

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

PROTOCOLO Nº: 385550/25
ORIGEM: CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPONGAS
INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE ARAPONGAS
ASSUNTO: CONSULTA
PARECER: 308/25

Ementa: *Consulta. Câmara de Arapongas. Extensão do Auxílio-Saúde aos Vereadores. Benefício concedido aos servidores do Legislativo. Natureza indenizatória. Entendimentos favoráveis em outros Tribunais de Contas. Acórdão deste Tribunal pela Impossibilidade. Caráter Normativo. Necessidade de observância ao precedente deste Tribunal. Pela impossibilidade de conceder o auxílio-saúde aos vereadores, ressalvada a revisão de entendimento desta Corte, hipótese em que a observância da LRF se faz necessária.*

Trata-se de consulta formulada pela Câmara de Arapongas, na pessoa de seu representante legal, Sr. Marcio Antônio Nickeing, por meio da qual pretende ver respondidos os seguintes questionamentos (peça 03):

1 – O Poder Legislativo tendo editado lei específica para concessão de auxílio saúde a seus servidores, benefício de natureza indenizatória e em coparticipação (servidor paga uma parte a entidade outra), **pode estender esse benefício também aos agentes políticos vereadores?**

2 – O auxílio saúde concedido aos servidores do legislativo por lei específica a todos os servidores, não exclusivamente aos pertencentes ao Regime Jurídico Único, em caso de possibilidade de extensão desse benefício aos vereadores, **conflita com a decisão contida no Acórdão 382/2012 desse Tribunal Pleno?**

Com a peça consultiva, foi juntado o Parecer Jurídico (peça 04), no qual o Procurador-Geral da Câmara opina pela possibilidade de extensão do benefício aos agentes políticos, por se tratar de verba indenizatória instituída por lei municipal específica.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

A consulta foi admitida pelo Despacho nº 651/25-GCFSC (peça 10), e, na sequência, a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca listou precedentes relacionados à matéria (peça 12).

No subsequente Despacho nº 1163/25 (peça 13), o Relator determinou o encaminhamento dos autos à Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar e, em seguida, ao Ministério Público de Contas, para suas manifestações.

Em cumprimento ao disposto no artigo 252-C do Regimento Interno, a unidade técnica remeteu o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, que, por meio do Despacho nº 1083/25-CGF (peça 15), destacou a possibilidade de impactos decorrentes da decisão a ser proferida no presente feito.

Na sequência, a Coordenadoria de Apoio e Instrução Suplementar, por meio da Instrução nº 472/25-CAIS (peça 16), consignou que não há óbice legal à concessão do auxílio-saúde aos vereadores, por se tratar de verba indenizatória reconhecida como tal por outros Tribunais de Contas, pelo Judiciário e por esta própria Corte.

Além disso, ressaltou que o auxílio-saúde não integra a base de cálculo da despesa com pessoal, pois não se caracteriza como remuneração.

Esclarece, também, que por força do disposto no art. 169, § 1º, da Constituição Federal, a instituição do benefício depende de previsão na LDO e LOA, com dotação orçamentária específica, além da observância dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sob pena de responsabilização pessoal do gestor.

Destacou, ainda, que o auxílio-saúde não se submete à restrição constitucional da anterioridade prevista no art. 29, VI, da Constituição Federal, a qual se refere ao subsídio, e não às verbas de natureza indenizatória.

Por fim, registrou que embora seja possível a extensão do auxílio-saúde aos vereadores, não se admite que a lei destinada aos servidores seja utilizada para alcançar os agentes políticos, haja vista a distinção entre as entre os regimes jurídicos aplicáveis, e a necessidade de edição de lei municipal específica,

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

que trate expressamente da matéria, mediante discussão de sua conveniência, oportunidade e necessidade, e previsão dos respectivos impactos orçamentários.

É, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, a presente Consulta é admissível, uma vez preenchidos os requisitos regimentais específicos, nos termos do art. 38 da Lei Orgânica e do art. 311 do Regimento Interno, ambos deste Tribunal¹.

Sobre o mérito, este Ministério Público de Contas discordará parcialmente das análises jurídicas constantes dos autos, conforme considerações a seguir descortinadas.

