



# ***Câmara Municipal de Cambira***

ESTADO DO PARANÁ  
CNPJ: 01.541.158/0001-31

Av. Canadá, 335 - Fone: (43) 3436-1223  
CEP: 86890-000 CAMBIRA PARANÁ

## **PARECER JURÍDICO**

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei n. 05/2023

**ORIGEM:** Prefeito Municipal

**ASSUNTO:** Autorização para que o Poder Executivo doe brindes

**Este parecer é assinado digitalmente.**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO – CONCESSÃO DE BRINDES AOS ALUNOS, SERVIDORES PÚBLICOS, PARTICIPANTES DA EXPOCAM E OUTROS – PRINCÍPIO DA LEGALIDADE – NECESSIDADE DE PREVISÃO ESPECÍFICA E NÃO GENÉRICA - NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA RELACIONADA AOS BRINDES - LIMITES DE GASTO COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL – VANTAGEM *IN NATURA* E CÔMPUTO COMO GASTO COM PESSOAL– DESATENDIMENTO À LRF, CF E ARTIGO 113 DO ADCT – PROIBIÇÃO DO ARTIGO 22 DA LRF - RESTRIÇÕES DO ART. 73, I, II E III e §10 DA LEI N. 9504/97. OPINIÃO PELA IMPOSSIBILIDADE DE TRAMITAÇÃO.

### **1. RELATÓRIO.**

O presente expediente trata de Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, que tem por objetivo obter autorização da Câmara Municipal para instituir um calendário de festividades municipal, e, em razão dele, com base no artigo 2º do Projeto de Lei, doar brindes de pequeno valor, não excedentes a R\$ 50,00 (cinquenta reais).

No caso, pretende-se que os brindes sejam doados às crianças e adolescentes, aos participantes dos eventos da Assistência Social do Município, incluindo APMIF e Centro de Convivência do Idoso, além de mulheres (dia da mulher), mães (dia das mães), pais (dia dos pais), servidores públicos em geral, professores e participantes da Expocam. Acompanha o texto a justificativa, por meio da qual o Prefeito assim se manifesta:

[...] Senhor presidente, visando regulamentar a entrega de brindes em momentos festivos comemorados pela municipalidade, como chocolates na Páscoa para nossos funcionários, crianças participantes da rede municipal de ensino e das atividades sociais do município, panetone no natal, e outros brindes e em outras comemorações limitados ao valor discriminado nesta, apresentamos a presente lei[...]

Não houve a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeira, declaração do ordenador de despesas para fins dos artigos 16 e 17 da LRF ou 113 do ADCT.

### **2. FUNDAMENTAÇÃO.**

#### **2.1 PREFÁCIO**

Inicialmente, cabe salientar que o exame da Advocacia Jurídica da Câmara Municipal se limita tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos de sua própria competência legal, com base nos documentos apresentados e demais matérias de Direito, motivo pelo qual não se incursionará em questões de ordem técnica ou que pertencem ao âmbito discricionário da deliberação legislativa em juízo de mérito sobre a questão, cuja análise recai exclusivamente sobre os setores competentes. Todas as observações expostas neste parecer partem da premissa de que são verdadeiras as informações apresentadas pelo Poder Executivo.

Nos termos do Enunciado n. 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU: "o órgão consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos, ou de conveniência e oportunidade".

## 2.2 DA INICIATIVA DE LEI PELO PODER EXECUTIVO

O projeto de lei que preveja a estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Direta é de iniciativa exclusiva do Prefeito, conforme artigo 34, IV, da Lei Orgânica Municipal.

## 2.3 DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Nos termos do artigo 37 e 5º da CF/88, a Administração Pública se submete ao princípio da legalidade:

[...] 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 [...]

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

**II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;**

Nesse sentido, os brindes em questão devem ser **especificamente previstos em lei, não se admitindo a mera previsão genérica** em lei quanto aos brindes, sobretudo para que se possa fazer o controle da despesa pública e de sua pertinência a uma determinada política pública ou de estado em vigor.

Nota-se, ainda, que **o artigo 2º do Projeto de Lei não faz nenhuma menção a qual política pública os brindes de R\$ 50,00 (cinquenta reais) se relacionam. Com efeito, ao invés de se relacionar a um calendário de festividades, os brindes devem se relacionar a uma política pública ou programa social em andamento, requisito não demonstrado no caso.**

## 2.4 DAS CONDUTAS VEDADAS PELO DIREITO ELEITORAL

Nos termos do artigo 73, IV e §10º da Lei n. 9.504/97, é vedado o uso da máquina pública, de modo a afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos, nos termos a seguir expostos:

Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

II - usar materiais ou serviços, custeados pelos Governos ou Casas Legislativas, que **excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram;**

IV - fazer ou permitir uso promocional em favor de candidato, partido político ou coligação, de **distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público;**

§ 10. **No ano em que se realizar eleição**, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou **de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício**

anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.

Em comentários sobre os artigos acima, a doutrina assim informa:

O §10º do artigo 73 da LE foi acrescentado pela Lei n. 11.300/2006 e apresenta certa vinculação com a cláusula prevista no inciso IV do mesmo artigo 73 da LE, conquanto algumas distinções: no inciso IV, veda-se o uso promocional (em favor de candidato, partido político ou coligação) da distribuição gratuita de bens e serviços de caráter social custeados ou subvencionados pelo Poder Público; no §10, proíbe-se a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública. Em síntese, a norma do inciso IV é de caráter específico em relação ao § 10 do art. 73 da LE, já que exige o uso promocional da conduta vinculado em favor de candidato, partido ou coligação, ao passo que o novo dispositivo não exige esse elemento normativo. Para a incidência do §10 do art. 73 da LE: i) prescinde-se do uso promocional da distribuição gratuita dos bens (basta a distribuição em si); ii) a distribuição gratuita vedada é de qualquer bem (e não apenas dos de caráter social ou assistencial; iii) é vedada também a distribuição gratuita de qualquer valor ou benefício por parte da Administração Pública. (In: ZILIO, Rodrigo Lopez. Direito Eleitoral- 9. ed, rev, atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodium, 2023, p.805/806).

Nesse sentido, nota-se que o Projeto de Lei **nada dispõe sobre as restrições acima expostas da Lei Eleitoral (§10 do artigo 73 da LE), ou seja, silenciou quanto às restrições temporais (ano da eleição) ou materiais autorizadas (calamidade, emergência, programas sociais já autorizados e já em execução orçamentária no exercício anterior).**

Mais adiante, a doutrina informa ainda que a **existência de caráter eleitoral ou não é irrelevante nos termos da jurisprudência:**

Conforme o TSE, a conduta vedada do §10 do art. 73 da LE resta configurada "ainda que a distribuição de bens não tenha caráter eleitoral" (AgR-AI nº 12.165/PR – j. 19.08.2020 – DJ 01.10.2020) (In: ZILIO, Rodrigo Lopez. Direito Eleitoral- 9. ed, rev, atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodium, 2023, p.806)

Do mesmo modo, como já mencionado anteriormente, relativo ao princípio da legalidade, a necessidade de previsão legal específica dos brindes é aqui reiterada pela legislação eleitoral, já que o artigo 73, II, da Lei n. 9504/97 fala na ilegalidade de materiais ou serviços que **excedam as prerrogativas consignadas nos regimentos e normas dos órgãos que integram.**

Ora, se a previsão do brinde é de natureza genérica, é evidente que a análise de eventual excesso, impertinência consignadas em normas fica prejudicada.

## **2.5 – DO ENQUADRAMENTO DOS BRINDES COMO GASTOS COM PESSOAL**

Nos termos da jurisprudência do TCE-PR, a distribuição de brindes aos servidores públicos se enquadra **como vantagem in natura** (Acórdão n. 1206/19 do Tribunal Pleno).

Segue trecho da referida decisão:

*Andou bem a unidade técnica ao destacar que a distribuição de espumante aos servidores constitui, em verdade, vantagem in natura, a qual, como toda concessão de vantagem, **deve guardar estrito respeito às regras aplicáveis à espécie.***

No caso, devem ser observadas, portanto, as regras do artigo 169 da CF, que faz menção à Lei Complementar Federal (no caso, a LRF), além de estabelecer exigências próprias de natureza orçamentária e financeira.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar**. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021\)](#)

§ 1º **A concessão de qualquer vantagem** ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: [\(Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#) [\(Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020\)](#)

I - **se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes**; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

II - **se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista**. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

No mais, como se sabe, a LRF, em seu artigo 22, proíbe a concessão de vantagens quando estourado o gasto com pessoal:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. **Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite**, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - **concessão de vantagem**, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

Passemos, portanto, a analisar o gasto com pessoal do Município de Cambira, com base na informação mais recente trazida pelo aplicativo Góvfácil, que compila e atualiza os dados para esta Casa de Leis.



## 2.6 – DAS REGRAS PARA A CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA

Nos termos do artigo 17 da LRF, considera-se despesa obrigatória:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

O artigo 113 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), aplicável aos municípios por força da Jurisprudência do STF, assim estabelece:

Art 113. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da **estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Como ressalta a doutrina:

O STF firmou o entendimento de que o art 113 do ADCT é aplicável a todos os entes da Federação, de forma que **eventual proposição legislativa federal, estadual, distrital ou municipal que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade formal.**<sup>1</sup>

No mesmo sentido, a LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece, em seus artigos 16 e 17, alguns requisitos para a **criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental** e para **despesa corrente obrigatória de caráter continuado derivada de lei ou ato administrativo normativo**:

Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado** de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;**

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:

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](#).

