

§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.

Já a verba de caráter indenizatório tem por finalidade ressarcir o agente público por despesas extraordinárias, específicas e comprovadas, realizadas no interesse da Administração Pública, e que não integram o dever ordinário do cargo ou mandato. Por essa razão é que não se incorporam ao subsídio e não se sujeitam ao teto remuneratório.

Art. 37 (...) § 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.

Portanto, a natureza jurídica das duas verbas se diferencia pela análise da finalidade, forma de pagamento e pressupostos fáticos, independentemente da denominação realizada. Tal situação se faz necessária, uma vez que a criação de parcelas indenizatórias genéricas, fixas e periódicas, atreladas ao exercício de funções institucionais, pode configurar burla ao regime constitucional do subsídio único.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário nº 650.898/RS, em sede de repercussão geral, se manifestou pela impossibilidade do pagamento de “verba de representação” aos agentes políticos, em razão da natureza remuneratória da vantagem, haja vista que este tipo de vantagem é vedada nos termos do §4º do art. 39 da Constituição Federal, que dispõe que os subsídios dos agentes políticos devem ser fixados em parcela única.

No mesmo sentido já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Sergipe/SE e o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul/MS, ao decidirem, respectivamente, que:

Processo nº 002358/2023 – Decisão TC nº 25201 Plenário (Consulta, Relator Cons. Luis Alberto Meneses) Verba de Representação. Presidente de Comissões Permanentes. Legislativo. Não é possível o pagamento de verba de representação aos presidentes de comissões permanentes dos Poderes Legislativos Municipais, nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal, do Tema 484 de Repercussão Geral do STF e do art. 9º, § 1º, I, da Resolução TC 325/2019. A norma contida no parágrafo 1º do art. 9º da Resolução TC 325/2019 é norma excepcional e, sendo assim, não comporta extensão, sendo um rol taxativo de possibilidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Processo nº 5555/2009 – VER G.ICN – 02334/2009 (Consulta, Relator Cons. Iran Coelho das Neves)

O regramento constitucional estabelece que a administração pública deve obedecer, dentre outros princípios, ao da legalidade e moralidade, insculpidos no art. 37, da Carta Magna e, mais especificamente, o art. 39, § 4º, da Constituição Federal (CF/88), estabelece que os Vereadores serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, sendo vedado que se acrescente qualquer verba remuneratória a remuneração (em sentido amplo) dos detentores de mandatos eletivos do poder legislativo municipal.

Desse modo, a regra é que a remuneração dos agentes políticos municipais seja feita exclusivamente por meio de subsídio em parcela única, sendo vedada a instituição de verbas acessórias, como a representação para membros da Mesa Diretora, Líderes Partidários ou Presidentes de Comissões.

Acerca da matéria, em resposta a questionamento semelhante à da presente consulta, realizado pela UVERGS - União dos Vereadores do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no Processo 10491/2024-3, por meio da Decisão n TP-0088/2025, exarou entendimento no sentido de que não é possível a fixação de “verba de representação” separada para o Presidente da Câmara, uma vez que os subsídios dos agentes políticos devem ser fixados em parcela única. No entanto, mencionando o entendimento de outros Tribunais de Contas trouxe como solução a possibilidade de que, em contrapartida aos gastos efetuados pelos encargos de representação, a melhor solução, seria a fixação do subsídio para o Presidente, em valor distinto e superior ao estipendiado dos demais Vereadores.

Em análise a Lei Orgânica do Município de Gurupi/TO consta no art. 43-A a possibilidade de fixação de subsídio diferenciado aos vereadores Membros de Mesa Diretora. Vejamos:

Art. 43-A. Os Vereadores Membros da Mesa Diretora poderão ter subsídios fixados de forma diferenciada em relação aos demais Vereadores conforme a lei que fixar o subsídio, desde que observado o princípio da anterioridade legislativa, disponibilidade orçamentária e recursos financeiros para cobertura da despesa e não ultrapassem os limites legais e constitucionais incidentes. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 25, de 11 de dezembro de 2019).

Parágrafo Único. Tais subsídios serão fixados em valor absoluto, sem vinculação a qualquer percentual e variação. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 25, de 11 de dezembro de 2019)
Isso quer dizer que, a normativa traz previsão que leva em consideração o exercício de funções representativa e administrativa realizada pelos membros que compõe a Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Assim, a concessão de verba de natureza indenizatória, enquadra-se como exceção, e encontra amparo na previsão contida no art. 37, §11, da Constituição Federal. Por essa razão, a sua instituição deve ter regulamentação clara e expressa, com descrição das despesas pertinentes, forma e prazo de prestação de contas devidamente estabelecidos, a fim de dar transparência na utilização.