Como visto, cinge-se a dúvida acerca da possibilidade de extensão do benefício de **auxílio-saúde**, já regularmente instituído por lei municipal em favor dos servidores do Poder Legislativo, aos vereadores.

Pois bem.

A discussão acerca da natureza indenizatória de benefícios pagos em favor de agentes políticos, e sua compatibilidade com o regime de subsídio, não é inédita, tendo sido enfrentada por esta e por outras Cortes de Contas em diferentes oportunidades.

De início, registre-se que parte da doutrina e da jurisprudência têm sustentado que o auxílio-saúde possui natureza indenizatória, destinado a ressarcir despesas vinculadas à assistência médica suplementar.

Nesse sentido, Tribunais de Contas como o de Minas Gerais, vêm admitindo a **concessão da verba à agentes remunerados pelo regime de subsídio**, considerando a evolução conceitual das parcelas indenizatórias e a regulamentação da matéria pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Conselho

¹ **Art. 311.** A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:

I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consultante, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Nacional do Ministério Público, a exemplo das Resoluções CNJ nº 294/2019 e CNMP nº 223/2020. Vejamos o excerto a seguir²:

(...)

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:

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, no uso de suas atribuições legais e regimentais;

CONSIDERANDO a missão do CNJ de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, bem como zelar pela observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO que a saúde é direito de todos e dever do Estado (Constituição Federal, art. 196);

CONSIDERANDO que a Constituição Federal, em sintonia com a Convenção no 155 da Organização Internacional do Trabalho, assegura a todos os trabalhadores, independentemente do regime jurídico a que estejam submetidos, o direito à redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança (Constituição Federal, art. 7º, XXII, combinado com o art. 39, § 3º);

CONSIDERANDO a importância da preservação da saúde de magistrados e servidores para o alcance dos macrodesafios estabelecidos na Estratégia Judiciário 2020, a teor da Resolução CNJ no 198, 1º de julho de 2014;

CONSIDERANDO a diretriz estratégica aprovada no VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, aplicável a todos os órgãos do Poder Judiciário, de zelar pelas condições de saúde de magistrados e servidores, com vistas ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho;

CONSIDERANDO a responsabilidade das instituições pela promoção da saúde e prevenção de riscos e doenças de seus membros e servidores e, para tanto, a necessidade de se estabelecer princípios e diretrizes para nortear a atuação dos órgãos do Poder Judiciário;

(...)

RESOLVE:

² [Consulta 1111041 - TCMG - Contratação de Plano de Saúde - Câmara dos Vereadores](#)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

Art. 1º Dispor sobre o programa de assistência à saúde suplementar para magistrados e servidores do Poder Judiciário.

Art. 2º Os órgãos do Poder Judiciário deverão instituir programa de assistência à saúde suplementar para magistrados e servidores, observadas as diretrizes desta Resolução, a disponibilidade orçamentária, o planejamento estratégico de cada órgão, e os princípios da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Art. 3º Para fins desta Resolução, considera-se:

I – assistência à saúde suplementar: assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, prestada diretamente pelo órgão ou entidade a qual estiver vinculado o magistrado ou servidor, mediante convênio ou contrato, ou, na forma de auxílio, mediante reembolso do valor despendido pelo Magistrado ou servidor com planos ou seguros privados de assistência à saúde/odontológicos; II – beneficiários: magistrados e servidores, ativos e inativos, bem como os pensionistas; e (...)

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: I – autogestão de assistência à saúde, conforme definido em regulamento próprio aprovado pelo órgão, inclusive com coparticipação; II – contrato com operadoras de plano de assistência à saúde; III – serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade; ou 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. § 2º Não se aplica obrigatoriamente o inciso IV do art. 4º na hipótese de adoção de um dos demais incisos, ficando a critério do tribunal a flexibilização, por meio de regulamento próprio. Art. 5º A assistência à saúde suplementar dos órgãos do Poder Judiciário será custeada por orçamento próprio de cada órgão, respeitadas eventuais limitações orçamentárias.

