

12/08/2025

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.539.801 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. GILMAR MENDES
RECTE.(S)	: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMERICANA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE AMERICANA
PROC.(A/S)(ES)	: DAVID FRITZSONS BONIN
RECTE.(S)	: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA
ADV.(A/S)	: JOSE RAFAEL DE CARVALHO
RECDO.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS. RESERVA DE LEI. CESTA DE NATAL. INCONSTITUCIONALIDADE.

I. CASO EM EXAME

1. Recurso extraordinário contra acórdão que declarou a inconstitucionalidade de lei municipal que instituiu a cesta de Natal para servidores públicos, por ausência de parâmetros legais para a fixação do valor do benefício.
2. A lei impugnada delegou ao Poder Executivo e à Mesa Diretora da Câmara Municipal a fixação do valor da cesta de Natal por meio de decreto e resolução, respectivamente.
3. O Tribunal de origem entendeu que a lei violou a reserva de lei para a fixação de vantagens pecuniárias a servidores públicos, bem como os princípios da moralidade e da razoabilidade.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se a lei municipal que instituiu a cesta de Natal para servidores públicos, sem definir critérios objetivos para a fixação do seu valor, é constitucional.



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade>

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código DAD5-1FB7-2FAD-3F8F e senha B638-B6AE-838B-0301

ARE 1539801 / SP

III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A jurisprudência do STF afirma que a retribuição pecuniária de servidores públicos está sujeita à reserva absoluta de lei, sendo necessário que o legislador estabeleça critérios mínimos para o cálculo e aferição de gratificações.

6. A lei impugnada, ao delegar ao Poder Executivo e à Mesa Diretora a fixação do valor da cesta de Natal sem parâmetros legais, viola a reserva de lei e os princípios da moralidade e da razoabilidade.

7. A decisão recorrida está em consonância com a jurisprudência do STF sobre a matéria.

8. O recurso não merece prosperar.

IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Recurso extraordinário ao qual se nega provimento.

ACÓRDÃO:

O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixou de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes.

Publique-se.

Brasília, Sessão Virtual de 01 a 08 de agosto de 2025.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente



RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.539.801 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMERICANA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE AMERICANA**
PROC.(A/S)(ES) : **DAVID FRITZSONS BONIN**
RECTE.(S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA**
ADV.(A/S) : **JOSE RAFAEL DE CARVALHO**
RECDO.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Trata-se de recurso extraordinário em face de acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, ementado nos seguintes termos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. VANTAGEM PECUNIÁRIA. CONCESSÃO DE CESTA DE NATAL AOS SERVIDORES PÚBLICOS. LEI 6.698, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE AMERICANA. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 111, 128 E 144, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INSTITUIÇÃO DE VANTAGEM PECUNIÁRIA PARA SERVIDORES PÚBLICOS ATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA. INSTITUIÇÃO DE QUALQUER VANTAGEM PECUNIÁRIA QUE DEVE ATENDER AO INTERESSE PÚBLICO E ÀS EXIGÊNCIAS DO SERVIÇO, E NÃO APENAS PRIVILEGIAR, COMO NO CASO EM TELA, INTERESSES PRIVADOS DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INCOMPATIBILIDADE COM OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, RAZOABILIDADE E DO INTERESSE PÚBLICO. VALOR DO BENEFÍCIO INSTITUÍDO POR MEIO DE DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E DE RESOLUÇÃO DA CÂMARA DOS VEREADORES. SISTEMA



ARE 1539801 / SP

NORMATIVO CONSTITUCIONAL EXIGE LEI EM SENTIDO ESTRITO PARA A FIXAÇÃO DA REMUNERAÇÃO DE CARGOS, FUNÇÕES E EMPREGOS PÚBLICOS. MATÉRIA QUE DEVE OBSERVAR O PRINCÍPIO DA RESERVA ABSOLUTA DE LEI. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 20, III, E 24, § 2º, '1', DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, REPRODUÇÃO DOS ARTS. 51, IV, 52, XIII, E 61, § 1º, II, 'A', DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCOMPATIBILIDADE COM O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO PROCEDENTE, COM RESSALVA.” (eDOC 10/ID: 357d2e8e, p. 3)

Na origem, trata-se de representação de inconstitucionalidade em face da Lei municipal 6.698/2022, que dispõe sobre a concessão de cesta de Natal aos servidores públicos municipais.

O pedido foi julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade da norma mencionada, com fundamento na ocorrência de vício formal e material, ante a ofensa aos princípios da moralidade, da legalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade e da primazia do interesse público sobre o privado.

No recurso extraordinário interposto pela Prefeitura do Município da Americana, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 111, 128 e 144 do texto constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se a constitucionalidade do pagamento da gratificação instituída pela Lei municipal 6.698/2022, com fundamento na autonomia municipal para legislar sobre a matéria.

Alega-se que “o Chefe do Poder Executivo possui a prerrogativa de implementar benefícios que impactam diretamente e positivamente sobre o quadro de servidores”. (eDOC 12/ID: 68c1ea1f, p. 9)

Argumenta-se que “para o deslinde da questão há que se examinar se a Lei municipal de fato viola os dispositivos da Lei federal 11.901/2009, pois, apenas assim, haveria violação à competência exclusiva da União para legislar



ARE 1539801 / SP

sobre direito do trabalho e condições para o exercício das profissões (...)” e que, portanto, “(...) não há como fugir do necessário exame de regras infraconstitucionais para se analisar a possível violação às regras constitucionais suscitadas in casu, o que se demonstra impossível no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade”. (eDOC 13/ID: 9d3e7369, p. 13-14)

No recurso extraordinário interposto pela Câmara Municipal de Americana, com fundamento no art. 102, III, “a”, da Constituição Federal, aponta-se violação aos arts. 18, *caput*; 30, I; 37, *caput*; 39, § 1º; e 61, § 1º, “c”, do texto constitucional.

Nas razões recursais, sustenta-se que *“o benefício é intimamente ligado ao serviço realizado pelos servidores públicos municipais, tanto que a lei estabelece que a concessão da cesta natalina (mediante o fornecimento de gênero alimentícios ou crédito do valor no cartão alimentação) é destinada a estes, ou seja, a quem mantém o vínculo de trabalho com o Poder Público”. (eDOC 14/ID: e652d0ff, p. 8)*

Alega-se, assim, que prevalece no caso a autonomia municipal para legislar sobre seus servidores.

É o relatório.



RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.539.801 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. GILMAR MENDES**
RECTE.(S) : **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMERICANA**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE AMERICANA**
PROC.(A/S)(ES) : **DAVID FRITZSONS BONIN**
RECTE.(S) : **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA**
ADV.(A/S) : **JOSE RAFAEL DE CARVALHO**
RECDO.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES (RELATOR): Os recursos não merecem prosperar.

Inicialmente, registro que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a retribuição pecuniária dos servidores públicos se sujeita à reserva absoluta de lei. Por esse motivo, compete ao legislador estabelecer critérios e parâmetros mínimos para o cálculo e aferição das gratificações, sob pena de manifesta inconstitucionalidade.

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.551/GO, da minha relatoria, DJ 29.6.2020, o Tribunal Pleno declarou a inconstitucionalidade de legislação estadual que instituiu gratificação de chefia e assessoramento, delegando ao Governador a prerrogativa de arbitrar os valores devidos. Na ocasião, o Tribunal afirmou que a legislação impugnada, *“ao deixar de fixar parâmetros mínimos para o estabelecimento da verba pelo Governador, traduziu-se em verdadeira abdicação da competência conferida pela Constituição Federal ao Poder Legislativo, pela concessão de total liberdade ao Chefe do Poder Executivo na fixação dos valores devidos em retribuição aos que exerceram a referida atividade”*.

Transcrevo a ementa do acórdão:

“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI 13.909 DO ESTADO DE GOIÁS. 3. GRATIFICAÇÃO DE



Autenticar documento em <https://cacapava.spfonline.com.br/autenticidade>

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 341A-3B68-BB64-73C4 e senha DA5C-3AB7-9426-C305

ARE 1539801 / SP

DESEMPENHO PARA SERVIDORES PÚBLICOS. FIXAÇÃO PELO GOVERNADOR E DISTRIBUIÇÃO PELO SECRETÁRIO DE ESTADO. VIOLAÇÃO DO ART. 37, X, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NECESSIDADE DE LEI. 4. CARREIRA DO MAGISTÉRIO ESTADUAL. PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA. INGRESSO POR CONCURSO PÚBLICO. CARGO DE CARREIRA. ACESSO ÀS CLASSES DA CARREIRA POR PROMOÇÃO COM BASE EM MERECIMENTO. POSSIBILIDADE. 5. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 6. MODULAÇÃO DE EFEITOS PARA QUE OS SERVIDORES NÃO SOFRAM DECRÉSCIMO REMUNERATÓRIO.” (ADI 3.551, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 19.8.2020)

Em sentido análogo, o Tribunal Pleno, no julgamento do RE 264.289-4/CE, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 3.10.2001, declarou a inconstitucionalidade de legislação do Município de Fortaleza que instituiu *“gratificação relativa à produtividade dos integrantes do quadro de Procuradores do Município, na forma de Decreto a ser baixado pelo Chefe do Poder Executivo”*. Transcrevo a ementa do julgado, no que importa:

“(…) 2. No entanto, o direito à revisão pressupõe a constitucionalidade da norma que haja instituído a vantagem cuja extensão aos proventos se reivindica, o que não ocorre no caso. II. Servidores públicos: aumento de vencimentos: reserva de lei e delegação ao Executivo. Submetida a concessão de aumento da remuneração dos servidores públicos à reserva de lei formal (CF, art. 61, § 1º, II, a), a essa não é dado cingir-se à instituição e denominação de uma vantagem e delegar ao Poder Executivo - livre de quaisquer parâmetros legais - a definição de todos os demais aspectos de sua disciplina, incluídos aspectos essenciais à sua quantificação. III. Controle de constitucionalidade: possibilidade de declaração de ofício, no



ARE 1539801 / SP

julgamento do mérito de RE, da inconstitucionalidade de ato normativo que o Tribunal teria de aplicar para decidir a causa, posto não prequestionada a sua invalidez (...)” (RE 264.289, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 3.10.2001, DJ 14.12.2001)

Pois bem.

Na espécie, o Tribunal de origem consignou que a Lei municipal 6.698/2022, ao conceder a vantagem pecuniária consistente na Cesta de Natal, não atendeu ao interesse público, à moralidade e à razoabilidade, posto que buscou beneficiar apenas interesses financeiros e a pessoa dos servidores públicos municipais, em detrimento do interesse público. Registrou, ainda, que a instituição da vantagem necessita da edição de lei em sentido estrito e que, no caso dos autos, a fixação do valor do benefício ficou a critério do Administrador e da Mesa Diretora da Câmara Municipal, mediante a edição de decreto. Nesse sentido, colho trecho do acórdão recorrido:

“Da leitura dos dispositivos impugnados, não resta dúvida de que a instituição de cesta de Natal, a ser concedida no mês de dezembro de cada ano, viola os preceitos constitucionais mencionados acima. O pagamento da vantagem pecuniária em tela é destinado a beneficiar apenas interesses financeiros e pessoais exclusivamente privados dos servidores públicos ativos da administração direta e indireta do Município, em detrimento do interesse público, das exigências do serviço, dos princípios da moralidade e da razoabilidade, razão pela qual são inconstitucionais os dispositivos impugnados.

(...)

Oportuno observar, ademais, que Constituição Estadual, reproduzindo a Constituição Federal, exige lei em sentido



ARE 1539801 / SP

estrito para a fixação da remuneração de cargos, funções e empregos públicos (arts. 20, III, e 24, § 2º, '1', da Constituição Estadual, e arts. 51, IV, 52, XIII, e 61, § 1º, II, 'a', da Constituição Federal).

Referida matéria deve observar o princípio da reserva absoluta de lei.

Importa considerar, neste aspecto, que o §2º do art. 1º e o parágrafo único do art. 2º da lei impugnada deixou a critério do Administrador e da Mesa Diretora da Câmara Municipal estabelecerem, por meio de decreto e de resolução legislativa, respectivamente, o valor do benefício, do que também decorre violação aos princípios da reserva legal.

Por derradeiro, tendo em vista a natureza alimentar da verba em tela, bem como o princípio da razoabilidade, fica ressalvada apenas a irrepetibilidade dos valores recebidos de boa-fé pelos funcionários públicos até o presente julgamento.

Face ao exposto, nos termos ora deduzidos, meu voto é no sentido da procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei 6.698, de 25 de novembro de 2022, do Município de Americana, com ressalva de irrepetibilidade". (eDOC 10/ID: 357d2e8e)

Verifica-se, assim, que o acórdão do Tribunal de origem não diverge da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, notadamente no que se refere à inconstitucionalidade da disposição legal que não estabelece de maneira categórica os critérios para a concessão de vantagem pecuniária, hipótese em que se insere a situação narrada nos autos, em que conferida ao Administrador e à Mesa Diretora a liberalidade de, mediante decreto, fixar o valor atualizado do benefício. Eis o teor da norma impugnada:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder cesta de Natal aos servidores públicos da administração direta e



ARE 1539801 / SP

indireta do Município de Americana, no mês de dezembro de cada exercício.

§ 1º O benefício a que se refere o caput poderá ser concedido mediante a entrega de gêneros alimentícios ou crédito do valor correspondente no cartão alimentação de cada servidor.

§ 2º O valor mínimo do benefício será de R\$ 200,00(duzentos reais), cabendo ao Chefe do Poder Executivo, em cada exercício, estabelecer, mediante a edição de decreto, o valor a ser concedido a cada servidor.

§ 3º O benefício de que trata o caput será concedido, também, aos estagiários em atividade no âmbito do Poder Executivo.

Art. 2º Fica a Câmara Municipal de Americana autorizada a conceder aos seus servidores públicos ativos e estagiários cesta de Natal, nos termos do artigo 1º desta Lei, custeada com recursos próprios do Poder Legislativo.

Parágrafo único. Poderá a Mesa Diretora, mediante Ato, atualizar, em cada exercício, o valor do benefício previsto nesta Lei.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário.”

Ante o exposto, voto por **negar provimento** ao recurso (artigo 932, VIII, do CPC, c/c art. 21, §1º, do RISTF) e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixo de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.539.801 SÃO PAULO

PROCED. : SÃO PAULO/SP

RELATOR(A) : MIN. GILMAR MENDES

RECTE.(S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AMERICANA

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE AMERICANA

PROC.(A/S) (ES) : DAVID FRITZSONS BONIN (243886/SP)

RECTE.(S) : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE AMERICANA

ADV.(A/S) : JOSE RAFAEL DE CARVALHO (268080/SP)

RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

PROC.(A/S) (ES) : PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, negou provimento ao recurso e, tendo em vista a ausência de fixação de honorários pela origem, deixou de aplicar o disposto no §11 do art. 85 do CPC, nos termos do voto do Relator, Ministro Gilmar Mendes. Plenário, Sessão Virtual de 1.8.2025 a 8.8.2025.

Composição: Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário



Autenticar documento em <https://cacapava.splonline.com.br/autenticidade>

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 2BC1-0DAA-41C1-F382 e senha 5473-B6D7-C301-9BCC