Acerca da regulamentação a ser utilizada, considerando a natureza da verba indenizatória e que esta não está sujeita aos limites do teto remuneratório, não há óbice para utilização de Resolução Legislativa, pois esta é utilizada para regular as matérias de sua competência interna, política ou administrativa, e não precisa de sanção do Executivo, desde que a referida despesa esteja prevista no orçamento.

Por fim, importante ponderar que a instituição de verba indenizatória não deve se constituir como um complemento da remuneração, haja vista que esta deve ser feita em parcela única, mas sim utilizada como um instrumento responsável por ressarcir as despesas excepcionais realizadas no exercício da atividade parlamentar.

É o Relatório.



Documento assinado eletronicamente por:
DORIS DE MIRANDA COUTINHO, CONSELHEIRO (A), em 07/04/2026 às 17:20:46,
conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.



8. VOTO Nº 70/2026-RELT5

8.1. Trata-se de consulta formulada pela Câmara Municipal de Gurupi-TO, que versa sobre a possibilidade de criação de auxílio semelhante ao “auxílio representação”, de caráter indenizatório, em favor dos vereadores, nos moldes do benefício instituído pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins por meio da Resolução nº 372/2023.

8.2. O art. 150 do RITCE/TO é claro ao prescrever os requisitos necessários para o recebimento das consultas formuladas a este Tribunal de Contas, a saber:

Art. 150 - A consulta quanto a dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, formulada ao Tribunal de Contas, deverá revestir-se das seguintes formalidades:

- I - ser subscrita por autoridade competente;
- II - referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas;
- III - conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos;**
- IV - conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente;
- V - ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.**

8.3. Um primeiro aspecto a tratar abrange a inexistência dos quesitos que traduzam, de maneira objetiva, o questionamento apresentado a esta Corte de Contas. Em um exame provisório, com vistas a dar prosseguimento à matéria, indiquei no Despacho nº 863/2025 (evento 4) que, sem embargo da ausência de formulação do quesito objetivo que traduza a dúvida suscitada pelo consulente, a teor do que dispõe o art. 150, inciso III, do RITCE/TO, era possível deduzir do conteúdo da peça inicial a seguinte indagação, o que foi seguido pela unidade técnica e pelo Parquet:

a) é possível a criação, por resolução legislativa, de auxílio indenizatório de representação para vereadores que exerçam funções de destaque dentro da estrutura da Câmara Municipal, como membros da Mesa Diretora, Líderes Partidários ou Presidentes de Comissões?

8.4. Ocorre que a referida interrogação já provém de atividade interpretativa desta Relatora, vez que, à revelia da normatividade do art. 150, III, do RITCE/TO, o consulente não apresentou a respectiva dúvida, a lastrear, de maneira concreta e sucinta, os contornos da aludida controvérsia.

8.5. Cumpre assinalar ao peticionante, contudo, que este Tribunal de Contas exarou a Resolução nº 437/2019 – Pleno^[1] em que respondeu à consulta formulada sobre a alteração de subsídio de vereadores e, na oportunidade, visando a conferir maior previsibilidade e segurança jurídica, procedeu a uma espécie de consolidação das decisões pretéritas a respeito da matéria, perpassando, tangencialmente, a atribuição de verba de representação aos membros da mesa diretora do Poder Legislativo municipal. No curso do voto condutor da referida decisão, consignou-se que:

DA COMPOSIÇÃO DO VALOR

9.9. Com o propósito claro de conferir maior visibilidade e previsibilidade aos pagamentos feitos aos agentes políticos, a Emenda Constitucional nº 19/1998 reintroduziu no ordenamento jurídico nacional o instituto do subsídio, método jurídico que implica em uma forma diferenciada de remuneração concedida aos membros dos Poderes, a lhes afastar do regime dos servidores públicos em geral.



9.10. Existente desde a Constituição de 1946, replicado na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 01/1969, o subsídio era composto por uma parte fixa e outra variável – distintamente de agora, que é formado apenas por uma parte fixa. Assim, em que pese tenha guardado a mesma terminologia de outrora, o subsídio, tal como admitido atualmente, representa uma nova fórmula de remuneração, a saber:

Art. 39, § 4º, da CF: 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.