<sup>1</sup> CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art 113 do ADCT. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/64314c17210c549a854f1f1c7adce8b6>>. Acesso em: 01/08/2022

## Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

A esse respeito, a doutrina estabelece algumas distinções sobre o que configuraria criação, expansão e aperfeiçoamento de ação governamental para fins do artigo 16 da LRF. Segundo Thatiane Piscitelli<sup>2</sup>:

**“Ação governamental” é o conjunto de condutas resultantes das atividades do Poder Público com vistas à realização das necessidades públicas.** Este tipo de ação, do ponto de vista orçamentário, está organizado nos programas contidos no PPA – trata-se de saber, então, como é que o Estado pretende realizar seus objetivos e mediante quais instrumentos. A execução da ação governamental, de forma ampla, e dos programas contidos no PPA, de forma mais específica, resulta na realização de gastos públicos. Na hipótese de aumento da despesa por conta da “criação, expansão ou aperfeiçoamento” de ação governamental, deverão ser observadas as regras do artigo 16.

Tem-se **“criação”** de uma ação governamental quando se está diante de um novo programa ou de uma nova atividade não contemplada nos orçamentos anteriores. De outro lado, tanto “expansão” quanto “aperfeiçoamento” pressupõem a existência prévia da ação. Contudo, no primeiro caso, tem-se o aumento do programa (o que geralmente acarreta aumento de gastos) para abranger um maior número de beneficiários, enquanto, no segundo caso, o número de beneficiários permanece o mesmo e a mudança se dá em relação ao programa ou ação em si: a melhoria dos serviços eventualmente prestados e objetivos atingidos é que resulta na majoração da despesa pública.

Como ressalta Harrison Leite:

"Dentro da estrutura de um orçamento programado, qualquer ação de Estado deve estar previamente desenhada no orçamento, seguindo a prioridade da LDO, dentro de um programa contido no PPA. Nada pode ocorrer fora de um programa.

Portanto, fala-se em criação de uma ação governamental quando um novo projeto ou uma nova atividade é instituída. Fala-se em expansão de uma ação governamental quando há aumento ou ampliação de um projeto ou de uma atividade em termos quantitativos. E, em aperfeiçoamento, quando há ampliação em termos qualitativos nas ações governamentais, com agregação intrínseca de melhorias.

<sup>2</sup> PISCITELLI, Tathiane. Direito Financeiro – 8º ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022, p. 142/143.

**Como a criação, expansão ou aperfeiçoamento envolvem geralmente custos, os mesmos devem ser estudados à luz dos requisitos do art. 16, da LRF.**" [LEITE, Harrison. Manual de Direito Financeiro. 8 ed, rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodium, 2019, p. 505]

Nota-se da doutrina de Harrison Leite, acima mencionada, que a lei parte do pressuposto de que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ações governamentais envolvem geralmente custos, o que implica na obrigatoriedade da respectiva análise em face do artigo 16 da LRF e, como envolve vantagens aos servidores públicos, também se aplica o parágrafo único do artigo 169 da CF.

No caso em análise, com fulcro nas normas acima citadas, e, ainda, com base no Acórdão n. 1206/19 do Tribunal Pleno do TCE/PR, o projeto de lei carece desatende às seguintes exigências legais: a) Prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal (requisito não demonstrado pelo Poder Executivo); b) Autorização específica na LDO (embora haja previsão no art. 42 da LDO, há remissão às demais regras da LRF); c) Estimativa de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes (art. 17 da LRF e 113 do ADCT); d) Declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO (art. 16 da LRF).

### **3. DA CONCLUSÃO**

Diante do exposto, com base nos argumentos traçados no presente parecer jurídico, no que se refere ao presente projeto (PL 05/2023), **OPINO pela impossibilidade de tramitação**, em razão dos seguintes vícios firmes e materiais:

- a) Previsão legal genérica, sem especificar quais seriam os brindes, o que prejudica a análise de legalidade e moralidade das contratações;
- b) Ofensa ao §10 do artigo 73 da Lei Eleitoral (Lei Federal n. 9.504/97);
- c) Pela proibição de concessão de vantagem quando já estourados os limites de gasto com pessoal (art. 22 da LRF);
- d) Pela ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeiro na forma dos artigos 16 e 17 da LRF e art. 113 do ADCT;
- e) Pela ausência de declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO (art. 16 da LRF).

Frise-se, além disso, que a ausência de estimativa de impacto orçamentário-financeira configura **inconstitucionalidade formal** (art. 113 do ADCT).

Cambira (PR), 03 de Abril de 2023.

**PEDRO GUERREIRO DI CHIARA**  
Advogado da Câmara Municipal  
OAB/PR n. 76.198