



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

PARECER JURÍDICO nº 27/2025

Objeto: Projeto de Lei Ordinária nº 09/2025.

Autor: Poder Executivo Municipal.

Ementa: Fixa verba de natureza indenizatória aos agentes políticos do Município de Juína/MT e dá outras providências.

I – DO RELATÓRIO

Foi encaminhado o Projeto de Lei nº 09/2025 que fixa verba de natureza indenizatória aos agentes políticos do Município de Juína e dá outras providências.

Em suas considerações o autor justifica que a implementação do presente projeto de lei de iniciativa da administração visa reconhecer e valorizar as atividades significativa abrangência, complexidade e especificidade desenvolvidas pelos agentes políticos da prefeitura de Juína/MT.

Afirma também que é constitucional o pagamento de verba indenizatória aos agentes políticos para custeio de gastos realizados durante a realização de seus trabalhos. Neste sentido o art. 37, inciso XI da CF/88, traz sobre subsídio e remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta.

É o sucinto relatório.

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas por regras ou princípios constitucionais.

II.1 – Da competência e iniciativa

O projeto versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local, encontrando amparo no artigo 30, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

No que diz respeito à iniciativa, deve-se ser aplicado por simetria o que dispõe o art. 29, inciso V, 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 Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

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;**

(...)

Diante disso, entende-se que projeto de lei dessa natureza deve ser iniciados pela Câmara Municipal e não pelo Poder Executivo, uma vez que está a disciplinar benefício pecuniário aos agentes políticos do Poder Executivo Municipal, em simetria ao que dispõe o mandamento constitucional acima citado.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Feitas estas considerações, **há vício de iniciativa** na propositura em comento.

II.2 – Da verba indenizatória

Inicialmente, como se sabe, a concessão de verba indenizatória a agentes políticos deve observar os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, razoabilidade, publicidade e economicidade, nos termos do art. 37 da Constituição Federal.

É cediço que as verbas indenizatórias, como o próprio nome traduz, têm por finalidade ressarcir o servidor público ou agente político de alguma função ou atividade extraordinária desempenhada que tenha dispêndio financeiro, desde que seja especificado no comando normativo.

Posto isto, vê-se que a verba indenizatória é paga ao agente público como forma de reparar gastos feitos na prestação da atividade pública. Logo, a verba indenizatória não é acréscimo patrimonial, possuindo natureza meramente ressarcitória, ou seja, trata-se de um reembolso!

Assim, verifica-se do projeto de lei em seu art. 2º que os destinatários ao recebimento da verba indenizatória são:

“Art. 2º Aos agentes políticos eleitos e nomeados ocupantes de cargo de direção e assessoramento geral – DAG do Município de Juína/MT, será concedido os seguinte valor:

I – Prefeito – R\$ 4.600,00 (quatro mil e seiscentos reais);

II – Secretários(as) Municipais, Chefe de Gabinete, Chefe de Unidade de Controle Interno, Procurador Geral do Município e Diretor Geral do DAES – R\$ 4.100,00 (quatro mil e cem reais).

No que diz respeito ao que será indenizado dispõe o art. 1º e art. 5º do projeto em análise:



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Art. 1º Fica instituída verba de natureza indenizatória para auxílio alimentação e despesas pessoais, aos agentes políticos, de forma compensatória, devido a peculiaridade do cargo.

Art. 5º Aos agentes políticos beneficiados com verba de natureza indenizatória não será concedido diárias ou indenizações de despesas de viagens.

Parágrafo único. A regra prevista no caput não se aplica as diárias ou indenização de despesas de viagens para capital do estado, interestaduais e internacionais.

Sobre o tema o Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio dos Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007) assim se manifestou:

Despesa. Verba de natureza indenizatória. Agentes públicos. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos. A verba indenizatória possui características que devem ser observadas pela Administração Pública ao fazer tal concessão aos agentes públicos: a) deve ser instituída mediante lei que estabeleça, entre outros, os critérios para a concessão, o valor da indenização e respectiva forma de prestação de contas; b) é específica, decorrente de fatos ou acontecimentos previstos em lei que, pela sua natureza, exija dispêndio financeiro por parte do agente público quando do desempenho das atribuições definidas em lei, e, consequentemente, a sua necessária indenização; c) pode ser concedida aos agentes públicos da ativa, ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, aos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, aos detentores de mandato eletivo e demais agentes políticos que se enquadrem nas condições estabelecidas em lei, em observância ao regime jurídico aplicável à administração; d) destina-se a compensar o agente público por gastos ou perdas inerentes à administração, mas realizadas pessoalmente pelo agente, no desempenho da atribuição definida em lei, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração; e) não abrange outras despesas institucionais e/ou de terceiros, bem como aquelas já indenizadas sob outra forma ou de responsabilidade pessoal do agente público, cuja contraprestação pelo serviço público redunda em