9.11. O constituinte derivado possuiu nítido propósito moralizador, preocupando-se em facilitar o controle sobre a pecúnia auferida pelos ocupantes do topo da estrutura funcional dos Poderes estatais. Destaca Justen Filho² que era comum à época o estabelecimento de valores mínimos à base fixa, compensando-os com quantitativos vultuosos na parte variável – prática possível no regime jurídico da época que, embora legal, mostrava-se patentemente imoral, não apenas pelos valores alcançados, como também, e sobretudo, por dificultar o acompanhamento externo da população.[...]

9.13. Além disso, há dúvidas também quanto à possibilidade de estabelecimento de remuneração diferenciada ao presidente e membros da mesa diretora. Embora haja posicionamentos contrários na doutrina^[3] e na jurisprudência do TCE/MG^[4], os julgados desta Corte de Contas^[5] entende pelo cabimento, em consonância com outros tribunais de contas (tais como o TCE/MA^[6], TCE/SP^[7] e TCE/RO^[8]), desde que atendidas as seguintes condições: a) possua amparo em decreto legislativo ou lei, a depender do previsto na lei orgânica municipal; b) esteja fixado em valor absoluto (quantia certa expressa em reais); e c) não exceda os limites constitucionais, sobre os quais tratarei a seguir. Note-se com isso que permaneceu preservada a vontade legislativa contida no art. 39, § 4º, da CF, que é no sentido de que a fixação se dê em valor absoluto e indivisível, facilitando o controle social sobre a remuneração dos agentes políticos. [...]

[3] BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. Comentários à Constituição Federal de 1988. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 812; CANOTILHO, José Joaquim Gomes et al. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 942; BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de direito constitucional. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 834. FRANÇA, Cynthia Vasconcelos Porto. Considerações sobre o subsídio dos vereadores. In: Estudos sobre Poder Legislativo Municipal. RESENDE, Antônio José Calhau de; BERNARDES JÚNIOR, José Alcione (coord.). Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2017

[4] TCE/MG. Consulta nº 747.263, Rel. Cons. Antônio Carlos Andrada, Sessão de 17/6/2009.

[5] TCE/TO. Acórdão nº 623/2012 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 2849/2010; acórdão nº 501/2008 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 1392/2007; acórdão nº 460/2012 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 2613/2010; acórdão nº 589/2012 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 2601/2010; acórdão nº 613/2012 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 2426/2010; acórdão nº 615/2012 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 2591/2010; acórdão nº 616/2012 – 1ª Câmara, decisão proferida nos autos nº 2594/2010.

[6] TCE/MA. Manual de Orientação. 28. É legal o recebimento de verba de representação pela Mesa Diretora da Câmara Municipal, em face da Emenda Constitucional nº19/98? Não. [...] Entretanto, em virtude da natureza e grau de responsabilidade do cargo, o Presidente da Câmara pode ser remunerado com um subsídio diferenciado em valor superior ao dos demais vereadores, estando sujeito aos limites previstos nos art. 29 e 29-A, conforme Decisão PL – TCE Nº 116/2005. Por exemplo, se o subsídio dos vereadores for fixado em R\$ 4.000,00, pode o subsídio do Presidente do Legislativo ser fixado em R\$ 5.000,00, desde que fique dentro dos limites previstos na Constituição.

[7] TCE/SP. Manual básico de remuneração dos agentes políticos municipais 2016. [...] Resta claro, portanto, no texto constitucional, a vedação quanto ao pagamento de verba de representação aos agentes políticos. Entretanto, tendo em conta que o exercício da Presidência do Poder Legislativo constitui acréscimo às atribuições normais de Vereador, nada obsta que o subsídio do Chefe do Legislativo Municipal



possa ser fixado em valor superior ao subsídio dos demais Vereadores, desde que atendidos os limites constitucionais ditos no art. 29, VI da Constituição (limite do subsídio do Edil). Diante do exposto, fica claro que não é devida “verba de representação” ao Presidente da Câmara; nada impede, contudo, que seu subsídio seja maior que o subsídio dos outros Vereadores, desde que observados os dispositivos legais quanto à fixação, aos limites constitucionais e aos determinados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Aliás, foi bem esse o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em consulta formulada pela Câmara Municipal de Vinhedo (TC-18.801/026/01).

