



Consultoria em Administração Municipal Ltda.

São Paulo, 21 de outubro de 2025.

Senhor Presidente,

Em atendimento à consulta formulada pela Dra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, transmitimos a Vossa Excelência, em anexo, o Parecer nº 233039.01.0001/2025, da lavra da consultora *Fernanda Cristina Torres Lusvarghi*, da área especializada em Direito Público desta Conam, com a seguinte ementa:

*Cestas de Natal a servidores, ovos de Páscoa e kits de alimentação escolar a alunos da rede municipal. Projeto de Lei de iniciativa do Executivo. Diversas questões. Exame.*

Permanecemos à disposição dessa Administração para a eventual necessidade de outras abordagens da questão apresentada.

Atenciosamente,

*Manoel Joaquim dos Reis Filho*  
Consultor-Geral  
OAB/SP Nº 19.236

EXMO. SENHOR  
RODRIGO MEIRELES  
DD. PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE  
CAÇAPAVA – SP.

Endereço: Rua Marquês do Paranaguá, 348 – 7º Andar, Centro, CEP 01203-050 – SÃO PAULO-SP



Autenticar documento em <https://cacapava.sponline.com.br/autenticidade>  
com o identificador 360038003900340030003A00540052004100. Documento assinado digitalmente  
conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.



**conam**

Consultoria em Administração Municipal Ltda.

Interessada : Câmara Municipal de Caçapava.

Data : 21 de outubro de 2025.

Parecer nº : 233039.01.0001/2025.

Consultoria : Direito Público.

*Cestas de Natal a servidores, ovos de Páscoa e kits de alimentação escolar a alunos da rede municipal. Projeto de Lei de iniciativa do Executivo. Diversas questões. Exame.*

A Câmara Municipal de Caçapava, por intermédio da Dra. Luciana Aparecida dos Santos, Procuradora Jurídica, encaminha, para análise quanto à constitucionalidade, o Projeto de Lei do Poder Executivo que autoriza a aquisição e a distribuição de: i) cestas de Natal aos servidores públicos municipais; ii) ovos de Páscoa aos alunos da Rede Municipal de Ensino; e iii) kits de alimentação escolar a alunos em situação de vulnerabilidade durante o período de férias ou recesso escolar.

Na consulta, a Consulente manifesta entendimento de que os temas abordados no projeto tratam de matérias distintas, motivo pelo qual deveriam ser apresentados por meio de projetos de lei separados. Ressalta, ainda, que a alegação de inexistência de impacto orçamentário está equivocada, considerando que as despesas terão caráter anual. Assim, os benefícios pretendidos devem estar devidamente previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), o que, ao que tudo indica, não ocorre no projeto em análise, que tampouco faz menção expressa a essa previsão.

Passamos à análise.





1. Observa-se que o projeto de Lei em questão trata de matérias distintas com finalidades e públicos-alvo distintos: i) concessão de cestas de Natal a servidores públicos municipais; (ii) distribuição de ovos de Páscoa a alunos da rede municipal de ensino; e (iii) fornecimento de kits de alimentação escolar durante o recesso escolar a estudantes em situação de vulnerabilidade social.

A Lei Complementar 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o artigo 59, parágrafo único, da Constituição Federal,<sup>1</sup> estabelece, em seu artigo 7º, incisos I e II, que:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

Tais dispositivos consagram o princípio da unidade temática, que vedava a inserção de matérias estranhas em um mesmo texto legislativo.

Contudo, como se verá a seguir, a parte do projeto que trata da concessão de cestas de Natal a servidores públicos apresenta vício de constitucionalidade e, uma vez suprimida da propositura,

<sup>1</sup> CF/88: Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de: [...] Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.



passará a tratar exclusivamente de políticas públicas voltadas ao mesmo público-alvo: os estudantes da rede municipal de ensino.

Dessa forma, uma vez retirada a matéria desconexa, o projeto passará a observar adequadamente a técnica legislativa prevista pela LC 95/1998.

2. A respeito da cesta de Natal para os servidores públicos, é importante destacar as recentes decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que têm sinalizado entendimento no sentido de configurar violação ao artigo 128 da Constituição do Estado de São Paulo, que assim diz: *As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.*

Essa vedação se aplica mesmo quando o benefício não é concedido em pecúnia, ou seja, em forma de valor monetário, mas sim por meio da entrega direta dos gêneros alimentícios que compõem a cesta, tal como está previsto no projeto de lei ora examinado. Vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Procurador-Geral de Justiça questionando a Lei Municipal nº 2.386, de 1º de dezembro de 2021, do Município de Jandira, que “autoriza a administração pública municipal, direta e indireta, a adquirir e conceder cestas de Natal, e dá outras providências”. Concessão de cestas natalinas que não atende ao interesse público e às exigências do serviço. Ofensa aos preceitos dos artigos 111 e 128 da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante. Irrepetibilidade do que foi recebido até o presente julgamento. Ação direta julgada procedente, com observação (ADIN nº 2011396-37.2023.8.26.0000, DJe 28.6.2023).



Tal entendimento tem sido reiterado em outros casos envolvendo Municípios que, de forma semelhante, aprovaram leis municipais com caráter meramente autorizativo e a previsão de entrega dos insumos da chamada “cesta de Natal” aos servidores públicos, sendo relevante destacar o seguinte trecho desse precedente:

Observa-se que a vantagem *sub examine* não se assemelha ao auxílio alimentação, como aventado nas informações, verba essa que é benefício com natureza indenizatória *propter laborem* ou *pro labore faciendo*, pois objetiva ressarcir o servidor público dos gastos com alimentação nos dias de efetivo exercício no cargo, finalidade diversa das cestas de Natal previstas nas Leis complementares 292/2023 e 293/2023 do Município de São Sebastião (ADIN nº 191422-93.2024.8.26.0000, julgado em 11.12.2024).

Assim, como a concessão de cesta de Natal aos servidores municipais, na forma apresentada no projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, poderá ser questionada no âmbito do Tribunal de Justiça de São Paulo, recomendamos que seja apresentada uma emenda supressiva para excluir as disposições dessa natureza da propositura.

3. Com relação aos ovos de Páscoa, identificamos que a distribuição será realizada aos alunos da rede municipal de ensino, não atendendo a rede estadual ou outras áreas da assistência social.

Ao examinar a distribuição de ovos de Páscoa, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo fez o seguinte apontamento em sede de exame de contrato:

(...) à aquisição de ovos de páscoa em número superior ao necessário; à falta de documentos comprovando o número de estudantes matriculados nas redes municipal e estadual de ensino, assim como de crianças frequentadoras dos projetos de esportes e assistidos pelos programas sociais do Município, e a não comprovação da preexistência do programa municipal de distribuição de ovos de páscoa.

(...)

Nessas condições, acompanho as conclusões da SDG, e voto pelo provimento parcial do recurso, afastando-se da r. decisão a determinação da restituição aos cofres públicos da quantia equivalente às despesas impugnadas, mantendo-se no mais o decreto de irregularidade, com aplicação da multa (TC-013786/989/16).

Considerando os termos da decisão ora mencionada, recomendamos a apresentação de uma emenda modificativa com a finalidade de especificar no artigo 6º que a distribuição dos ovos de Páscoa atenderá exclusivamente à rede pública municipal de ensino e ficará vinculada aos alunos efetivamente matriculados.

4. No que diz respeito ao kit alimentação a ser distribuído no recesso escolar para os alunos da rede de ensino municipal, é preciso que seja definido no projeto de lei qual o alcance da expressão “carente” prevista no artigo 7º, bem como da expressão “situação de pobreza ou extrema pobreza” prevista no parágrafo único.

Como alternativa poderá vincular à distribuição as famílias cadastradas no cadastro único do Governo Federal.



Outro ponto que pode ser discutido é adotar os mesmos parâmetros do Estado de São Paulo, cuja distribuição da alimentação escolar nas férias fica condicionada à consulta ao responsável de cada aluno para identificar quem terá interesse em participar do programa.<sup>2</sup>

A definição desses parâmetros conferirá maior segurança jurídica e objetividade na aplicação da proposta que está em fase de votação na Câmara Municipal.

5. Sobre as emendas a serem apresentadas pelos Vereadores, tal como sugerido para aperfeiçoar o projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, é importante anotar que, de fato, constituem importante instrumento colocado à disposição do Legislativo, *afeiçoando-o à vontade democrática representada pela Casa*.<sup>3</sup>

As emendas, de acordo com o conceito dado pelo eminente constitucionalista José Afonso da Silva, “são proposições apresentadas como acessórios de outras. São, em verdade, propostas de modificação de um projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução que se encontre tramitando na Câmara”.<sup>4</sup>

Contudo, à luz do que consagra o princípio da separação dos poderes, o direito de emenda dos Vereadores se sujeita a certos limites, não podendo, de tal modo, implicar em aumento de despesa, na forma do que preconiza o artigo 63, inciso I, da Constituição Federal, e

<sup>2</sup> A esse respeito, vide a seguinte notícia: <https://www.educacao.sp.gov.br/almoco-nas-ferias-educacao-de-sp-abre-consulta-para-ressponsaveis-por-estudantes-da-rede/>. Acesso em: 16.10.2025.

<sup>3</sup> SILVA. José Afonso. *Manual do Vereador*. 5<sup>a</sup> edição, p. 89.

<sup>4</sup> *Op. cit.*, p. 109.





acrescentar dispositivos que extrapolem determinados requisitos e critérios já preestabelecidos no texto inicial do projeto de lei.

Para melhor compreensão desse tema, cita-se o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal, no qual acolheu a decisão do Tribunal de Justiça local e afastou o Tema 917 de repercussão geral<sup>5</sup>, justamente porque o programa de alimentação escolar nas férias criado por lei de iniciativa do Poder Legislativo interferiu na organização administrativa municipal:

(...) Impõe consignar que os recursos financeiros destinados ao fornecimento de merenda escolar são calculados segundo o número de dias letivos do ano e repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, não trazendo a nova legislação indicação da fonte de custeio para as despesas referentes à disponibilização das merendas durante as férias, da realização das atividades e do custo com estrutura para funcionamento dos prédios durante os referidos meses.

(…)

Não se pode conceber que o Poder Legislativo, sem a iniciativa do Poder Executivo, possa alterar as atribuições, estrutura e organização dos órgãos deste último, sem ofensa aos referidos comandos constitucionais, cuja observância é obrigatória pelos demais entes federados, em decorrência do princípio da simetria (RE nº 1.422.446, 14.4.2023).

Assim, caso sejam apresentadas emendas pelos Vereadores, deverão observar tais critérios, não podendo interferir

<sup>5</sup> Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).





na gestão ou na forma como será realizado o programa de distribuição dos ovos de Páscoa ou da alimentação escolar nas férias.

6. E, por fim, ainda é importante tecer considerações sobre o artigo 10 do projeto de lei, cujo teor é o seguinte: *As despesas decorrentes da aplicação dessa lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, podendo ser suplementadas, se necessário.*

Contudo, essa disposição, embora presente uma prática recorrente no âmbito dos projetos de leis municipais que pode não implicar em vício de constitucionalidade<sup>6</sup>, revela-se excessivamente genérica e, por essa razão, não satisfaz os requisitos estabelecidos pelo artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

Esse dispositivo exige que toda proposição legislativa contenha, de forma clara e objetiva, a indicação dos meios e recursos necessários à sua execução. Vejamos:

Art. 25 Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Conforme orientação da Dra. Elizabeth Toshiko Horie, Consultora-Chefe da Área de Planejamento, Orçamento e Gestão da Conam, a disposição legislativa que implique em aumento da despesa deve adotar a seguinte redação:

<sup>6</sup> (...) A falta de indicação da fonte de custeio da lei em tela não caracteriza infração ao artigo 25 da Constituição do Estado. Na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, “A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de constitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”. (TJ/SP, ADIn nº 2211442-71.2025.8.26.0000, julgado em 8.10.2025).



Art. XX. Para atender as despesas decorrentes desta Lei, fica o Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares<sup>7</sup> até o valor de R\$ .....

Parágrafo único. Os recursos para cobertura dos créditos de que trata o caput deste artigo serão indicados no decreto de abertura, nos termos dos art. 43 da Lei nº 4.320/1964.”

### Ou

Art. XX. Para atender as despesas decorrentes desta Lei, fica o Executivo autorizado a abrir créditos adicionais especiais<sup>8</sup> até o valor de R\$ .....

