

PARECER JURÍDICO nº 226/2025

Projeto de Lei nº 3.629/2025

ESPECIFICAÇÃO: DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DA CESTA DE NATAL AOS SERVIDORES DA CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Projeto de Lei nº 3.629/2025 institui a concessão anual de benefício natalino, que poderá ser concedido na modalidade de Cesta de Natal (*in natura*) ou em pecúnia, aos servidores públicos em exercício na Câmara Municipal de Ouro Fino, incluindo: I – Efetivos; II – Ocupantes de cargos em comissão; III – Contratados por prazo determinado, nos termos da legislação aplicável; IV – Estagiários.

Devidamente instruído, o projeto de lei fora remetido a esta Assessoria Jurídica, para emissão de parecer opinativo para verificação dos aspectos legais de tramitação.

Saliente-se, que a consultoria jurídica emite parecer sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e a oportunidade dos atos praticados no âmbito da Administração, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativo, além do que, como é cediço, este parecer possui caráter meramente opinativo, não vinculando, portanto, a decisão do gestor.

É o que se relata.

Passa-se a análise jurídica.

Preliminarmente, transcrevemos a Justificativa ao Projeto de Lei em análise, para maior compreensão de seu mérito, senão vejamos:

“JUSTIFICATIVA

O presente Projeto de lei tem como objetivo instituir a concessão de um benefício natalino aos servidores da Câmara Municipal de Ouro Fino, como forma de reconhecimento e valorização pelos serviços prestados ao longo do ano. A medida representa um gesto de apreço e um incentivo que reflete positivamente no ambiente de trabalho e na qualidade do serviço público.

A concessão de um benefício ao final do ano é uma prática consolidada tanto no setor privado quanto em diversas esferas da administração pública, sendo um instrumento legítimo para reconhecer o empenho e a dedicação de seus colaboradores. Para o servidor público, que se dedica diariamente ao bom funcionamento desta Casa Legislativa e ao atendimento das demandas da



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

A gratificação de Natal, concedida aos trabalhadores da iniciativa privada, teve sua origem na Lei Federal nº 4.090/62. O legislador elegeu o mês de dezembro para o seu pagamento, cujo valor, segundo o art. 1º, §1º, da referida Lei, “corresponderá a 1/12 avos da remuneração devida em dezembro, por mês de serviço, do ano correspondente”. Essas características, provavelmente, contribuíram para a popularização do rótulo “décimo terceiro salário”, expressão tradicional que acabou sendo encastelada pela Constituição da República de 1988, em seu art. 7º, inciso VIII.

Sabe-se, ainda, que vários estatutos funcionais anteriores a 1988 se inspiraram na legislação trabalhista para conceder essa vantagem a seus servidores, porém foi o art. 39, §2º, da Constituição da República, que a estendeu a todos os servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A gratificação natalina, segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF –, possui natureza de verba remuneratória, o que se infere, também, do enunciado de sua Súmula nº 688, segundo o qual “é legítima a incidência da contribuição previdenciária sobre o 13º salário”.

Além disso, no âmbito da legislação trabalhista, é possível que uma parte de seu pagamento seja feito em utilidades, consoante art. 5º do Decreto nº 57.155/65. Nesse contexto, percebe-se que eventual pagamento de uma segunda gratificação sem suporte fático-jurídico contraprestacional, ainda que in natura, aproxima-se do censurável hábito do pagamento de verba remuneratória sob o rótulo de 14º salário.

Com efeito, conforme definiu esta Corte, à unanimidade, na Consulta nº 841256, de 11/04/12, “à exceção do ‘décimo terceiro salário’, não se deve admitir o pagamento de nenhuma outra verba remuneratória (remuneração básica acrescida ou não de vantagens pecuniárias), indenização ou benefício sob o título de décimo quarto, décimo quinto, décimo sexto salário e assim por diante”, sob pena de absoluta falta de sintonia com nossa realidade histórico-cultural, porquanto é impossível o pagamento, por unidade de tempo, de um décimo quarto salário, uma vez que o calendário gregoriano possui apenas doze meses.

O raciocínio, no caso em exame, é similar. O recebimento de duas gratificações natalinas destoa de nossa realidade histórico-cultural. Some-se a isso o fato de que a Constituição de 1988 estabelece a base de cálculo sobre a qual incidirá a fração de 1/12 avos prevista no art. 1º, §1º, da Lei Federal nº 4.090/62, qual seja, a remuneração integral ou o valor da aposentadoria.