[8] TCE/RO – Parecer Prévio nº 09/2010 – Pleno: “b) o padrão remuneratório previsto no artigo 39, §4º da Constituição Federal, se relaciona à contraprestação das atividades do mandado eletivo do vereador (função legislativa), enquanto que a contraprestação pecuniária relativa ao desempenho dos cargos de Presidente do Legislativo Municipal e de membro da Mesa Diretora, se insere no rol das atividades extraordinárias ao mandado eletivo (função executiva), de natureza remuneratória”

8.6. Com efeito, não somente quanto ao conteúdo encontro vícios que apontam para o não conhecimento da presente consulta. Também com relação à forma, encontro falha, cuja ocorrência, não sendo única, nem tampouco secundária, orienta esse posicionamento.

8.7. Devo resgatar que reputei irrelevante, para fins de recebimento do pedido de consulta, a apresentação formal do parecer jurídico do órgão de assessoramento jurídico do Poder Legislativo Municipal, atendendo-se ao art. 150, inciso V, do RITCE/TO, quando, na oportunidade, me pareceu suficiente a instrução da peça inicial com a petição subscrita pelo próprio presidente do órgão, Ivanilson da Silva Marinho, que é parte legítima para propor tal espécie processual (art. 150, inciso I, RITCE/TO). No curso do Despacho nº 863/2025, em prestígio à instrumentalidade das formas, entendi que inexistiu prejuízo à análise do processo, razão pela determinei a tramitação do feito pelas unidades instrutivas.

8.8. Ato contínuo, a Divisão de Atos de Pessoal, por meio do Parecer Técnico nº 4/2026 (evento 6), e o Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador de Contas Oziel Pereira dos Santos, mediante a expedição do Parecer nº 63/2026, acompanharam o posicionamento desta Relatora. Entendeu-se substituível o parecer jurídico do órgão de origem, fazendo-lhe as vezes a própria petição apresentada pelo presidente da Câmara Municipal.

8.9. Volvendo o processo, realizo novo exame quanto à receptividade da peça consultiva. Conforme se deduz do art. 150, inciso V, do RITCE/TO, é fundamental que o peticionante lastreie sua petição com o prévio posicionamento do seu órgão consultivo, não somente como via para aprofundar a informação da matéria posta à apreciação desta Corte de Contas, registrando no procedimento qual a compreensão da assessoria técnica da respectiva unidade, como também para demonstrar que o consulente se valeu da sua própria estrutura administrativa para solucionar a questão, de modo a demonstrar, inclusive, o caráter controvertido e lacunoso dos quesitos formulados.

8.10. Desse modo, considerando que o exercício de competência consultiva deste Tribunal de Contas está vinculado à prévia investigação pelo consulente das razões que assistem à sua pretensão e que a respectiva falha formal estava acompanhada por vício material, de conteúdo, vez que a presente consulta não indicou de maneira clara a dúvida suscitada, nem formulada mediante pergunta objetiva, assumo o posicionamento indicado a seguir.



8.11. Diante do exposto, em discordância com os posicionamentos da unidade técnica e do Ministério Público junto a este TCE, VOTO para que este Tribunal decida no sentido de:

8.12. NÃO CONHECER da presente consulta, por não preencher os pressupostos legais de admissibilidade definidos no artigo 150, III e V, do Regimento Interno deste Tribunal, quais sejam: a ausência de indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada com a formação de quesitos objetivos e a inexistência de parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

8.13. Determinar à Secretaria do Pleno que dê ciência ao Consulente desta Resolução, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, nos termos da legislação.

8.14. Determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, para que surta os efeitos legais necessários.

8.15. Ante a divergência em relação ao posicionamento ministerial, remeta-se cópia desta decisão e do respectivo voto ao Ministério Público de Contas, para conhecimento e eventual providência.

8.16. Encaminhar os presentes autos à Coordenadoria de Protocolo Geral – COPRO, para que proceda ao arquivamento do feito.

[1] TCE/TO. Resolução nº 437/2019-Pleno, rel. Cons. Doris de Miranda Coutinho, proferida nos autos nº 2198/2019.



Documento assinado eletronicamente por:
DORIS DE MIRANDA COUTINHO, CONSELHEIRO (A), em 04/05/2026 às 16:33:42,
conforme art. 18, da Instrução Normativa TCE/TO Nº 01/2012.