§ 1º Os recursos para cobertura dos créditos de que trata o caput deste artigo serão indicados no decreto de abertura, nos termos dos art. 43 da Lei nº 4.320/1964.

§ 2º No curso da execução orçamentária, fica autorizada a elevação do limite de que trata o caput, nos mesmos parâmetros estabelecidos no art. ....<sup>9</sup> da Lei Municipal nº ...../20XX.<sup>10</sup>”

Assim, considerando que o artigo 10 do projeto de lei está em desacordo, poderá ser apresentada uma emenda por um dos Vereadores ao projeto de lei de modo a adequá-lo ao artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

Outrossim, a ausência de impacto orçamentário enviado em anexo à propositura apresentada pelo Poder Executivo Municipal implica em constitucionalidade e, também, inviabiliza a análise pela Câmara Municipal do alinhamento das despesas que estão sendo criadas com as peças de planejamento orçamentário e financeiro.

<sup>7</sup> Se houver dotação orçamentária, mas com saldo insuficiente.

<sup>8</sup> Se houver não houver dotação orçamentária específica.

<sup>9</sup> Artigo que autoriza a abertura de créditos suplementares.

<sup>10</sup> Lei orçamentária vigente.



Nesse sentido, o artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelece que:

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.

Somando-se a essa disposição constitucional temos os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), os quais estabelecem que toda despesa corrente derivada de lei que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios deverá ser instruída com a estimativa de impacto e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

Ainda que o projeto de lei possa parecer que tenha conteúdo meramente autorizativo, devido ao uso da expressão “o Poder Executivo fica autorizado”, o fornecimento dos kits de alimentação escolar durante as férias escolares e a distribuição de ovos de Páscoa com a aprovação pela Câmara Municipal passam a constituir obrigações legais, cujo cumprimento não é facultativo, mas sim cogente, sujeitando-se, portanto, aos critérios constitucionais e legais que buscam uma gestão fiscal equilibrada.

De tal modo que um caminho possível é Câmara Municipal solicitar ao Poder Executivo a complementação da justificativa do projeto de lei para que seja apresentado o impacto orçamentário.



7. Diante de todo o aqui exposto, conclui-se que o Projeto de Lei encaminhado pelo Poder Executivo apresenta aspectos que demandam ajustes para garantir sua conformidade com os preceitos constitucionais e legais aplicáveis, sendo recomendado:

7.1 A supressão da previsão de concessão de cestas de Natal aos servidores públicos municipais por configurar vício de inconstitucionalidade à luz do entendimento adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

7.2 A apresentação de emenda modificativa para delimitar com precisão o público-alvo da distribuição de ovos de Páscoa, vinculando-o exclusivamente aos alunos regularmente matriculados na rede pública municipal de ensino;

7.3 A definição objetiva dos critérios de vulnerabilidade social para a concessão dos kits de alimentação escolar durante o recesso;

7.4 A adequação da redação do artigo 10 com a indicação clara dos recursos orçamentários disponíveis ou a previsão de abertura de créditos adicionais, conforme o caso;

7.5 A elaboração e a apresentação do impacto orçamentário e financeiro pelo Poder Executivo, nos termos do artigo 113 do ADCT e dos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como condição para a regular tramitação e aprovação da proposta.



Por fim, reforça-se que eventuais emendas parlamentares devem respeitar os limites constitucionais impostos ao Poder Legislativo, especialmente no que tange à criação de despesas e à manutenção da organização administrativa do Executivo.

Essas são as considerações que entendemos importante observar neste parecer, sem prejuízo de colocarmo-nos à disposição para prestar eventuais esclarecimentos adicionais ou, se necessário, para o agendamento de reunião virtual com o intuito de aprofundar algum dos pontos abordados nesse parecer. Para agendar atendimento ou tratar de aspectos específicos, solicitamos que o contato seja feito diretamente pelo *WhatsApp* do Setor de Direito Público: (11) 91367-3203.

É o parecer.



*Fernanda Cristina Torres Lusvarghi*  
Consultora da Área de Direito Público  
OAB/SP nº 485.601

De acordo,



*Clarissa Boscaine*  
Consultora-Chefe  
OAB/SP nº 243.180