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

remuneração ou subsídio; f) deve ser estabelecida em valor compatível e proporcional aos gastos realizados pelo próprio agente no desempenho da atribuição descrita em lei; g) não pode ser incorporada e nem integra a remuneração, os subsídios ou proventos para qualquer fim; h) será suprimida tão logo cessem os fatos ou acontecimentos que dão ensejo ao ressarcimento, sem que se caracterize violação à irredutibilidade salarial; i) não será computada para efeito dos limites remuneratórios de que trata o inciso XI, do artigo 37, da Constituição Federal; **j) submete-se aos controles interno e externo**; k) deve ter a prestação de contas apresentada de acordo com os critérios estabelecidos em lei, podendo ser mediante a apresentação prévia de documentos comprobatórios das despesas ou, a exemplo da prestação de contas de diárias (também de natureza indenizatória), por meio da apresentação de relatórios de atividades desenvolvidas, em que se demonstre a eficácia do agente público no desempenho da atribuição definida em lei; l) será concedida em observância aos princípios da legalidade, razoabilidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. (TCE/MT. Acórdãos nºs 2.206/2007 (DOE, 05/09/2007) e 1.323/2007 (DOE, 13/06/2007).

Importante trazer também o entendimento do Tribunal de Justiça de Mato Grosso sobre o tema:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VERBA INDENIZATÓRIA DESTINADA AOS VEREADORES DO MUNICÍPIO DE SAPEZAL - Lei Municipal n. 1.176/2015 (REGULAMENTA A VERBA INDENIZATÓRIA) e Lei Municipal n. 1.329/2017 (ATUALIZA O VALOR DA VERBA INDENIZATÓRIA) - AFRONTA AOS ARTIGOS 10, 129 E 173, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **SEM JUSTA CAUSA QUE JUSTIFIQUE A INSTITUIÇÃO DA VERBA INDENIZATÓRIA** - ATIVIDADES TÍPICAS E ORDINÁRIAS De parlamentar - **LEI QUE DISPENSA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO DINHEIRO PÚBLICO - AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, LEGALIDADE, FINALIDADE, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA** - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM CONSONÂNCIA COM O PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA. A norma questionada (Lei Municipal n. 1.176/2015) trata de atividades típicas e ordinárias da vereança, desempenhadas no exercício do mandato eletivo (função fiscalizatória e função representativa), e como tais, não



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

devem ser remuneradas pela rubrica de ‘verba indenizatória’, sob pena de servir de burla à fórmula constitucional do subsídio.

A verba indenizatória deve ser instituída mediante lei que especifique expressamente as despesas que serão objeto do ressarcimento e as atividades parlamentares desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e a atividade prevista no comando normativo. Circunstância não revelada no caso dos autos.

Para tanto, a Lei Municipal n. 1.176/2015, que regulamentou a verba indenizatória, e a Lei Municipal n. 1.329/2017, que atualizou seu valor, devem ser extirpadas do ordenamento jurídico por malferir os princípios constitucionais da legalidade, moralidade, publicidade, transparência e finalidade, pilares da Administração Pública.

Lei municipal não pode desonerar o parlamentar de apresentar documentos comprobatórios relativos às referidas despesas ressarcidas por verbas indenizatórias, por ser a forma mais transparente de publicizar o destino do dinheiro público, demonstrando-se que, de fato, existiram os gastos inerentes às atividades desempenhadas pelo agente político.

Assim, com a detecção da inconstitucionalidade das Leis Municipais n. 1.176/2015 e n. 1.329/2017, necessário ainda a declaração de inconstitucionalidade das anteriores Leis n. 1088/2013, n. 941/2011 e n. 591/2006, por padecerem dos mesmos vícios de inconstitucionalidade das indigitadas leis, em observância a não ocorrência dos efeitos repristinatórios. (TJ/MT. N.U 1021003-16.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, PAULO DA CUNHA, Órgão Especial, Julgado em 22/04/2021, Publicado no DJE 26/07/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CRIAÇÃO E MAJORAÇÃO DE VERBA INDENIZATÓRIA EM FAVOR DE VEREADORES. FUNDAMENTOS. EXERCÍCIO DA ATIVIDADE PARLAMENTAR DE CONTROLE EXTERNO E DE INTERAÇÃO DIRETA COM A POPULAÇÃO. FUNÇÕES TÍPICAS DA VEREANÇA. NATUREZA REMUNERATÓRIA. OFENSA AO REGIME CONSTITUCIONAL DE SUBSÍDIO E AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE. EXCLUSÃO DO MUNDO JURÍDICO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. SEGURANÇA JURÍDICA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE, COM EFEITOS EX NUNC.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

1. As verbas indenizatórias devem guardar estrita relação com os gastos excepcionais que se busca reparar, só se reputando regulares quando instituídas com a finalidade de ressarcir despesas verdadeiramente extraordinárias.

2. O “exercício da atividade parlamentar de controle externo” e a “interação direta com a população” são atribuições típicas da vereança, isto é, próprias do mandato eletivo. Logo, não podem ser remuneradas por verba indenizatória, destinada a recompor gastos extravagantes feitos pelo agente político no exercício das funções (art. 37, § 11, da CF).

3. Por faltar a finalidade de ressarcir os agentes públicos por gastos assumidos com atividades não típicas ensejadoras de gastos extraordinários, a verba indenizatória tratada na Lei nº. 368/2011 do Município de Feliz Natal-MT- e majorada sucessivamente até a edição da Lei nº. 507/2015 (ainda vigente) assume nítidos contornos de remuneração, num claro desrespeito ao sistema constitucional do subsídio (art. 37, inc. XI, da CF) e aos princípios da moralidade e da finalidade (art. 37, caput, da CF e art. 129, caput, da Const. Estad.).

4. Uma vez demonstrado que os atos normativos que criaram e majoraram recurso denominado “verba indenizatória” deixaram de observar princípios insertos na Constituição Federal e na Carta Estadual, inexistente outro caminho senão declarar a sua invalidade e extirpá-los do mundo jurídico.

5. Diante da necessidade de se resguardar a segurança jurídica, torna-se imperioso, conforme autorizado no art. 28 da Lei nº. 9.868/99, modular os efeitos da declaratória, conferindo-lhe contornos ex nunc, a fim de que aqueles que receberam o benefício de boa-fé, com fundamento em atos declarados inconstitucionais, fiquem dispensados de devolver os valores recebidos” (TJ/MT. N.U 1017240-07.2020.8.11.0000, ÓRGÃO ESPECIAL CÍVEL, RONDON BASSIL DOWER FILHO, Órgão Especial, julgado em 18/02/2021, publicado no DJE 26/02/2021)

Logo, se depreende dos entendimentos acima que para garantir a legalidade e a moralidade da concessão de verba indenizatória, a lei deve prever: **critérios claros para o uso da verba indenizatória; necessidade de prestação de contas; publicidade das despesas e mecanismos de fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo.**



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Assim, em análise ao projeto de lei verifica-se que há uma vaga alusão ao caráter reparatório, sem esclarecimento das despesas a ensejar a indenização, pois no art. 1º diz que será para o auxílio alimentação e despesas pessoais, já no art. 5º diz que não será concedida diária, mas no parágrafo único diz que a diária será concedida em viagem a capital do Estado (Cuiabá/MT), interestaduais e internacionais.

Por isso, há imprecisão no projeto de lei, pois diz que será para auxílio alimentação, que possui natureza distinta, e despesas pessoais, que devem ser custeadas com o subsídio, e após diz que quem receber verba indenizatória não será concedida diária, mas não exclui o pagamento da diária em casos de viagens a capital do Estado, viagens interestaduais e internacionais.

Como se sabe, a verba indenizatória deve ser instituída mediante um comando normativo que especifique expressamente as despesas que serão objeto do ressarcimento, desenvolvidas no interesse da Administração Pública, devendo haver um nexo de causalidade entre as despesas e a atividade prevista na norma, a refletir na recomposição financeira.

Na mesma linha de raciocínio, o Plenário do STF se pronunciou no julgamento da tutela provisória da ADI n. 6.329/MT, ajuizada pela Confederação Nacional das Carreiras Típicas do Estado- CONACATE, como fito de declarar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei Estadual n. 11.087, de 5 de março de 2020, que trata da criação e pagamento de verba indenizatória a agentes públicos no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso. Eis a ementa:

“VERBA INDENIZATÓRIA- AGENTES PÚBLICOS- FATOS ENSEJADORES- AUSÊNCIA. **O pagamento de verba indenizatória a agentes públicos pressupõe fato a ensejar ressarcimento**” (STF, ADI 6329/MT, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, j 22/5/2020, DJe n. 137, de 03/6/2020)

Importante trazer ainda os dizeres do Ministro Marco Aurélio no julgamento do pedido liminar, na ADI 6.329/MT (STF), sobre a necessidade do



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

não desvirtuamento da verba indenizatória em remuneração, por estes institutos distintos: ***“Sob o ângulo material, a natureza indenizatória, típica das diárias e ajudas de custo, não pode servir à burla da fórmula constitucional do subsídio”.***

Cumpre também destacar que a Emenda Constitucional 19/1998, mediante a inclusão do §4º no art. 39 da Constituição Federal, definiu o subsídio como parcela única vedada o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória:

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.

(...)

Sobre o tema os doutrinadores Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo¹ ensinam que:

“É importante assinalar que, teoricamente, não importa o nome que a lei dê a determinada parcela mensal por ela instituída, ainda que a descreva como uma “indenização”, ou afirme expressamente que é essa a sua natureza; em princípio, se o acréscimo mensal na lei não tiver caráter indenizatório, e sim remuneratório, será inconstitucional o seu pagamento a agentes públicos submetidos ao regime de subsídio”.

Outro ponto que merece ser analisado é a respeito da **prestação de contas** tratada no art. 6º do projeto de lei em análise, vê-se que não restou

¹ ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 31 Ed. Rio de Janeiro: Método, 2022. P. 360.



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

devidamente disciplinado como se dará, se limitando a dizer que será por meio da apresentação de relatório, o que contraria a Constituição Federal tendo em vista o dever prestar contas contido no parágrafo único do art. 70:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Pelas razões acima exposta, verifica-se a existência de inconstitucionalidade na presente projeto.

II.3- Das exigências orçamentário-financeiras

Além do atendimento dos requisitos acima expostos, o projeto que se objetive a instituição de verba indenizatória deve demonstrar o cumprimento dos requisitos de natureza orçamentária, previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Desta forma, preceitua o artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. A criação, 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;

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Vê-se que nos casos de criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental que acarreta aumento de despesa, a lei exige estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa de que o aumento possui adequação orçamentária e financeira com a LOA E compatibilidade com o PPA e a LDO.

As exigências legais não estão atendidas haja vista que não acompanha o presente projeto de lei a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e tão pouco a declaração de adequação orçamentária e financeira.

Feitas estas considerações, a Procuradoria Legislativa da Câmara RECOMENDA, s.m.j, aos membros da Comissão de Orçamento e Finanças, que solicitem ao Prefeito Municipal a apresentação da estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a declaração de adequação orçamentária e financeira, bem como esclarecimentos junto ao setor contábil desta Casa de Leis, a fim de verificar a regularidade dos anexos fiscais indispensáveis.

II.4 – Da tramitação e votação



Câmara Municipal de Juína/MT
Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Juína/MT

Preliminarmente, a propositura deverá ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes de **Legislação, Justiça e Redação** (art. 51, inciso I, alínea “a” do Regimento Interno) e de **Finanças e Orçamento** (art. 51, inciso II, alínea “e”, do Regimento Interno).

Após a emissão dos pareceres na forma regimental e a posterior inclusão na ordem do dia, a propositura deverá ser votada em dois turnos de discussão e votação.

O *quórum* para aprovação será por maioria simples, através de processo de votação simbólico.

III – DA CONCLUSÃO

Após análise, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal OPINA pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do Projeto de Lei Ordinária nº 9/2025 e pelo seu arquivamento.

Impende destacar, que a emissão do presente parecer não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa.

Juína/MT, 14 de março de 2025.

Janaína Braga de Almeida Guarienti
Procuradora Legislativa
OAB/MT 13.701 - PORTARIA Nº 42/2019