Art. 5º A assistência à saúde suplementar dos órgãos do Poder Judiciário será custeada por orçamento próprio de cada órgão, respeitadas eventuais limitações orçamentárias.

(...)

Como se pode ver acima, conforme o art. 4º, 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. 5º, 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 nº 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. Convém destacar que os preâmbulos de ambas as resoluções citam a Lei nº 8.112/90, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e assim assevera em seu art. 230:

Capítulo III Da Assistência à Saúde

Art. 230. *A assistência à saúde do servidor, ativo ou inativo, e de sua família compreende assistência médica, hospitalar, odontológica, psicológica e farmacêutica, terá como diretriz básica o implemento de ações preventivas voltadas para a promoção da saúde e será prestada pelo Sistema Único de Saúde – SUS, diretamente pelo órgão ou entidade ao qual estiver vinculado o servidor, ou mediante convênio ou contrato, ou ainda na forma de auxílio, mediante ressarcimento parcial do valor despendido pelo servidor, ativo ou inativo, e seus dependentes ou pensionistas com planos ou seguros privados de assistência à saúde, na forma estabelecida em regulamento. (Redação dada pela Lei nº 11.302 de 2006) [...]*

Interpretados conjuntamente, percebe-se que tais regulações solidificaram o entendimento de que a assistência à saúde é benéfica não só para agentes públicos, mas também para própria administração, e, portanto, igualmente aplicável a servidores e membros de Poder e outros órgãos incluídos no regime de subsídio, na medida em que a saúde de ambos é determinante para o pleno cumprimento das funções institucionais dos órgãos a que são ligados.

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.

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 633/195, o Programa de Assistência à Saúde da Câmara dos Deputados (Pró-Saúde), regulado pelo Ato da Mesa nº 75/066, o Programa de Saúde e Assistência Social do Ministério Público da União (Plan-Assiste), regulado pela Portaria nº 113/167, da Assistência à Saúde da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, regulado pela Deliberação nº 2565/138, e hoje fornecida pela Unimed, conforme Pregão Eletrônico nº 12/2021. Há ainda a Lei nº 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 DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

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 superiores³.

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.

Este é, ao meu ver, o entendimento natural que a amplificação dos conceitos de verbas indenizatórias traria, pois é difícil vislumbrar alguma diferença ontológica substancial entre um órgão ressarcir um membro pelos gastos efetuados com plano de saúde e arcar diretamente com a assistência médico-hospitalar, por meio de autogestão ou contrato com fornecedora plano de saúde, posto que ambas as opções trazem consigo os mesmos gastos aos órgãos e benefícios aos membros.

(...)

Na esfera municipal, temos a Lei nº 10.868/15, do Município de Belo Horizonte, que instituiu assistência médica aos vereadores por meio de plano de autogestão, mediante o cadastramento ou prévio credenciamento de clínicas, empresas e profissionais, e pela contratação de serviços de empresa mantenedora de plano de saúde, com contribuições mensais em valores não inferiores aos membros da Assembleia Legislativa do Estado de

³ Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança RMS nº 12.101/BA, relator Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, julgado em 06/03/03, DJ de 31/03/03, p. 235. (...) 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.

II - 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.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Minas Gerais (ALMG). Tal lei foi objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.17.006774-8/000, por alegada ofensa aos artigos 13, 24, §7º, 165, §1º, 166, VI, e 264, da Constituição do Estado de Minas Gerais, ao violar o sistema vigente em nosso ordenamento jurídico, o qual estabelece o subsídio como única e indivisível parcela remuneratória a ser paga aos detentores de mandato eletivo, além de criar despesa pública destinada a familiares dos vereadores, também afronta os princípios da impessoalidade, isonomia e moralidade administrativas. Em 13/09/17, alicerçada nos já citados precedentes desta Corte de Contas, foi julgada procedente pela unanimidade do plenário do Tribunal de Justiça, e declarada inconstitucional.

