

CESTA NATALINA

SERVIDOR PÚBLICO - PODER EXECUTIVO - CONCESSÃO

PROCESSO N° : 626418/25
ASSUNTO : CONSULTA
ENTIDADE : MUNICÍPIO DE QUATRO PONTES
INTERESSADO : MUNICÍPIO DE QUATRO PONTES
RELATOR : CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO N° 701/26 - TRIBUNAL PLENO

EMENTA: Consulta. Questionamentos relacionados à concessão de cesta de Natal no âmbito do Poder Executivo. Resposta pela possibilidade, dentro dos estritos limites da legalidade e dos demais aspectos abordados na fundamentação.

1 DO RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada por Cesar Alexandre Seidel, Chefe do Poder Executivo de Quatro Pontes, por intermédio da qual almeja obter respostas aos seguintes questionamentos:

1. Possibilidade de Concessão: É lícita a concessão de “vale cesta de Natal” (ou benefício similar de caráter natalino) a servidores públicos municipais (incluindo estagiários, servidores efetivos, comissionados e agentes políticos) do Município de Quatro Pontes, desde que cumpridos os requisitos de: lei municipal específica, prévia dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação do ordenador de despesa?
2. Modalidade de Concessão: Qual a modalidade de concessão considerada lícita e adequada por este Egrégio Tribunal para o benefício natalino, especialmente no que se refere à sua natureza de vantagem in natura?
 - a) É permitida a concessão do benefício de “cesta de Natal” mediante pagamento em pecúnia (dinheiro) diretamente na conta bancária dos beneficiários, e quais as implicações jurídicas e fiscais dessa modalidade?
 - b) Caso não seja permitida a concessão em pecúnia, o benefício deve ser necessariamente concedido por meio de vale ou cartão específico para aquisição de gêneros alimentícios e/ou produtos natalinos (configurando a natureza de vantagem in natura)?
 - c) Em caso de concessão via vale/cartão, quais são os requisitos e procedimentos específicos que devem ser observados para a realização do processo licitatório e a execução contratual, garantindo a conformidade com a Lei n° 14.133/2021 e demais normas pertinentes, e assegurando que o benefício seja utilizado para sua finalidade específica?

Uma vez recebida (Despacho 1278/25-GCDA, peça 07) e depois de enumerados os *decisum* desta C. Corte de Contas acerca da matéria (Informação n.º 109/25-SJB, peça 09), submeteu-se o feito ao crivo da Coordenadoria de Apoio e de Instrução Suplementar, a qual, em sua Instrução n.º 752/25 (peça 13), assim opinou:

RESPOSTA: Não há impedimento legal para a instituição do benefício natalino apresentado, desde que obedecidas as regras orçamentárias e atendidos os Princípios Constitucionais da Administração Pública. Instituído através de lei específica que estabeleça de maneira categórica os critérios para a concessão de vantagem pecuniária, não havendo liberdade de fixar o valor do benefício futuramente.

RESPOSTA: A escolha da modalidade adequada depende das condicionantes locais, como por exemplo oferta de cestas natalinas no comércio local, valor da despesa total, número de pessoas que receberão os produtos natalinos. Sendo, a escolha pertencente à esfera discricionária do gestor. A concessão do benefício de “cesta de Natal” mediante pagamento em pecúnia (dinheiro) diretamente na conta bancária dos beneficiários, pode implicar em aumento da remuneração, sobre o qual incidirão os descontos previdenciários e fiscais do Imposto de Renda. E, certamente, não assegura que o benefício seja utilizado para sua finalidade específica.

RESPOSTA: a concessão via vale ou cartão específico para aquisição de gêneros alimentícios e/ou produtos natalinos depende da logística local. No caso como apontado pelo Procurador Jurídico é necessário certame licitatório para contratar empresa que forneça os referidos cartões ou vales específicos.

Na mesma esteira seguiu o Parquet de Contas que, no Parecer n.º 397/25 (peça 14), após tecer relevantes ponderações acerca do tema e ressaltar que a resposta aqui apresentada não tem o condão de estimular a concessão de benefícios natalinos suportados por recursos públicos, mas tão somente esclarecer em quais condições legais pode ocorrer a despesa, ratificou as respostas apresentadas pela CAIS.

É o relato.

2 DA FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Em atenção ao disposto no artigo 311 do Regimento Interno desta C. Corte de Contas e consoante já certificado no Despacho n.º 1278/25-GCDA (peça n.º 07), corroboro o preenchimento das premissas de admissibilidade para recebimento da presente consulta, razão pela qual ingresso no mérito das perguntas apresentadas.

I - Possibilidade de Concessão: É lícita a concessão de “vale cesta de Natal” (ou benefício similar de caráter natalino) a servidores públicos municipais (incluindo estagiários, servidores efetivos, comissionados e agentes políticos) do Município de Quatro Pontes, desde que cumpridos os requisitos de: lei municipal específica, prévia dotação orçamentária, autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração de adequação do ordenador de despesa?

De plano e objetivamente, friso que a temática posta em debate se encontra amparada em quatro pilares cruciais: (i) previsão legislativa compatível com o cabal atendimento ao interesse público (princípio da legalidade), (ii) análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (artigos 16 da LRF e 113 da ADCT) (iii); prévia dotação orçamentária (artigo 169, § 1º, da Constituição Federal); e (iv)

plena observância aos demais princípios discorridos no artigo 37 da Constituição Federal (princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade), bem como ao princípio da razoabilidade.

Vale salientar que as deliberações sobre o assunto serão legalmente discorridas, não de modo a fomentar a adoção da concessão de cestas de Natal pelos municípios jurisdicionados, mas sim de maneira a pontuar a sua viabilidade dentro de parâmetros estritos, sem deixar de trazer também decisões judiciais contemporâneas questionando e derrubando benefícios de idêntica natureza Brasil afora.

Encerrada esta breve introdução, dou concreto início à minha análise.

Em conformidade com o artigo 30, I, da Constituição Federal, tem-se que incumbe aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local, o que evidentemente é o caso.

Contudo, em questões como a abordada, cuja essência ingressa na seara de liberalidade do gestor, sem se falar em contrapartida do servidor, há que se agir com parcimônia, razoabilidade, transparência e cautela, no intuito de evitar a geração de vantagens imorais e ilegítimas, absolutamente desvinculadas do interesse público.

Feito este adendo e reconhecida a competência legislativa para tanto, ingresso no contexto estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que, em seu artigo 16, I, dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete incremento na despesa será acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Analogamente, o artigo 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Além disso, o artigo 169, §1º, prevê que a concessão de qualquer vantagem deve ser precedida de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes e de autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Assim, encerra-se a ponderação dos quesitos inicialmente pontuados e passa-se à avaliação dos possíveis beneficiários.

Relativamente ao rol de beneficiários, mostra-se mais apropriada e compatível com a ordem jurídica a inclusão apenas de servidores públicos, efetivos ou comissionados, não se recomendando a inserção de estagiários, agentes políticos, aposentados e pensionistas, dadas as peculiaridades alusivas ao interesse público e aos regimes jurídicos diferenciados.

Do que se vê até aqui, a consulta não parece suscitar maiores dificuldades, levando a crer, em um primeiro momento, que a simples obediência irrestrita ao princípio da legalidade é capaz de encerrar toda e qualquer discussão, o que não coincide com a realidade, dadas as incontáveis e recentes intervenções realizadas por tribunais brasileiros.

Com o objetivo de ilustrar exemplificativamente a assertiva acima, destaco os julgados oriundos do Tribunal de Justiça de São Paulo em ADIs referentes a leis de diversos municípios paulistas, cujas disposições assentiam para a concessão de benefícios natalinos. Em suma, as inconstitucionalidades encontradas decorriam da falta de interesse público¹, da existência de liberalidade desprovida de contrapartida², da violação à moralidade, à razoabilidade e à impessoalidade³, de aumento indireto e dissimulado de remuneração⁴, bem como de problemas originários de leis que deixaram a fixação de valores por ato posterior do Poder Executivo⁵.

Claro que nada disso tem aplicabilidade direta no Estado do Paraná, sobretudo se considerado o teor do artigo 128 da Constituição Estadual de SP⁶, mas serve como parâmetro na eventualidade de algum município paranaense buscar implementar a vantagem em pauta.

II - Modalidade de Concessão: Qual a modalidade de concessão considerada lícita e adequada por este Egrégio Tribunal para o benefício natalino, especialmente no que se refere à sua natureza de vantagem *in natura*?

Ingressando na segunda demanda, tem-se que desde que previamente estabelecido em lei, não há condicionantes absolutas no tocante à modalidade de concessão, *se in natura* ou através de vale/cartão.

a) É permitida a concessão do benefício de “cesta de Natal” mediante pagamento em pecúnia (dinheiro) diretamente na conta bancária dos beneficiários, e quais as implicações jurídicas e fiscais dessa modalidade?

Neste ponto, diante da necessidade de se preservar a distinção entre vantagens de natureza remuneratória e não remuneratória destinadas aos servidores, é recomendado que o benefício em pauta não se materialize por meio de pagamento em pecúnia, diretamente na conta bancária dos beneficiários.

Caso estruturado nos termos aventados, poder-se-ia vislumbrar hipótese de parcela remuneratória, sujeitando-se, conseqüentemente, aos limites legais

1 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2136975-58.2024.8.26.0000. Relator Desembargador Aroldo Viotti. Voto n.º 47.287. Julgado em 04.dez.2024.

2 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2167881-94.2025.8.26.0000. Relator Desembargador Gomes Varjão. Voto n.º 47.149. Julgado em 25.fev.2026.

3 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 3002133-90.2025.8.26.0000. Relator Desembargador Carlos Monnerat. Voto n.º 21.349. Julgado em 25.jun.2025.

4 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2349894-61.2025.8.26.0000 - 53801. Relator Desembargador Vianna Cotrim. Julgado em 04.fev.2026.

5 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. ADI n.º 2145412-88.2024.8.26.0000. Relator Desembargador Nuevo Campos. Julgado em 18.set.2024.

6 As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

e constitucionais, com potenciais reflexos em outras parcelas integrantes da remuneração, como férias, 13º salário, bem como incidência das contribuições previdenciárias.

Desse modo, a concessão *in natura*, em caráter eventual, impessoal e dissociada de qualquer correlação com o desempenho funcional, mitiga o risco de caracterização remuneratória.

b) Caso não seja permitida a concessão em pecúnia, o benefício deve ser necessariamente concedido por meio de vale ou cartão específico para aquisição de gêneros alimentícios e/ou produtos natalinos (configurando a natureza de vantagem *in natura*)?

Sim, seriam as modalidades constitucionalmente viáveis.

c) Em caso de concessão via vale/cartão, quais são os requisitos e procedimentos específicos que devem ser observados para a realização do processo licitatório e a execução contratual, garantindo a conformidade com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas pertinentes, e assegurando que o benefício seja utilizado para sua finalidade específica?

Na hipótese de se optar por vale/cartão, os procedimentos para a contratação constam expressamente da Lei n.º 14.133/2021, cabendo ao gestor, aos agentes de contratação e aos fiscais dos contratos garantirem que o processo licitatório siga os ditames legais, resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegure que o contrato atinja seu objetivo nos moldes ajustados.

Diante do exposto, VOTO por conhecer a consulta, para, no mérito firmar o seguinte entendimento:

I - Sim, é possível a concessão do benefício da cesta natalina, desde que haja (i) previsão legislativa compatível com o cabal atendimento ao interesse público (princípio da legalidade), (ii) análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (artigos 16 da LRF e 113 da ADCT) (iii); prévia dotação orçamentária (artigo 169, § 1º, da Constituição Federal); e (iv) plena observância aos demais princípios dispostos no artigo 37 da Constituição Federal (princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade), bem como ao princípio da razoabilidade.

Relativamente ao rol de beneficiários, mostra-se mais apropriada e compatível com a ordem jurídica a inclusão apenas de servidores públicos, efetivos ou comissionados, não se recomendando a inserção de estagiários, agentes políticos, aposentados e pensionistas, dadas as peculiaridades alusivas ao interesse público e aos regimes jurídicos diferenciados.

II - Desde que previamente estabelecido em lei, não há condicionantes absolutas no tocante à modalidade de concessão, se *in natura* ou através de vale/cartão.

a) Diante da necessidade de se preservar a distinção entre vantagens de natureza remuneratória e não remuneratória destinadas aos servidores, é recomendado que o benefício em pauta não se materialize por meio de pagamento em pecúnia, diretamente na conta bancária dos beneficiários.

Desse modo, a concessão *in natura*, em caráter eventual, impessoal e desassociada de qualquer correlação com o desempenho funcional, mitiga o risco de caracterização remuneratória.

b) Sim, seriam as modalidades constitucionalmente viáveis, consoante já pontuado na resposta ao item 2.

c) Na hipótese de se optar por vale/cartão, os procedimentos para a contratação constam expressamente da Lei n.º 14.133/2021, cabendo ao gestor, aos agentes de contratação e aos fiscais dos contratos garantirem que o processo licitatório siga os ditames legais, resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegure que o contrato atinja seu objetivo nos moldes ajustados.

II - por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

III - por encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho n.º 931/23 (peça n.º 18); e,

IV - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

3 DA DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por unanimidade, em conhecer a consulta, para, no mérito firmar o seguinte entendimento:

I - Sim, é possível a concessão do benefício da cesta natalina, desde que haja (i) previsão legislativa compatível com o cabal atendimento ao interesse público (princípio da legalidade), (ii) análise da estimativa de impacto orçamentário e financeiro (artigos 16 da LRF e 113 da ADCT) (iii); prévia dotação orçamentária (artigo 169, § 1º, da Constituição Federal); e (iv) plena observância aos demais princípios discorridos no artigo 37 da Constituição Federal (princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade), bem como ao princípio da razoabilidade;

Relativamente ao rol de beneficiários, mostra-se mais apropriada e compatível com a ordem jurídica a inclusão apenas de servidores públicos, efetivos ou comissionados, não se recomendando a inserção de estagiários, agentes políticos,

aposentados e pensionistas, dadas as peculiaridades alusivas ao interesse público e aos regimes jurídicos diferenciados;

II - Desde que previamente estabelecido em lei, não há condicionantes absolutas no tocante à modalidade de concessão, *se in natura* ou através de vale/cartão;

a) Diante da necessidade de se preservar a distinção entre vantagens de natureza remuneratória e não remuneratória destinadas aos servidores, é recomendado que o benefício em pauta não se materialize por meio de pagamento em pecúnia, diretamente na conta bancária dos beneficiários;

Desse modo, a concessão *in natura*, em caráter eventual, impessoal e desassociada de qualquer correlação com o desempenho funcional, mitiga o risco de caracterização remuneratória;

b) Sim, seriam as modalidades constitucionalmente viáveis, consoante já pontuado na resposta ao item 2;

c) Na hipótese de se optar por vale/cartão, os procedimentos para a contratação constam expressamente da Lei n.º 14.133/2021, cabendo ao gestor, aos agentes de contratação e aos fiscais dos contratos garantirem que o processo licitatório siga os ditames legais, resulte na escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública e assegure que o contrato atinja seu objetivo nos moldes ajustados;

III - determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno;

IV - em seguida, encaminhar o expediente à Coordenadoria-Geral de Fiscalização, nos exatos termos do Despacho n.º 931/23 (peça n.º 18); e,

V - por fim, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, nos moldes dos artigos 398, § 1º e 168, VII, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 26 de março de 2026 – Sessão Virtual n.º 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES

Presidente