Assim, não há espaço para um pagamento “extra” a título de gratificação natalina, sob pena de sobejar o limite definido pela referida Lei Federal em conjunto com a Constituição de 1988.

Não se desconhece, entretanto, que esse pagamento de gratificação natalina “extra” e in natura dá-se, não raras vezes, por meio da concessão de cestas de Natal a servidores públicos. Embora essa prática tenha sido outrora cancelada por este Tribunal, consoante o



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

entendimento firmado na Consulta nº 85213, de 04/02/93, a resposta à Consulta nº 857556, de 24/10/12, em votação unânime, sublinhou aspecto distinto sobre o tema, verbis:

A Câmara Municipal não pode realizar despesa com confraternização de fim de ano entre Vereadores, funcionários e convidados, por não salvaguardar o interesse público que deve permear todas as ações da Administração, além de ofender os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

Embora a conclusão não tenha versado, especificamente, sobre a concessão de cestas de Natal, parece-me que a expressão “despesa com confraternização de fim de ano” traduz um conceito genérico que, diante da tradição natalina brasileira, abrange, indiscutivelmente, o gasto com a distribuição de cestas de Natal a agentes públicos, razão pela qual a sistemática adotada na Consulta nº 857556, a meu aviso, deve prevalecer sobre aquela fixada na Consulta nº 85213.

O Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, a propósito, segue a mesma linha de raciocínio do recente precedente desta Casa no concernente à concessão de cestas de Natal, litteris:

CÂMARA MUNICIPAL DE ARIPUANÃ - CONSULTA - BENEFÍCIO - CESTAS DE NATAL - CONCESSÃO A SERVIDORES PÚBLICOS - IMPOSSIBILIDADE - A concessão de cestas de natal para servidores públicos não é possível, em decorrência dos princípios da impessoalidade, da finalidade pública e da economicidade. A despesa não é despesa própria e não alcança o interesse público ou a finalidade do órgão. (TCMT - Proc. 193860/2010 - Rel. Alencar Soares Filho - DOE 24.02.2011)

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, respondo a Consulta, nos seguintes termos:

Uma vez que a Constituição de 1988 estabelece a base de cálculo sobre a qual incidirá a fração de 1/12 avos prevista no art. 1º, §1º, da Lei Federal nº 4.090/62, qual seja, a remuneração integral ou o valor da aposentadoria, não há espaço para pagamento “extra” a título de gratificação natalina, ainda que in natura e que haja autorização normativa infraconstitucional para sua realização, sob pena de sobejar o limite definido pela referida Lei Federal em conjunto com a Constituição de 1988.

A vedação ao pagamento “extra” acima referido engloba a concessão de cestas de Natal, pois tal despesa não salvaguarda o interesse público que deve permear todas as ações da Administração, além de ofender os princípios da finalidade e da moralidade administrativa, conforme entendimento assentado na Consulta nº 857556.

Fica revogada, por consequência, a Consulta nº 85213, de 04/02/93.

É como respondo, Excelência.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA: Peço vista.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)



Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA - CESTA BÁSICA - VANTAGEM ""IN NATURA"" - MUNICÍPIO DE NOVA RESENDE - LEI LOCAL - PREVISÃO - AUSÊNCIA DE RECURSOS - OBRIGAÇÃO DEVIDA - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - SEGURANÇA CONCEDIDA - EFEITOS - DATA DA IMPETRAÇÃO. 1 - Havendo previsão na lei do Município de Nova Resende de que o seu servidor tem direito à percepção de uma cesta básica mensal, a alegação de que o aumento do custo da cesta básica implicou o esgotamento dos recursos municipais não exime o Prefeito do cumprimento da obrigação legal. 2 - A teor do art. 1º da Lei n.º 5.021/66, a sentença concessiva de vantagem a servidor público municipal surte efeitos a partir da data da impetração. 3 - Sentença confirmada no reexame necessário e apelação voluntária do autor provida, prejudicada a do réu. (TJMG, Apelação Cível nº1.0451.04.911597-0/001, 9115970-24.2004.8.13.0451 (1), Relator: Des. Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 08/06/2006) (Grifo nosso.)

Nesta Corte de Contas, destaco os seguintes posicionamentos:

[Doação de cestas básicas a servidor público. Necessidade de autorização legislativa] (...) para se concederem cestas básicas a servidores, necessário se faz a autorização legislativa e a previsão orçamentária, pois, ausentes esses requisitos, a sua distribuição é ilegal por caracterizar vencimento indireto, passível de burla ao limite de gasto com pessoal inserto no art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, quando devidamente regulamentado, o fornecimento de cesta básica é caracterizado como vantagem desvinculada da remuneração do servidor e não aumenta a despesa de pessoal restringida pela LRF. Por outro lado, convém não olvidar, ao Administrador não é dado conceder vantagens, sejam pecuniárias ou in natura, sem lei, pois até para a população carente a entrega de cestas básicas se sujeita à previsão no orçamento de programa de governo na área de assistência social para essa finalidade (Consulta n. 695555. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 16/08/2006).

(...) a Câmara Municipal poderá fornecer cestas básicas ou pagar auxílio-alimentação aos seus servidores, desde que haja previsão legal e orçamentária. Nesse caso, as parcelas pagas aos servidores a título de auxílio-alimentação não compõem a base de cálculo para fins de incidência da contribuição previdenciária, pois tal adinículo possui caráter indenizatório, e, portanto, não se incorpora à remuneração do servidor para fins de aposentadoria. (Consulta nº 862.373, Rel. Cons. Eduardo Carone Costa, deliberada em 14/12/2011 e 07/08/2013) (Grifo nosso.)

Especificamente em relação à cesta de natal, o seguinte parecer publicado na Revista Brasileira de Direito Municipal¹ aponta no mesmo sentido aqui defendido:

¹ OLIVEIRA, Adilson José Selim de Sales de et al. Concessão de cestas natalinas: servidores da Câmara Municipal: possibilidade: peculiaridades sobre o ano eleitoral: impossibilidade total de concessão aos vereadores: pagamento de festividades de Confraternização de final de ano: servidores da Câmara Municipal: possibilidade. Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM, Belo Horizonte, ano 13, n.46, out./dez. 2012. Parecer. Disponível em: Acesso em: 6 maio 2014.

Ante o exposto, conclui-se que somente é possível a distribuição de cestas de natal aos servidores da Câmara Municipal, se houver lei autorizativa e prévia dotação orçamentária para regulamentar essa distribuição. (Grifo nosso.) No Tribunal de Contas do Estado de São Paulo há decisões reconhecendo a legalidade da concessão de cesta natalina:

[...] que a distribuição das cestas natalinas, além de encontrar amparo nas leis Municipais 4.203/92 e 8.812/96, se dá há mais de 17 anos pela Municipalidade e a sua legalidade já fora reconhecida por esta Corte de Contas, nos autos do TC-002423/007/06- que assim decidiu; “como menciona SDG, este Tribunal em situação análogas (exemplificativamente nos TCs-1497/026/04 e 1762/026/04) tem considerado regulares despesas da espécie, desde que respaldas em leis municipais e comprovada a razoabilidade dos gastos, como aqui” (TCESP, processo 002277/007/08 -2ª Câmara, sessão 31/08/2010) (Grifo nosso.)

VOTO

Destaco, inicialmente, que a gestão da Câmara Municipal de Potim, relativa ao exercício de 2010, obedeceu aos mandamentos constitucionais e legais referentes aos gastos com pessoal e reflexos (2,35%) e aos dispêndios com folha de pagamento (51,55%), bem assim os pagamentos dos subsídios dos Agentes Políticos transcorreram em conformidade com os critérios do Ato de Fixação.

(...)

A concessão de cestas de natal aos servidores encontrou amparo na Lei Municipal nº 431, de 11 de Dezembro de 2002. (TCESP, TC-002339/026/10, Rel. Renato Martins Costa, sessão de 08/10/2013) (Grifo nosso.)

Voltando aos presentes autos, o Relator faz referência à Consulta TCEMG nº 857.556, de 24/10/12. Entretanto, a meu juízo, essa consulta trata de assunto diverso: a despesa com confraternização de fim de ano. Ora, de fato, neste caso, não há interesse público, diferentemente do que acontece com a política de remuneração dos servidores, na qual se insere a concessão de cestas de natal. Assim, tratando-se de situações distintas, merecem tratamento também em termos diversos.

Quanto à Consulta do Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso citada pelo Relator, faz-se necessário observar que não se trata de matéria pacífica naquela Corte. Em consulta às notas taquigráficas³, constatei que o Ministério Público de Contas opinou pela possibilidade da concessão das cestas de natal, nos seguintes termos:

A luz dos princípios anteriormente citados [legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e razoabilidade], para que o Administrador possa conceder cestas de natal a servidores públicos, há necessidade de edição de norma legal específica, que deverá prever os beneficiários, impedindo favorecimento, discriminações benéficas ou prejudiciais aos servidores, fixar as condições, forma, itens e outros critérios para que





CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

faça jus a essa espécie de benefício. Além de que, a esse ato deverá ser dada ampla divulgação para que todos tomem conhecimento.

Afora os quesitos já mencionados, as despesas com as aquisições dos gêneros alimentícios, tradicionalmente consumidos no natal, que compõem as referidas cestas, deverão ser consignadas no orçamento vigente em dotação própria, assim como, adquiridas nos termos da legislação vigente que trata das licitações públicas.

Verifiquei também que, no mesmo processo, houve entendimentos divergentes entre os Conselheiros votantes. O Conselheiro Alencar Soares entendeu ser possível a concessão da cesta básica. Por sua vez, o Conselheiro Antonio Joaquim ponderou:

Vejam os Senhores, se porventura o Poder Executivo encaminhar ao Poder Legislativo, que seja a nível estadual, federal ou municipal, uma política pública de valorização do servidor, ao invés de dar um aumento de 10 ou 15% dar cestas básicas, vale transporte, vale alimentação, nós não temos a autoridade de dizer que isso é ilegal! Porque a legitimidade está configurada em toda legislação que dá o direito ao Poder Executivo, Legislativo de fazer isso via o que? Leis orçamentárias! Todo o conjunto de lei orçamentária, tanto de longo prazo, de médio prazo como é a Lei Orçamentária Anual. Se lá está consignada uma política de valorização do servidor, que seja de cesta básica ou de qualquer outra coisa, nós não podemos julgar isso uma ilegalidade ou um desvio de finalidade. (Grifo nosso.)

Logo, a decisão citada pelo Relator da consulta em análise não representa um entendimento pacífico naquela Corte.

Por fim, o Relator entendeu estar revogada a Consulta TCEMG de nº 85213, de 04/02/93, que firmou o entendimento de que é legal a concessão aos servidores municipais cestas de Natal. Entretanto, por todo o exposto, considero que referida Consulta continua vigente: Concessão de cestas de natal e brinquedos para filhos de servidores municipais. Legalidade desde que haja lei autorizativa e dotação orçamentária prévia. [...]

Por todo o exposto, defendo a possibilidade de concessão de cestas de Natal para servidores, desde que, atendidos os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade, e haja previsão legal e prévia dotação orçamentária.

III – CONCLUSÃO

Em face do exposto, abro divergência em relação ao voto do eminente Relator, Cons. Cláudio Couto Terrão, porquanto entendo que é lícito que o Município conceda cestas de natal para os servidores públicos, desde que obedecidos os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade, haja previsão legislativa e prévia dotação orçamentária.

É como voto.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ: Vou acompanhar o voto do Conselheiro José Alves Viana.



CÂMARA MUNICIPAL DE OURO FINO

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA: Com a divergência, voto com o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO: Voto com a divergência aberta pelo Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRA PRESIDENTE ADRIENE ANDRADE: Falta apenas o meu voto. Então, também acompanho o voto divergente.

APROVADO O VOTO-VISTA, VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

A finalidade do projeto de lei em apreço é bem clara, para que seja concedido anualmente aos servidores públicos em exercício da Câmara Municipal de Ouro Fino/MG, um benefício natalino denominado “Cesta de Natal”.

Trazemos alguns julgados já transcritos na **consulta nº 911.586** do Tribunal Pleno, do Tribunal de Contas de Minas Gerais, aplicável por analogia ao parecer em análise:

Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA - CESTA BÁSICA - VANTAGEM ""IN NATURA"" - MUNICÍPIO DE NOVA RESENDE - LEI LOCAL - PREVISÃO - AUSÊNCIA DE RECURSOS - OBRIGAÇÃO DEVIDA - DIREITO LÍQUIDO E CERTO - SEGURANÇA CONCEDIDA - EFEITOS - DATA DA IMPETRAÇÃO. 1 - Havendo previsão na lei do Município de Nova Resende de que o seu servidor tem direito à percepção de uma cesta básica mensal, a alegação de que o aumento do custo da cesta básica implicou o esgotamento dos recursos municipais não exime o Prefeito do cumprimento da obrigação legal. 2 - A teor do art. 1º da Lei n.º 5.021/66, a sentença concessiva de vantagem a servidor público municipal surte efeitos a partir da data da impetração. 3 - Sentença confirmada no reexame necessário e apelação voluntária do autor provida, prejudicada a do réu. (TJMG, Apelação Cível nº1.0451.04.911597-0/001, 9115970-24.2004.8.13.0451 (1), Relator: Des. Edgard Penna Amorim, Data de Julgamento: 08/06/2006)

Nesta Corte de Contas, destaco os seguintes posicionamentos: [Doação de cestas básicas a servidor público. Necessidade de autorização legislativa] (...)

mais de 17 anos pela Municipalidade e a sua legalidade já fora reconhecida por esta Corte de Contas, nos autos do TC-002423/007/06- que assim decidiu; “como menciona SDG, este Tribunal em situação análogas (exemplificativamente nos TCs-1497/026/04 e 1762/026/04) tem considerado regulares despesas da espécie, desde que respaldas em leis municipais e comprovada a razoabilidade dos gastos, como aqui” (TCESP, processo 002277/007/08 -2ª Câmara, sessão 31/08/2010).

Em relação à iniciativa do Projeto de Lei pela Mesa Diretora, a propositura coaduna-se com a legislação federal vigente, bem como com a competência municipal constitucionalmente prevista, não havendo vício de competência.

Nesse sentido, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Ouro Fino/MG (Resolução nº 14/2016), assim determina:

Art. 62 - Compete à Mesa Diretora da Câmara, privativamente, em colegiado, todas as atribuições contidas no art. 27 e seus incisos e parágrafo, da Lei Orgânica Municipal e mais:

I - propor ao Plenário projetos de lei que criem, transformem e extingam cargos, empregos ou funções da Câmara Municipal, bem como fixem as correspondentes remunerações iniciais;

II - propor as leis e decretos legislativos que fixem ou atualizem a remuneração do Prefeito, Vice-Prefeito, e Vereadores, na forma estabelecida na Lei Orgânica Municipal;

III - propor as resoluções e os decretos legislativos concessivos de licenças e afastamentos ao Prefeito e aos Vereadores;

IV - representar, em nome da Câmara, junto aos Poderes da União, do Estado e do Distrito Federal;

V - organizar cronograma de desembolso das dotações da Câmara vinculadamente ao repasse mensal das mesmas pelo Executivo;

VI - receber ou recusar as proposições apresentadas sem observância das disposições legais;

VII - assinar, por todos os seus membros, as resoluções e os decretos legislativos;

VIII - autografar os projetos de lei aprovados, para a sua remessa ao Executivo;

VIX - deliberar sobre a realização de sessões solenes fora da sede da Edilidade;

X - determinar, no início da legislatura, o arquivamento das proposições não apreciadas na legislatura anterior.



Não se verificam, portanto, ilegalidades ou inconstitucionalidades na proposição apresentada, podendo seguir sua tramitação regular.

Ressalta-se que todo o exposto se trata de um parecer de caráter técnico-opinativo, ou seja, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação do Projeto de Lei analisado. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

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

A Assessoria Jurídica da Câmara se abstém de proferir juízo de valor com relação ao mérito da proposição, bem como as razões que levaram à sua propositura, vez que isso excede sua competência institucional.

Pelo exposto, a Assessoria Jurídica Legislativa conclui pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 3.629/2025, por entender juridicamente possível que a Câmara Municipal, mediante lei formal, através da iniciativa de sua Mesa Diretora e concedido de forma geral e impessoal a todos os servidores, mediante previsão orçamentária, não vislumbrando qualquer óbice para a aprovação na forma proposta, ressaltando que a decisão final e a competência exclusiva para análise do mérito são do soberano Plenário desta Casa Legislativa.

Por fim, a Procuradoria Jurídica, não sendo competente para se pronunciar sobre a parte de cunho contábil e financeiro, não detectou impedimentos incidentes sobre tal aspecto para a propositura deste Projeto de Lei, **devendo, outrossim, ser submetido à análise da Assessoria Contábil Legislativa**, especialmente para o impacto orçamentário e observância da LRF.

Por fim, o projeto de lei em análise deverá ser analisado pela Comissão Permanente de Legislação, Justiça, Finanças e Redação Final.

Ouro Fino/MG, 10 de novembro de 2025.



JOÃO LUIZ BENTES DE OLIVEIRA JÚNIOR
ASSESSOR JURÍDICO