Entretanto, conforme destacado, com a gradual mudança de entendimento acerca da natureza dos benefícios de assistência à saúde àqueles que recebem por meio de **subsídio**, e em especial a partir da regulação da matéria pelo CNJ e CNMP, entende-se que a matéria se encontra assentada, no sentido da constitucionalidade da instituição de tais benefícios, de forma exclusiva ou concomitante, seja por meio reembolso/auxílio-saúde, seja por meio de autogestão, contrato com operadoras de planos de assistência à saúde ou serviço prestado diretamente pelo órgão ou entidade, podendo ser financiados, de forma integral ou parcial, com recursos orçamentários do órgão.

Na mesma linha argumentativa, o TCE/SC já tem entendimento consolidado em sede de Consulta, que, na ocasião ao reformar o Prejulgado n. 2127, reconheceu a natureza indenizatória do auxílio-alimentação e admitiu sua extensão a vereadores⁴.

No mesmo sentido, os Prejulgados n. 2178 e n. 2122 daquela Corte firmaram orientação sobre a possibilidade de concessão de auxílios de natureza indenizatória (saúde, transporte e alimentação), desde que observados os requisitos de legalidade, proporcionalidade, razoabilidade, previsão na LDO, dotação orçamentária, estimativa do impacto financeiro e respeito às normas da LRF⁵.

⁴ **Prejulgado n. 2127** 1. O auxílio-alimentação instituído por lei e pago aos servidores públicos estatutários em pecúnia, em cartão eletrônico ou "in natura" possui natureza jurídica indenizatória e pode ser pago durante os afastamentos considerados legalmente como de efetivo exercício. 2. Lei poderá conceder auxílio-alimentação aos vereadores. 2.1. O valor a ser concedido deverá ser proporcional ao tempo despendido pelo vereador em sua atuação legiferante e fiscalizatória. 2.2. Não se aplica o princípio da anterioridade da legislação (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.

⁵ **Prejulgado 2178** 1. A concessão do auxílio-transporte e sua forma de repasse aos servidores é faculdade administrativa. No entanto, não se deve olvidar dos princípios que regem a Administração Pública, em especial o

A corroborar a tese tem-se, ainda, as seguintes decisões:

TCE/SC: PROCESSO Nº: @CON 24/00229710

MUNICÍPIO. CÂMARA MUNICIPAL. CONSULTA. AUXÍLIO-SAÚDE A VEREADORES. CARÁTER INDENIZATÓRIO. NÃO INTEGRAÇÃO AO SUBSÍDIO. POSSIBILIDADE. PREVISÃO LEGAL. ATENDIMENTO REQUISITOS ORÇAMENTÁRIOS, FINANCEIROS E DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

1. É admissível a instituição de auxílio-saúde de caráter indenizatório aos Vereadores, cuja finalidade seja o ressarcimento (reembolso) de despesas relacionadas à assistência à saúde, não havendo conflito entre o benefício e o disposto no §4º do art. 39 da Constituição da República.

2. O auxílio-saúde aos Vereadores depende de instituição mediante lei específica de iniciativa do Poder Legislativo, com parâmetros, condições e limites objetivamente definidos, observados os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade e respeitados os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal para instituição de despesas, bem como as disposições das Leis de Diretrizes Orçamentárias e a existência de créditos orçamentários específicos.

princípio da legalidade, quanto à normatização da matéria. Trata-se, por certo, de parcela de natureza indenizatória, cujos parâmetros para aferição devem estar objetivamente definidos na legislação, podendo ser percebidos tanto por servidores efetivos como comissionados. 2. Os servidores ocupantes de cargo efetivo da Câmara Municipal devem integrar o Regime Próprio de Previdência Social, quando este tiver sido instituído, cabendo aos ocupantes de cargos comissionados e agentes políticos a vinculação ao Regime Geral de Previdência Social, nos termos da Constituição Federal e da Lei n. 8.212/1991. 3. São requisitos necessários à concessão de benefício assistencial à saúde: necessidade de lei específica que determina a vantagem diante de concessão de preenchimento de requisito objetivo, dentro de um limite razoável e proporcional, além de guardar a possibilidade de escolha do servidor; autorização na LDO; prévia dotação orçamentária; disponibilidade financeira; observância aos art. 16 e 17 da LRF; podendo ser concedido em pecúnia ou por meio de contratação de empresa privada. Nesse último caso observado o que determina a Lei n. 8.666/93. 4. A Administração Pública não deverá contratar serviços especializados para calcular o impacto orçamentário-financeiro decorrente de ato que acarrete aumento de despesas, uma vez que tal atividade mostra-se corriqueira para a Administração, devendo, portanto, estar contemplada dentro das atribuições de servidores efetivos constantes no plano de cargos. (Processo 1400222602; Relatora Sabrina Nunes Icken; Sessão de 26/08/2015)

Prejulgado 2122 1. Sim, há a possibilidade de o Poder Público subsidiar 50% (cinquenta por cento) do plano de saúde privado aos servidores públicos; 2. O plano de saúde dos agentes públicos pode ser oferecido pela Administração Pública, em caráter facultativo, orientada à melhor qualidade de vida dos servidores públicos, com o objetivo de aperfeiçoar a prestação dos serviços públicos, destinado a suplementar e complementar os serviços postos à disposição da comunidade pelo Sistema Único de Saúde - SUS. Sua implementação demanda estudo prévio detalhado acerca das repercussões orçamentárias e financeiras, inclusive a médio e longo prazo; **3. A lei implementadora de plano de saúde deve contemplar a generalidade dos servidores públicos, pois a assistência à saúde é matéria afeta ao respectivo regime jurídico. A propositura da lei será de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme o art. 61, § 1º, II, 'c' da Constituição Federal e art. 50, § 2º, IV, da Constituição Estadual, e deverá prever, expressamente, entre outros: a) gestão dos recursos em separado do sistema de previdência, com gestão específica para atender aos serviços de assistência médica;**

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

3. A concessão de auxílio-saúde de caráter indenizatório não está sujeita ao princípio da anterioridade da legislatura, previsto no artigo 29, inciso VI, da Constituição Federal.

Também o Tribunal de Contas do Estado de Goiás⁶ reconheceu a possibilidade de instituir a verba em favor dos agentes políticos municipais para ressarcimento de despesas de saúde, em seus diversos formatos, desde que observados os comandos previstos nos arts. 37, XI, §11, e 39, §4º, da Constituição Federal.

Assentou-se, ainda, que incumbe ao órgão instituidor o ônus de fundamentar adequadamente a lei que cria o benefício e resguardar a sua natureza estritamente indenizatória, sob pena de configurar ato ilegal, ilegítimo e antieconômico, passível de responsabilização, nos termos da legislação aplicável.

Nesse sentido, o Tribunal goiano também fez referência, entre outros diplomas, à Resolução nº 294, de 18 de dezembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça, além de normas invocadas pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer nº 1445/2021.

Na mesma linha, e mais recentemente, em abril de 2025, sobreveio a Consulta nº 10491/2024-3 do Tribunal de Contas do Espírito Santo⁷, que consolidou idêntico entendimento, ao assentar que as verbas de auxílio-saúde, o custeio de planos de saúde ou mesmo o fornecimento direto de assistência médica pelo órgão ou entidade possuem natureza indenizatória.

Contudo, destacou que o pagamento de auxílio-saúde aos vereadores, até o limite preestabelecido, deve ocorrer na forma de reembolso (dependente da apresentação de comprovação do gasto), por se tratar de verba indenizatória, não podendo, todavia, ser cumulada com nenhuma outra forma de assistência à saúde custeada com recursos públicos decorrentes do exercício de cargo público cumulável.

⁶ [Consulta 06048/2021 - TCE/GO - Auxílio Saúde para agentes políticos](#)

⁷ [Processo: 10491/2024-3 - TCE/ES - Auxílio-saúde - forma de reembolso](#)

Assim, resta evidente que a instituição do auxílio-saúde para os servidores públicos encontra respaldo jurídico na sua natureza **indenizatória-assistencial**, já reconhecida por diversos Tribunais de Contas, que tem admitido sua extensão inclusive a agentes políticos, desde que observado o devido processo legislativo em âmbito municipal e respeitados os limites orçamentários e constitucionais.

Feitas as considerações acima, passa-se à análise da forma de implementação do benefício.

Com efeito, a Constituição Federal estabelece que os membros de Poder, incluindo os detentores de mandato eletivo, devem ser remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória⁸.

