

CONSULTA/0532/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 122/2025, de iniciativa do Prefeito, que "autoriza o Município de Mogi Mirim, pelo Poder Executivo, a fornecer cesta de natal aos servidores públicos municipais ativos, da administração direta e da indireta, para o exercício de 2025" – Competência legislativa municipal – Concessão de "benefícios" ou "vantagens" aos servidores públicos do Município – Matéria reservada à lei municipal específica e autorizadora – Regulamentação do direito preexistente no âmbito de cada Poder Municipal, mediante ato próprio de cada chefe de Poder – Concessão de "cestas de Natal" para os servidores do Município – Temeridade – Precedentes de Tribunais Superiores (STF e TJSP) e de Contas (TCU e TCE SP – Leis autorizativas – Iniciativa privativa do Prefeito – Considerações gerais.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de Projeto de Lei nº 122/2025, de iniciativa do Prefeito, que *"autoriza o Município de Mogi Mirim, pelo Poder Executivo, a fornecer cesta de natal aos servidores públicos municipais ativos, da administração direta e da indireta, para o exercício de 2025"*, solicitando ainda que se considere a competência de iniciativa, o impacto da proposta na administração pública e impacto na previsão orçamentária " e a indicação de *"eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática"*.

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, como é notório, as Constituições da República (ver incs. I do art. 30) e de São Paulo (ver art. 144) conferiram aos Municípios a autonomia legislativa e a competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, como é o caso da concessão de "benefícios" ou "vantagens" aos servidores públicos do Município, cuja matéria é reservada à lei municipal (geral) autorizadora e, desse modo, preexistindo, pois, essa lei municipal (geral) autorizadora, cabe a cada Chefe de Poder Municipal, por meio de ato próprio, regulamentar a concessão de direitos aos servidores de ambos os Poderes, Legislativo e Executivo.

Atente-se que a concessão de tais e quais “benefícios” ou “vantagens” apenas e hipoteticamente a determinada categoria de servidores do Município poderá ser tida como afrontosa ao princípio constitucional da igualdade entre os servidores, ora previsto no art. 5º da Constituição da República. E isso porque tais e quais categorias do funcionalismo municipal são, na verdade, servidores do Município e, por isso, merecem tratamento igualitário.

No entanto, não podemos deixar de observar que essa pretensão de conceder “cestas natalinas” aos servidores do Município pode ser tida, pelos órgãos de controle interno e externo da Administração, como *despesa imprópria*, podendo, inclusive, as autoridades municipais competentes ser compelidas a efetuar a devolução dos valores despendidos a esse título e, ainda, sofrer a aplicação de sanções administrativas, civis e penais.

A uma porque o art. 4º da Lei federal nº 4.320/1964 dispõe que “a Lei de Orçamento compreenderá todas as *despesas próprias* dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º”.

Atente-se que a *despesa própria* é aquela realizada por um órgão ou entidade com o objetivo de alcançar os seus objetivos institucionais. Logo, as despesas sem vinculação específica com os objetivos institucionais da Administração, como nos parece ser o caso, poderão ser consideradas *impróprias* para o órgão ou ente que as despendeu, em contrariedade aos princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (cf. arts. 37 e 70, inc. I, da Constituição da República).

A título de ilustração e ainda que a Administração Consulente não seja órgão jurisdicionado, anote-se que o Tribunal de Contas da União já se manifestou no

sentido de que a pretensão da Administração Consulente é indevida, conforme a seguir transcrito:

“Determinar ao Serviço Social do Comércio - Departamento Regional no Estado de Pernambuco (Sesc/PE) que: 1.1. faça cessar a prática de conceder cestas natalinas aos seus conselheiros” (Acórdão nº 733/05 – TCU – 1ª Câmara).

“Ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Espírito Santo - SEBRAE/ES que:

1.1 - se abstenha de realizar despesas com a aquisição de cestas natalinas e com a realização de festas e confraternizações entre servidores e dirigentes por incompatíveis com a finalidade da Instituição” (cf. in Acórdão nº 1.309/2006, 2ª Câmara) (grifo nosso).

“9.4.5. adote providências no sentido de fazer retornar aos cofres da Universidade os recursos financeiros transferidos à FUNDEPES e utilizados indevidamente com despesas de buffet, cestas de Natal, chocolates, confraternização, coquetel, pagamento a maior de diárias, caso contrário impugne as referidas despesas na prestação de contas apresentada, imputando responsabilidade aos responsáveis” (cf. in Acórdão nº 540/2004, 1ª Câmara) (grifo nosso).

A propósito, no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de São, o subitem 2.6 do *Manual de Gestão Financeira de Prefeitura e Câmaras Municipais* contempla que “as despesas impróprias se ressentem de interesse público; a imensa parte dos contribuintes, se pudessem, vetaria o uso de dinheiro público na aquisição de certos bens e serviços. Esses gastos ofendem os princípios da legitimidade, moralidade e economicidade (arts. 37 e 70 da CF) e, por isso, ensejam juízo de irregularidade nas contas submetidas a julgamento desta Corte²²; é assim porque tipificam ato de gestão ilegítimo e antieconômico (art. 33, III, c, da LOTCESP).

[...]

Por fim, o Tribunal de Contas, de ofício, poderá encaminhar ao Ministério Público Estadual cópia dos Pareceres emitidos, em especial nos casos de devolução de importâncias ou ressarcimento de prejuízos causados (Deliberação – SEI nº 0011209/2020-51, de 21 de outubro de 2020, publicada no DOE de 22/10/2020 e Resolução nº 08, de 11 de dezembro de 2020, publicada no DOE de 12/12/2020).

Feitas essas considerações preliminares, passa-se a relacionar as despesas que o Tribunal, a rigor, tem avaliado como impróprias:

[...]

Distribuição de agendas, chaveiros, buquês de flores, cartões e cestas de Natal, entre outros brindes”.

A propósito, na seara da jurisprudência dos Tribunais Superiores, podemos destacar as seguintes decisões:

“Direito administrativo e outras matérias de direito público. Recurso extraordinário com agravo. Remuneração de servidores públicos. Reserva de lei. Cesta de Natal. Inconstitucionalidade.

I. Caso em exame

1. Recurso extraordinário contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu a cesta de Natal para servidores públicos, por ausência de parâmetros legais para a fixação do valor do benefício.

2. A lei impugnada delegou ao Poder Executivo e à Mesa Diretora da Câmara Municipal a fixação do valor da cesta de Natal por meio de decreto e resolução, respectivamente.

3. O Tribunal de origem entendeu que a lei violou a reserva de lei para a fixação de vantagens pecuniárias a servidores públicos, bem como os princípios da moralidade e da razoabilidade.

II. Questão em discussão

4. A questão em discussão consiste em saber se a lei municipal que instituiu a cesta de Natal para servidores públicos, sem definir critérios objetivos para a fixação do seu valor, é constitucional.

III. Razões de decidir

5. A jurisprudência do STF afirma que a retribuição pecuniária de servidores públicos está sujeita à reserva absoluta de lei, sendo necessário que o legislador estabeleça critérios mínimos para o cálculo e aferição de gratificações.

6. A lei impugnada, ao delegar ao Poder Executivo e à Mesa Diretora a fixação do valor da cesta de Natal sem parâmetros legais, viola a reserva de lei e os princípios da moralidade e da razoabilidade.

7. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência do STF sobre a matéria.

8. O recurso não merece prosperar.

IV. Dispositivo e tese

9. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento(cf. STF, ARE 1539801, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 12-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-08-2025 PUBLIC 19-08-2025);

"O Município de Ilha Comprida/SP interpõe agravo, previsto no art. 1.042 do Código de Processo Civil, contra a decisão (eDoc 21) que, à anotação de não-demonstração da repercussão geral da matéria impugnada, bem como em razão da

incidência dos enunciados 280 e 282 da Súmula do Supremo Tribunal Federal, inadmitiu o recurso extraordinário (eDoc 17) que havia sido por ele manejado em face do acórdão, proferido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado (eDoc 15): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 1.971, de 12 de dezembro de 2022 do município de Ilha Comprida/SP, que concede cestas de natal aos servidores públicos municipais e, por arrastamento, da lei municipal 1.565, de 21 de dezembro de 2018, também do município de Ilha Comprida/SP. Violação aos princípios da razoabilidade, do interesse público e das exigências do serviço. Ofensa aos arts. 111 e 128 da Constituição Estadual. A concessão de cestas de natal aos servidores públicos municipais não observa o interesse público ou as exigências do serviço, mas apenas o interesse privado dos próprios servidores. Inconstitucionalidade (cf. STF, ARE 1479591, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 16-08-2024, publicação 07/01/2025);

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 1.127, de 11 de novembro de 1993 e § 4º, do artigo 55, da Lei Complementar nº 183, de 23 de julho de 2018; Lei nº 1.966, de 11 de novembro de 2013 e Lei nº 1.985, de 11 de dezembro de 2013, todas do Município de Maracaí – Gratificação de aniversário, cesta de natal e vale natalino – Vantagens concedidas ao funcionalismo de Maracaí – Ausência de causa razoável para sua instituição – Aumento indireto e dissimulado de remuneração – Impossibilidade, ademais, de estender auxílio-alimentação a aposentados e inativos – Verba de caráter indenizatório, destinada a custear os gastos de alimentação dos servidores em atividade, durante o exercício da função – Súmula Vinculante nº 55 do c. Supremo Tribunal Federal – Afronta aos princípios da moralidade, da razoabilidade e do inte-

resse público – Desrespeito aos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade declarada – Desnecessidade de modulação dos efeitos – Ação procedente, com observação.

[...] As vantagens pecuniárias devem estar sempre associadas ao interesse público e às exigências do serviço, nos termos do artigo 128 da Constituição Estadual, não podendo ser utilizadas como forma de aumento dissimulado da remuneração dos servidores, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da razoabilidade consagrados pelo artigo 111 da mesma Carta.

[...] Se não há uma razão peculiar, além do simples exercício da própria função inerente ao cargo, não se justifica a instituição, mediante lei, de vantagem pessoal na forma de adicional ou gratificação. [...] O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos" (Súmula Vinculante nº 55)" (cf. TJSP, ADIn. nº 2188918-90.2019.8.26.0000, Rel. Renato Sartorelli, Órgão Especial, j. em 11/12/2019, registro em 16/12/2019).

Em rápida síntese, aí está dito que, como regra, no rol de despesas impróprias está inserida a concessão de cestas de natal aos servidores, vez que destituída de qualquer interesse público (apenas o interesse privado dos próprios servidores) e que pode ser tida como afrontosa aos princípios da moralidade e da economicidade.

Destarte, como a Administração Consulente já deve ter percebido, é deveras temerária a edição de lei municipal que disponha sobre a concessão de cestas básicas aos servidores do Município em razão dos precedentes já enunciados pelos órgãos de controle interno e externo da Administração Municipal.

Por sua vez, sem prejuízo do que até aqui foi dito e transcrito, esclareça-se que no que se refere ao desencadeamento do processo legislativo, não é por

demais observar que se atentarmos para o conteúdo da proposta legislativa (ver *caput* do art. 1º da proposição ora em análise), constaremos, num primeiro momento, que se trata de proposição legal meramente *autorizativa* e, portanto, não impositiva, ou melhor dizendo, simplesmente outorga uma faculdade ao então gestor público para, segundo critérios de oportunidade e conveniência, executá-la.

Aliás, uma das características – se não a principal – das leis autorizativas é a faculdade de o destinatário da autorização legislativa (*in casu*, o Chefe do Poder Executivo) praticar ou não o ato nela prevista. Vale dizer que, por motivos de oportunidade e conveniência administrativa, os agentes competentes, ou quem lhes faça as vezes, podem ou não atender ao mandamento legal.

Esclareça-se, ainda, que, se o destinatário da autorização, em face das competências que lhe são atribuídas pela Lei Orgânica do Município, é o Chefe do Poder Executivo, só o Prefeito pode desencadear o processo legislativo de leis autorizativas.

José Afonso da Silva ensina que "(...) a iniciativa, por regra, é do Chefe do Poder Executivo, porque a ele é quem cabe saber se precisa ou não de autorização legislativa para a prática de algum ato ou negócio jurídico-administrativo. A iniciativa legislativa parlamentar de Lei Autorizativa, se não é inconstitucional por ferir alguma regra de iniciativa exclusiva prevista no art. 61 da CF, não tem mais o sentido de uma indicação ao Chefe do Poder Executivo para a realização do ato ou negócio" (cf. *in Processo Constitucional de Formação das Leis*, 2ª ed., Malheiros, São Paulo, 2006, p. 333).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 10 de setembro de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico