



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral

São Paulo, 29 de janeiro de 2020.

Ofício nº 012/2020 – GPGC

Assunto: Encaminha representação objetivando a propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade da lei municipal.

Ref.: Memorando Interno da 1ª Procuradoria à Procuradoria-Geral de Contas.
Lei n.º 2.904, de 14 de março de 2019, do município de Santa Isabel.



Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça,

CÓPIA

Na defesa da ordem jurídica e no plano de sua atuação regimental sobre as ações que transbordam da competência deste *Parquet* de Contas, prestigia-se a mútua cooperação no que concerne às atribuições mais nucleares e acuradas de V. Exa. no desempenho de sua digníssima função no **Ministério Público Estadual** e utiliza-se do presente instrumento, com fundamento no artigo 43, inciso VIII, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público¹ e no artigo 169, inciso XII, da Lei Orgânica Estadual do Ministério Público², para tratar da edição da lei n.º 2.904, de 14 de março de 2019, editada pelo município de Santa Isabel.

No exercício de suas funções, tomou ciência o Exmo. Procurador Rafael Neubern Demarchi Costa que a referida norma outorga a concessão mensal de “cesta básica de alimentos *exclusivamente* in natura” e de “cesta de natal in natura” a todos os servidores públicos municipais inativos.

¹ “Art. 43. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei: [...] VIII- adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face da irregularidade de que tenha conhecimento ou que ocorra nos serviços a seu cargo;”

² “Art. 169. São deveres funcionais dos membros do Ministério Público, além de outros previstos na Constituição e na lei: [...] XII – adotar, nos limites de suas atribuições, as providências cabíveis em face das irregularidades de que tenha conhecimento ou que ocorram nos serviços a seu cargo;”

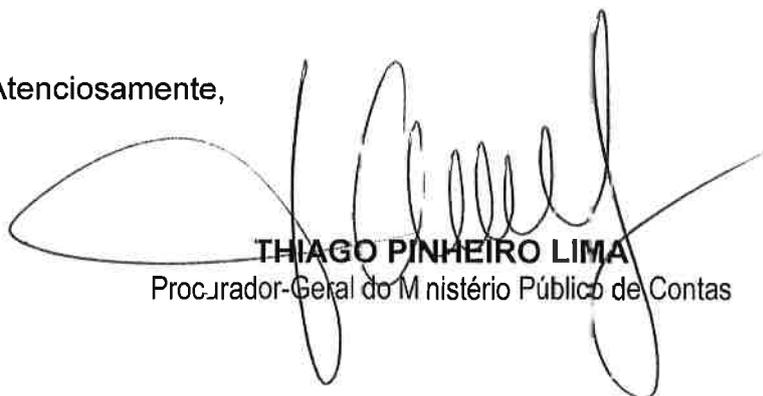


**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE SÃO PAULO
Procuradoria-Geral**

Assim, considerando-se a afronta do texto santa-isabelense a enunciados da Constituição Paulista³ e ao entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal⁴, encaminho cópia de Memorando Interno da 1ª Procuradoria para que seja analisada a viabilidade da propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Aproveito a oportunidade para renovar os protestos de estima e consideração, e colocar o Ministério Público do Estado de São Paulo à disposição para colaborar nas investigações empreendidas por Vossa Excelência.

Atenciosamente,



THIAGO PINHEIRO LIMA
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ao Exmo. Senhor
Dr. GIANPAOLO POGGIO SMANIO
DD. Procurador-Geral de Justiça
Ministério Público do Estado de São Paulo
Rua Riachuelo, 115, 8º andar, sala 829, Centro
São Paulo – SP
CEP: 01007-904

³ Artigos 111 e 128 da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta.

⁴ "Súmula Vinculante n.º 55. O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos."



São Paulo, 28 de janeiro de 2020.

Memorando interno da 1ª Procuradoria à Procuradoria-Geral de Contas

Assunto: Inconstitucionalidade de lei municipal
Tema: Concessão de auxílio-alimentação a inativos
Ref.: Lei 2.904, de 14 de março de 2019, do Município de Santa Isabel

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Contas,

Vislumbrando a existência de norma inconstitucional no âmbito municipal, valho-me do presente para que Vossa Excelência represente ac digníssimo Procurador-Geral de Justiça sobre o tema a seguir.

Este membro do Ministério Público de Contas tomou ciência de norma municipal que concedeu cesta básica de alimentos e cesta de natal a servidores públicos inativos.

Eis o teor da norma:

“Lei 2.904, de 14 de março de 2019, do Município de Santa Isabel

Dispõe sobre a concessão de cesta básica e cesta de Natal, na forma que especifica, e dá outras providências.

*Art. 1º. O Poder Executivo concederá, mensalmente, aos servidores públicos municipais **inativos**, ativos, efetivos, comissionados, ocupantes de cargo ou emprego público permanente ou função de confiança, e aos contratados por prazo determinado, cesta básica de alimentos exclusivamente in natura.*

Parágrafo único. O valor da cesta básica de alimentos será fixado dentro dos limites orçamentários suportados pela Administração Municipal.

Art. 2º. Será concedida no mês de dezembro de cada ano, conjuntamente ao benefício previsto no art. 1º desta Lei, uma cesta de natal in natura, ou mediante valor em pecúnia, limitando-se o benefício ao valor de R\$55,00 (cinquenta e cinco reais), por servidor.

§1º. O benefício de que trata o caput deste artigo estender-se-á aos membros do Conselho Tutelar do Município, aos trabalhadores do programa "Frente de Trabalho", e aos estagiários em atividade.

§2º. O valor máximo da cesta de natal de que trata o caput deste artigo, será reajustado anualmente no mês de janeiro de cada ano, respeitando-se o percentual resultante da variação do IPCA/IBGE.” (destaques do MPC-SP)



Da impossibilidade de concessão de cesta básica de alimentos (ou cesta de natal) a servidores públicos inativos.

A Constituição do Estado de São Paulo determina, em seu artigo 128, que as vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

De início, é cabível perquirir a natureza do benefício de conceder cesta básica (ou cesta de natal) aos servidores, isto é, se tal vantagem tem caráter remuneratório ou indenizatório.

A nosso juízo, a vantagem tem caráter indenizatório, pois, assim como o auxílio-alimentação (que se destina a cobrir os custos de uma refeição diária) tem o intento de cobrir os custos mensais de refeição do servidor.

A propósito, a vantagem econômica instituída pela lei local não se sujeita a qualquer contribuição previdenciária por parte do servidor (nesse sentido, o art. 4º, §1º, inc. V, da Lei 10.887/2004¹), desfigurando-se como contraprestação. Assim, por sua característica, a concessão de uma cesta básica de alimentos (ou de cesta de natal) não pode ser tida como remuneração, mas, sim, como parcela indenizatória.

Portanto, só pode ser devida ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração e, por óbvio, aos proventos de aposentadoria.

Nesse sentido a pacífica jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, condensada na **Súmula Vinculante 55**: “O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos”.

De todo modo, caso se argumentasse que a concessão de uma cesta básica (ou uma cesta de natal) para os servidores inativos possa ter caráter remuneratório, ainda assim estaria violado o art. 128 da Constituição Estadual, eis que não preenche o requisito do atendimento do interesse público.

A instituição de vantagem para os servidores públicos não pode ser considerada como pura liberalidade da Administração, em benefício único dos servidores, vale dizer, ainda que sua concessão beneficie o servidor, é preciso que vise prioritariamente o interesse público.

No caso, não se vislumbra o requisito do recíproco interesse do serviço e do servidor. Afinal, a concessão de uma cesta básica (ou uma cesta de natal) aos inativos em nada contribui para melhorar o desempenho do serviço público prestado pelo Município.

¹ Lei 10.887/2004, art. 4º, §1º. Entende-se como base de contribuição o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, os adicionais de caráter individual ou quaisquer outras vantagens, excluídas: V - o auxílio-alimentação;



Portanto, inconstitucional a previsão de pagamento de cesta básica (ou cesta de natal) aos servidores inativos, contrariando os artigos 111 e 128 da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta².

Também seria possível argumentar que a norma em discussão ofende o princípio da eficiência insculpido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal³, bem como o princípio do interesse público, ditado pelo artigo 111 da Constituição Estadual⁴.

Afinal, se o gasto com vale-alimentação aos servidores *ativos* pode ser considerado uma benesse para otimizar o desempenho da atividade laboral⁵, não pode ser considerado eficiente o gasto público que concede tal benesse aos servidores *inativos*, eis que não otimiza nenhum serviço público.

Assim, considerando-se o desrespeito às normas constitucionais, encaminho cópia da lei municipal mencionada, visando o envio de representação ao Procurador-Geral de Justiça, para a análise da viabilidade da proposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo.

Atenciosamente,


RAFAEL NEUBERN EMARCHI COSTA
Procurador do Ministério Público de Contas

PEDRO HENRIQUE SEIDEL SERRA GALLEGO
Estagiário do Ministério Público de Contas

² CE/SP, art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

³ CF, 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: (NR) [redação dada pela EC nº 19/1998]

⁴ CE/SP, art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR) [redação dada pela EC nº 21/2006]

⁵ Neste sentido, elucidativo o voto do Ministro Ilmar Galvão no RE 228.083. Assim restou ementado o acórdão do julgado: "ADMINISTRATIVO. VALE-ALIMENTAÇÃO INSTITUÍDO PARA OS SERVIDORES EM ATIVIDADE PELA LEI Nº 7.532/94, DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. PRETENDIDA EXTENSÃO AOS SERVIDORES INATIVADOS. Benefício que a lei em tela restringiu aos servidores no exercício de suas funções, não se incorporando, por isso mesmo, à respectiva remuneração e, por óbvio, aos proventos da inatividade. Recurso conhecido, mas improvido." (STF, 1ª Turma, RE 228.083/RS, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 26.03.1999, v.u.)



Paraiso da Grande São Paulo

Município de Santa Isabel

Paço Municipal Prefeito Joaquim Simão

Lei nº 2.904/2019- Página 1 de 2

LEI Nº 2.904, DE 14 DE MARÇO DE 2019

Dispõe sobre a concessão de cesta básica e cesta de Natal, na forma que especifica, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Santa Isabel aprovou, e eu, **FÁBIA DA SILVA PORTO**, Prefeita Municipal, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º. O Poder Executivo concederá, mensalmente, aos servidores públicos municipais inativos, ativos, efetivos, comissionados, ocupantes de cargo ou emprego público permanente ou função de confiança, e aos contratados por prazo determinado, cesta básica de alimentos exclusivamente *in natura*.

Parágrafo único. O valor da cesta básica de alimentos será fixado dentro dos limites orçamentários suportados pela Administração Municipal.

Art. 2º. Será concedida no mês de dezembro de cada ano, conjuntamente ao benefício previsto no art. 1º desta Lei, uma CESTA DE NATAL *in natura*, ou mediante valor em pecúnia, limitando-se o benefício ao valor de R\$ 55,00 (cinquenta e cinco reais), por servidor.

§ 1º. O benefício de que trata o caput deste artigo estender-se-á aos membros do Conselho Tutelar do Município, aos trabalhadores do programa "Frente de Trabalho", e aos estagiários em atividade.

§ 2º. O valor máximo da CESTA DE NATAL de que trata o caput deste artigo, será reajustado anualmente no mês de janeiro de cada ano, respeitando-se o percentual resultante da variação do IPCA/IBGE.

Art. 3º. O servidor que acumule cargo ou emprego, na forma da Constituição Federal, fará jus à percepção de somente 1 (uma) cesta básica de alimentos e de Natal.

Art. 4º. O servidor não fará jus ao benefício previsto no art. 1º, nas seguintes hipóteses:

- I - cometimento de 2 (duas) faltas injustificadas no mês de apuração do benefício;
- II - licença para tratar de interesses particulares;
- III - afastamento para exercício de mandato eletivo;
- IV - afastamento determinado em processo judicial ou procedimento administrativo disciplinar, durante o período de sua duração.

§ 1º. Excetuam-se da disposição do caput deste artigo, as servidoras em gozo de licença maternidade e os afastados por motivo de auxílio doença comum ou acidentário.

§ 2º. Compete à Secretaria Municipal de Governo e Administração, por Intermédio da Diretoria de Recursos Humanos, proceder à aferição dos servidores que fazem jus a cesta básica mensal.



Paraisópolis da Grande São Paulo

Município de Santa Isabel

Paço Municipal Prefeito Joaquim Simão

Lei nº 2.904/2019- Página 2 de 2

Art. 5º. Os benefícios de que trata esta Lei não serão incorporados aos vencimentos e salários, e nem servirão de base de cálculo para a incidência de quaisquer descontos ou vantagens.

Art. 6º. Os beneficiários terão o prazo de 5 (cinco) dias úteis para retirada de sua cesta básica, findo o qual perderão o direito à mesma.

Parágrafo único. As cestas básicas não retiradas no prazo previsto no *caput* deste artigo, serão encaminhadas ao Fundo Municipal de Solidariedade do Município para aplicação em seus programas sociais.

Art. 7º. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta das dotações constantes do orçamento vigente, suplementadas se necessário.

Art. 8º. Fica o Poder Executivo autorizado a incluir nas propostas orçamentárias vindouras, inclusive nas relativas ao Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, dotações suficientes à cobertura de suas responsabilidades orçamentárias e financeiras, decorrentes do disposto nesta Lei.

Art. 9º. O Executivo Municipal regulamentará a presente Lei em até 90 (noventa) dias contados da data de sua publicação.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, especialmente a Lei Municipal nº 2.614, de 15 de dezembro de 2010.

Município Santa Isabel, 14 de março de 2019.

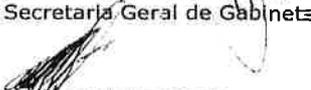

FÁBIDA DA SILVA PORTO
PREFEITA MUNICIPAL


VALESCA CASSIANO SILVA
SECRETÁRIA MUNICIPAL DE ASSUNTOS JURÍDICOS


MARCELO PEREIRA ARENA
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO


JOÃO ADOLFO DO CARMO
SECRETÁRIO MUNICIPAL DE FINANÇAS

Registrada e publicada na Secretaria Geral de Gabinete, na data supra.


MARIA ANGELA SANCHES
SECRETÁRIA MUNICIPAL GERAL DE GABINETE