Todavia, o §11 do art. 37⁹ do mesmo diploma legal admite, para aqueles que percebem subsídio, o recebimento de verbas de natureza indenizatória, as quais não se confundem com a remuneração.

Em outras palavras, ainda que o subsídio seja pago em parcela única, não há impedimento constitucional ao pagamento de valores destinados ao ressarcimento de despesas efetivamente realizadas no exercício da função pública, desde que expressamente previstos em lei.

Sobre esse ponto, o Supremo Tribunal Federal enfrentou a matéria na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5856/MG¹⁰, oportunidade em que assentou não haver incompatibilidade entre o regime remuneratório por subsídio e o

⁸ **Art. 39.** (...) **§ 4º** O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente **por subsídio fixado em parcela única**, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

⁹ **Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...) **§ 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.**

¹⁰ [ADI 5856](#)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

pagamento de parcelas de natureza indenizatória, conforme se extrai de sua ementa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO 5.459/2014 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ARTIGO 3º DA LEI ESTADUAL 20.337/2012, ARTIGO 2º DA LEI ESTADUAL 14.584/2003 E ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL 13.200/1999, TODAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. RESOLUÇÕES 5.200/2001 E 5.154/1994 E DELIBERAÇÕES 2.446/2009, 2.581/2014 E 2.614/2015 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. O SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS DEVE SER FIXADO POR LEI, VEDADA A VINCULAÇÃO AO SUBSÍDIO DOS DEPUTADOS FEDERAIS. **O SUBSÍDIO NÃO É INCOMPATÍVEL COM O PAGAMENTO DE PARCELAS INDENIZATÓRIAS.** A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E A AUTORIZAÇÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS SÃO REQUISITOS APENAS PARA A APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NECESSIDADE DE IMPUGNAÇÃO ESPECIFICADA DE TODOS OS DISPOSITIVOS DO TEXTO NORMATIVO ATACADO. AÇÃO PARCIALMENTE CONHECIDA E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. Os Estados federados possuem autonomia para fixar a remuneração de seus agentes políticos (artigo 25, caput, CRFB), devendo o subsídio dos deputados estaduais ser fixado por lei (artigo 27, § 2º, CRFB, na redação dada pela EC 19/1998).

(...)

8. O regime remuneratório por meio de subsídio impõe parcela única tão somente para a remuneração do exercício das atividades próprias e ordinárias do cargo (artigo 39, § 4º, CRFB), não impedindo a percepção de parcelas adicionais relativas a direitos sociais (artigo 39, § 3º, CRFB), indenizações e retribuições por eventual execução de encargos especiais, não incluídos no plexo das atribuições normais e típicas do cargo. Precedentes: ADI 4.941, Rel. Min. Teori Zavascki, Redator para o acórdão Min. Luiz Fux, Plenário, julgada em 14/8/2019; RE 650.898, Redator para o acórdão Min. Roberto Barroso, Plenário, DJe de 24/8/2017 - Tema 484 da Repercussão Geral. 9. *In casu*, o artigo 3º da Lei 20.337/2012 do Estado de Minas Gerais e, por arrastamento, do artigo 1º, § 1º, da Resolução 5.459 /2014 da Assembleia Legislativa mineira, no que se refere aos deputados estaduais reeleitos e aos novos deputados residentes na capital do Estado, devem ser declarados inconstitucionais parcialmente, sem redução de texto, em razão da natureza remuneratória dessas verbas, em oposição à natureza indenizatória da ajuda de custo paga aos deputados estaduais no início e no final da legislatura, destinada ao ressarcimento de despesas com transporte e mudança para a capital do Estado.

(...)

Em continuidade àquela linha interpretativa, o Supremo Tribunal Federal reafirmou tal entendimento ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6468/SE¹¹, reconhecendo expressamente a compatibilidade entre o regime remuneratório por subsídio e o recebimento de parcelas de natureza indenizatória.

Do voto do eminente Ministro Edson Fachin, relator da referida ação, extrai-se:

“(...) Se o Legislador Constitucional determinou que a remuneração de detentores de mandatos eletivos se dê por subsídio fixado em parcela única, não é menos certo que enumerou, no próprio texto da Constituição da República, modalidades de exceção. A mais relevante delas, para a solução da controvérsia trazida aos autos, é aquela presente no art. 37, §11 da CRFB/88, segundo a redação dada 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 previstas em lei”

Evidencia-se, portanto, que os detentores de mandatos eletivos podem perceber, além do subsídio, parcelas de caráter indenizatório, desde que instituídas por lei formal, com fundamento em despesas efetivamente incorridas no desempenho das atribuições públicas.

No entanto, na linha do que foi amplamente demonstrado ao longo desta instrução, o auxílio-saúde enquadra-se no conceito de verba indenizatória, uma vez que se destina ao ressarcimento de gastos realizados pelo agente público em razão do exercício da função, não constituindo contraprestação por trabalho nem acréscimo remuneratório.

¹¹ [ADI 6468](#)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Trata-se, pois, de benefício compatível com o regime de subsídio, desde que respeitados os parâmetros constitucionais e legais.

Dessa forma, não se vislumbra óbice jurídico à instituição de auxílio-saúde aos vereadores, desde que: **a)** seja expressamente previsto em lei específica, de iniciativa da própria Câmara Municipal; **b)** mantenha natureza indenizatória, vinculada ao reembolso de despesas efetivamente comprovadas; e **c)** observe os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e transparência administrativa.

Outrossim, a concessão do benefício deve atender à prévia disponibilidade orçamentária e à autorização constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme o art. 169 da Constituição Federal¹², além de respeitar os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e os parâmetros do art. 29 da Carta Maior¹³, que tratam da organização e funcionamento das Câmaras Municipais.

Assim, ao instituir qualquer vantagem dessa natureza, o Poder Legislativo municipal deverá observar rigorosamente os limites constitucionais, orçamentários e fiscais, assegurando a responsabilidade na gestão dos recursos públicos e a preservação da natureza indenizatória do auxílio.

¹² **Art. 169.** A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#)

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

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

¹³ **Art. 29.** O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) **VI** - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

Todavia, não se pode desconsiderar que esta Corte de Contas, diferentemente dos posicionamentos citados, firmou entendimento **restritivo** sobre a matéria.

Ao julgar Consulta nº 483961/11, formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, o **Acórdão nº 382/2012-Tribunal Pleno**, definiu que a contratação de operadoras privadas de plano de saúde e a concessão de auxílio-saúde são admissíveis **apenas para os agentes públicos** vinculados ao regime jurídico estatutário municipal, desde que atendidas condições formais e materiais (previsão em lei estatutária, prévia dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias, licitação prévia, adesão e contribuição voluntárias por parte dos servidores e observância dos limites de despesas com pessoal previstos na LRF e na Constituição)¹⁴.

Em contrapartida, estabeleceu, de forma expressa, **pela impossibilidade de beneficiar os agentes políticos, notadamente vereadores**, com o mesmo instituto, assentando a *“impossibilidade relativamente aos vereadores eis que não vinculados ao regime jurídico estatutário local”*.

Confira-se:

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro HERMAS EURIDES BRANDÃO, por unanimidade, em:

I - Conhecer da consulta formulada pela Presidente da Câmara Municipal de Foz do Iguaçu, para no mérito, responder pela:

- Possibilidade de contratação de operadoras privadas de plano de saúde, sempre com a previsão de contribuição do empregador e do servidor e/ou a concessão de auxílio saúde na modalidade de ressarcimento parcial, para beneficiar os agentes públicos vinculados à municipalidade – **excluídos os agentes políticos** –, desde que observadas as seguintes condições:

- previsão em lei de iniciativa do Poder Executivo Municipal, por meio da inclusão de previsão específica no Regime Jurídico Único Municipal, acessível a todos os servidores públicos municipais;
- prévia dotação orçamentária;
- autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias;
- licitação prévia para contratar com empresas privadas;
- adesão e contribuição voluntárias por parte dos servidores; e
- observância dos limites de despesas com pessoal dos poderes integrantes do Município, definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição da República

¹⁴ Processo nº 483691/11.

b) - Impossibilidade relativamente aos vereadores eis que não vinculados ao regime jurídico estatutário local. (...)

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, HEINZ GEORG HERWIG, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, HERMAS EURIDES BRANDÃO e IVAN LELIS BONILHA e o Auditor SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA

Impositivo, por conseguinte, que seja observado o entendimento fixado no Acórdão nº 382/2012-STP.

Conquanto a dúvida suscitada nos presentes autos não guarde exata relação de similitude com a aquela respondida na Consulta nº 483961/11, a premissa central – *impossibilidade de concessão de auxílio-saúde aos vereadores* – é a mesma.

Nessa ordem de ideias, a despeito de reconhecer a plausibilidade dos argumentos técnicos e a existência de entendimentos favoráveis em outros Tribunais, impõe-se, por princípio de coerência institucional e de segurança jurídica, dar prevalência à orientação consolidada pelo acórdão supracitado, enquanto não houver reexame e modificação expressa desse precedente pelo Plenário desta Corte.

Por conseguinte, em consonância com a necessidade de preservar a estabilidade da jurisprudência administrativa e a uniformidade decisória, entende-se que a norma editada para a concessão do auxílio aos servidores estatutários **não pode ser utilizada para alcançar automaticamente os vereadores.**

A diferenciação decorre do distinto regime jurídico que vincula servidores estatutários e agentes políticos, exigindo, para estes últimos, lei específica que discrimine conveniência, oportunidade, previsão orçamentária e os controles necessários, requisito este que não se satisfaz pela simples aplicação da norma destinada aos servidores.

De igual forma, há que se observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal exige que a expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de (I) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

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

Destarte, na hipótese de eventual revisão do posicionamento dessa Corte, remarque-se que a observância aos preceitos dos artigos 15, 16 e 16 da LRF é imprescindível

Por fim, cumpre aqui corroborar com a unidade técnica no ponto em que registra a necessidade de **revisão expressa da matéria**, destacando-se, conforme consignado na Instrução n.º 472/25 – CAIS, que:

“Entendemos que há necessidade de revisão expressa da matéria, vez que esta Corte através da Resolução n.º 75/2019, instituiu o pagamento de Auxílio-Saúde no âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, para Conselheiros, Procuradores e Auditores, que embora sejam todos servidores públicos e não agentes políticos, possuem sua remuneração em formato de subsídio. Onde nas considerações iniciais aponta a simetria constitucionalmente imposta ao tratamento dispensado entre Desembargadores do Tribunal de Justiça e Conselheiros dos Tribunais de Contas, nos termos do disposto no art. 77, §3º, da Constituição Estadual, e art. 73, §3º, da Constituição Federal. E a Lei nº 16.954, de 29 de novembro de 2011, que instituiu o auxílio-saúde aos magistrados e servidores de cargos efetivos do Poder Judiciário do Estado do Paraná, publicada no Diário Oficial nº 8598, de 30 de novembro de 2011, determina em seu artigo 2º que o auxílio-saúde tem natureza indenizatória, o que altera a fundamentação da possibilidade de concessão dele para agentes políticos (...).”

Nessa toada, este Representante Ministerial verifica que o pertinente parecer elaborado pela unidade técnica elucida adequadamente todas as questões propostas pelo consultante, especificando de maneira didática as conclusões.

O único reparo a ser efetuado refere-se à **divergência de entendimento quanto à possibilidade de extensão do benefício aos agentes políticos**, na medida em que, em respeito ao precedente firmado por esta Corte (Acórdão nº 382/2012-STP) e à necessidade de observância do seu caráter

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
Gabinete da Procuradoria-Geral

normativo, conclui-se pela **impossibilidade de concessão do auxílio-saúde aos vereadores**, enquanto não houver reexame e modificação expressa desse entendimento pelo Plenário; bem como, reafirma-se, que a eventual expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de (I) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e, (II) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, em conformidade aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, com fulcro no exposto, o Ministério Público de Contas pugna pelo conhecimento da presente Consulta para, no mérito, ofertar-se resposta nos termos do presente opinativo.

É o parecer.

Curitiba, data da assinatura digital.

ASSINATURA DIGITAL

GABRIEL GUY LÉGER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas