



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

São Paulo, 06 de maio de 2020.

**Ofício nº 030/2020 – GPGC**

**Assunto:** Inconstitucionalidade de leis municipais que disciplinam a concessão de Salário Esposa, 14º Salário e Abono/Gratificação de Aniversário/Natal/Ano Novo.

**Exmo. Senhor Procurador-Geral de Justiça,**

Com meus cordiais cumprimentos, represento a Vossa Excelência para que, pelos fundamentos adiante expostos (além daqueles que o douto Procurador-Geral de Justiça do Estado entenda pertinentes), sejam propostas Ações Diretas de Inconstitucionalidade perante o E. TJ-SP.

A partir de dados extraídos do Sistema Audesp<sup>1</sup>, do Portal da Transparência Municipal do TCE-SP<sup>2</sup>, de sites de Prefeituras e Câmaras, assim como de informações levantadas pela diligente Fiscalização desta E. Corte de Contas, identificou-se a existência de leis<sup>3</sup> concedendo **salário esposa, 14º salário e abono/gratificação de aniversário/natal/ano novo** em favor de servidores públicos dos órgãos listados nos Anexos 1 a 6.

<sup>1</sup> A divisão AUDESP, criada em 2012 e reestruturada em 2015, tem como escopo principal realizar massivo processamento eletrônico de dados de órgãos jurisdicionados (municipais e estaduais), levando informações de interesse fiscalizatório às Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais desta Corte, agregando conhecimento, relevância e materialidade para direcionar as ações de controle externo nas mais diversas frentes de atuação do Tribunal de Contas. – Texto extraído de <https://www.tce.sp.gov.br/audesp>.

<sup>2</sup> Dados disponíveis em: <https://transparencia.tce.sp.gov.br/>.

<sup>3</sup> É importante acentuar que boa parte dos jurisdicionados não informam em seus sites quais leis estão em vigor. Nesses casos, e diante da impossibilidade de saber quais normativos estavam vigentes, optou-se por listar todas as leis disponíveis nesses endereços eletrônicos que tenham instituído benefícios em tais moldes. Assim, caso algum órgão/entidade venha a apontar que a legislação indicada neste ofício encontra-se revogada, pertinente questionar se alguma outra legislação não está permitindo o pagamento do benefício, uma vez que todos os órgãos e entidades apontados nos anexos 1, 2, 3, 4 e 6 só o foram porque, desde o primeiro momento, identificou-se na base de dados do TCE-SP a realização de despesas com verbas cuja designação indicava possível concessão de vantagens inconstitucionais.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://spoti.fi/20QcACq)



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

Reputa-se inconstitucional a instituição desses benefícios, uma vez que não atendem ao interesse público e/ou às exigências do serviço (art. 111 e art. 128 da Constituição Paulista, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta<sup>4</sup>), configurando-se mecanismos destinados a **contemplar interesses exclusivamente privados dos agentes públicos**.

Nesse sentido, cabe destacar ensinamento de Hely Lopes Meirelles que, criticando a excessiva liberalidade da Administração Pública na concessão de vantagens pecuniárias “anômalas”, sem qualquer razão de interesse público, pontuava:

*Além dessas vantagens, que encontram justificativa em fatos ou situações de interesse administrativo, por relacionadas direta ou indiretamente com a prestação do serviço ou com a situação do servidor, as Administrações têm concedido vantagens anômalas, que refovem completamente dos princípios jurídicos e da orientação técnica que devem nortear a retribuição do servidor. Essas vantagens anômalas não se enquadram quer como adicionais, quer como gratificações, pois não têm natureza administrativa de nenhum destes acréscimos estipendiários, **apresentando-se como liberalidades ilegítimas que o legislador faz à custa do erário, com o só propósito de cortejar o servidor público.** (...). (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 34ªed., São Paulo: Malheiros, 2008, p.495) (destaques do MPC-SP).*

Na fixação de vantagens aos servidores, faz-se necessário observar o **princípio da razoabilidade**, por meio do qual se verifica se há necessidade (se é um dos anseios da Administração Pública), **adequação** (se atende aos fins públicos que com a norma se pretende alcançar) e **proporcionalidade em sentido estrito** (que as restrições, imposições ou ônus dela decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

<sup>4</sup> Constituição do Estado de São Paulo de 1989, **Artigo 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)

**Artigo 128** - As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço.

**Artigo 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.





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

Analisando-se criticamente a concessão dos benefícios mencionados (salário esposa, 14º salário e abono/gratificação de aniversário/natal/ano novo), não se identifica nenhum dos requisitos da razoabilidade, uma vez que não são uma necessidade da Administração Pública, mas sim uma conveniência aos servidores públicos beneficiados.

Portanto, revelam-se inadequados na perspectiva do interesse público e, ao mesmo tempo, desproporcionais, na medida em que criam ônus financeiro à Administração Pública sem que exista contrapartida razoável dos beneficiados. Com efeito, embora o pagamento de alguns desses benefícios exija requisitos, como não ter o beneficiário ultrapassado certo número de faltas ou recebido penalidades funcionais durante o ano, não se pode entendê-los juridicamente como contrapartida razoável, visto que, na prática, nada mais são do que obrigações a que os servidores estão sujeitos por seu respectivo regime legal.

Tal entendimento coaduna-se com a firme jurisprudência do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que há tempos vem declarando inconstitucionais benefícios criados nesses moldes:

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.**

*Lei Complementar nº 135/12, de 04 de abril de 2012, que "dispõe sobre o Regime Jurídico Único Estatutário, regime próprio de Previdência Social e Plano de cargos, carreiras e vencimentos dos servidores públicos integrantes do quadro funcional da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Município de Guarujá."*

[...]

**Salário-Consorte.** *Inequívoca a violação aos princípios da razoabilidade e da moralidade. Estado civil do servidor não guarda relação com suas atividades. Ausente qualquer causa justificadora do benefício. Inconstitucionalidade dos arts. 203 e 204.*

*Modulação de efeitos. Providência oportuna. A retroação dos efeitos de decisão acabaria por atingir servidores que obtiveram vantagens patrimoniais com fundamento nos dispositivos invalidados, obrigando-os ao ressarcimento do erário municipal. No entanto, descabida a repetição de aludidas parcelas quando recebidas de boa-fé. Efeitos da decisão serão produzidos ao cabo de 120 (cento e vinte) dias da data do julgamento da ação.*

*Não conhecimento do pedido relativo ao art. 679, caput e § 2º. Julgo extinto o processo quanto aos arts. 198, 199 e 679, § 1º. No mais, julgo procedente, em parte, a ação, com modulação. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2220811-41.2015.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 30.03.2016, v.u., Grifos do MPC/SP).*

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

*Leis Municipais de nº 7.508/1975 e nº 7.553/1976, que "têm efetuado pagamentos ao funcionalismo público municipal do benefício*



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://spoti.fi/20QcACq)



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

denominado "salário esposa", no valor de 5% do salário mínimo (Art. 7º da Lei 7.553/1976)

[...]

Dessa maneira, verifica-se que o "salário-esposa" constituiu nítida vantagem de caráter pessoal, não estando acobertada pela garantia constitucional da irredutibilidade de vencimento.

Por fim, como bem ressaltou o Ministério Público, o critério indexador de reajuste da verba municipal previsto no artigo 7º da Lei Municipal nº 7.553/76, de igual maneira não foi recepcionado pela Carta Magna que, em seu artigo 7º, inciso IV,

dispõe:

Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

(...)

IV - salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim; (destaquei).

Assim, referidas Leis Municipais devem ser consideradas inconstitucionais, por estarem, de fato, em flagrante colisão com o determinado pela Constituição Federal.

Ante o exposto, ratificando os termos da decisão que antecipou os efeitos da tutela, julgo o processo, com resolução do mérito e PROCEDENTE o pedido, para:

1) Declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade das Leis Municipais de nº 7.508, de 21 de outubro de 1975 (artigo 2º) e nº 7.553, de 25 de fevereiro de 1976 (artigo 7º), que instituem o salário-esposa e utilizam o salário mínimo como indexador de reajuste do referido benefício;

2) condenar os requeridos na obrigação de não fazer, consistente na abstenção de promover novos pagamentos com essa mesma natureza discriminatória ("Salário-Esposa"), sob pena de multa diária no valor de R\$ 5.000,00, limitada a R\$100.000,00, para cada pagamento indevidamente realizado, a ser aplicada ao ordenador da despesa pública. (TJ-SP, Juízo de Direito da Vara da Fazenda Pública São Carlos, Processo 1008140-64.2017.8.26.0566, Rel. Gabriela Muller Carioba Attanasio, j. 20.04.2018, v.u., Grifos do MPC/SP).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Jales** – Artigos 99 e 100 da Lei Complementar Nº 16, de 31 de maio de 1993, que concede "gratificação de aniversário" aos servidores ativos e inativos – Vantagem que não atende ao interesse público e às exigências do serviço – Violação aos princípios constitucionais da moralidade, interesse público e razoabilidade – Arts. 111, 128 e 144 da Constituição Estadual - Inconstitucionalidade declarada – Ação procedente. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2046688-93.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 07.03.2018, v.u.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 81, da Lei Complementar nº 08/1992, e da Lei nº 1.082/2011, do Município de Macedônia, instituindo, a primeira, a incorporação de quinquênios aos vencimentos dos servidores "para todos os efeitos", gerando o efeito conhecido como "repique" ou "cascata", tendo a segunda mencionada**



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



mpc.sp.gov.br



mpc.sp



MPdeContas\_SP



mpc\_sp



spoti.fi/20QcACq



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

lei criado o 14º salário a ser pago no mês do aniversário do servidor. 1. O efeito gerado pela LC 08/92 no cálculo do adicional viola proibição constitucional de acumulação de acréscimos ulteriores, os quais devem incidir sem considerar aquela incorporação. Precedentes do STF. 2. Do mesmo modo, “quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna”, tal como na concessão injustificada de 14º salário, há afronta aos princípios constitucionais da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público. 3. Ofensa aos artigos 111, 115, XVI, e 128, da Constituição Bandeirante. 4. Julgaram procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade do artigo 81, da Lei Complementar nº 08/1992, e da Lei nº 1.082/2011, do Município de Macedônia. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2046688-93.2017.8.26.0000, Rel. Des. João Negrini Filho, j. 07.03.2018, v.u.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 1.965/1996, do Município de Paulínia (com a redação determinada pelas Leis municipais nºs 2.431/2000 e 2.504/2002), que “dispõe sobre a criação do décimo-quarto salário”. Afronta aos preceitos da moralidade, interesse público e razoabilidade (artigos 111 e 128 da Constituição estadual). Declaração de inconstitucionalidade ex tunc com modulação de efeitos, para que os valores recebidos em decorrência dessa vantagem pecuniária até o presente julgamento assumam caráter de verbas irrepetíveis. Ação procedente. (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 2213310-70.2014.8.26.0000, Rel. Des. Vanderci Alves, j. 04.02.2015, v.u.)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Campos do Jordão - Lei Municipal nº3.111/2007 que instituiu benefício de "abono aniversário" a todos os servidores daquele Município - Inconstitucionalidade material - Inobservância do interesse público e às exigências do serviço - Violação ao princípio da razoabilidade bem como aos artigos 111, 128 e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo - Inconstitucionalidade decretada.”** (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 0037297-90.2013.8.26.0000, Rel. Des. Samuel Júnior, j. 26.06.2013, v.u.).

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis do município de Barra Bonita que instituem "abono aniversário" e "auxílio alimentação" estendido aos servidores inativos - alegada infringência ao art. 128 da Constituição Bandeirante. admissibilidade - normas que, ademais, vulneram os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, aplicáveis à administração pública - ação julgada procedente.** (TJ-SP, Órgão Especial, ADI 0136976-34.2011.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, j. 16.11.2011, v.u.).

Os dados levantados pelo *Parquet* de Contas encontram-se listados nos Anexos 1 a 6. Frise-se que, para a classificação dos casos em um dos tipos irregulares (salário esposa ou 14º salário e abono/gratificação de aniversário/natal/ano novo), deuse relevância à estruturação ou conformação jurídica observada, e não à



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/20QcACq](https://spoti.fi/20QcACq)





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

nomenclatura ou denominação adotada pela norma local, visto que, não raras vezes, sob o rótulo de benefícios regulares, são concedidas as vantagens ora questionadas. Um exemplo é o pagamento de salário esposa que, em vários municípios, é enquadrado no conceito de salário família.

Ressalta-se, ainda, que foram detectadas leis instituidoras de benefícios com indícios de inconstitucionalidade que: (i) estão gerando custos ao erário, sendo que os valores dispendidos não puderam ser localizados na base de dados da Audep; ou (ii) por alguma condição de fato, não estão gerando custos ao erário, na medida em que não foram regulamentadas, não há servidores aptos a se beneficiarem dos pagamentos ou, simplesmente, porque as leis não estão sendo executadas pelos entes. Tais situações estão listadas no Anexo 4.

Também foram identificados casos de benefícios com indícios de inconstitucionalidade, listados no Anexo 5, mas, diante da inexistência de publicação da legislação correlata nos sites e portais de transparência das entidades em questão, restou prejudicada averiguação mais aprofundada pelo MPC, não obstante todos os esforços envidados no sentido de obter cópias de tais normas.

No Anexo 6, por sua vez, foram indicados os casos em que houve pagamento de benefícios sem indicação de previsão legal em vigor, circunstância que, não obstante constitua óbice à propositura de ADI, não exclui a possibilidade de adoção de outras medidas que Vossa Excelência entenda pertinentes. Em tais casos, ou o pagamento vinha sendo realizado com base em norma já revogada, ou o jurisdicionado não soube informar à Fiscalização o respaldo legal para tal despesa.

Destaca-se que, no período de janeiro de 2017 a agosto de 2019, foi realizado o pagamento de tais benefícios em **128 municípios**, no **valor total de R\$ 243.111.737,74**, o que representa um **custo médio de R\$ 91.166.901,65 ao ano**<sup>5</sup>.

Trata-se de montante expressivo que poderia, por exemplo, estar sendo destinado às ações de combate ao Covid-19. Nesse aspecto, e apenas a título comparativo, o Hospital de Campanha do Ibirapuera, que conta com 240 leitos de baixa complexidade e 28 leitos de estabilização, teve um custo estimado de R\$ 12

<sup>5</sup> Considerando-se os entes listados nos anexos 1, 2, 3, 4 e 6 deste Ofício.





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

milhões para construção e desmobilização, além de R\$ 10 milhões mensais para o custeio da unidade<sup>6</sup>. Ou seja, **apenas com os recursos gastos com o pagamento de tais benefícios inconstitucionais entre janeiro de 2017 e agosto de 2019, seria possível construir e manter em funcionamento por um mês 11 hospitais de campanha nesses moldes.**

Assim, diante do patente desrespeito às normas constitucionais referidas, encaminho a relação constante das tabelas anexas contendo a rubrica informada no sistema Audesp/Portal da Transparência do TCE-SP, nome do município, nome da entidade pagadora, totais de valores pagos e a indicação da legislação municipal correlata ao tipo de benefício, para a análise da viabilidade da propositura de ADI's perante o E. TJ-SP, bem como outras medidas de competência deste Ministério Público Estadual.

Com a brevidade demandada na hipótese e com a anuência dos demais procuradores que oficiam perante os entes mencionados nos Anexos deste ofício,

**THIAGO PINHEIRO LIMA**  
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Ao Exmo. Senhor  
**Dr. MÁRIO LUIZ SARRUBBO**  
DD. Procurador-Geral de Justiça  
Ministério Público do Estado de São Paulo  
Rua Riachuelo, 115, Centro  
São Paulo - SP  
CEP: 01007-904

<sup>6</sup> Dados disponíveis em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/comeca-a-funcionar-o-hospital-de-campanha-do-complexo-esportivo-do-ibirapuera/>. Acesso aos 05/05/2020.



Avenida Rangel Pestana, 315, 6º andar, São Paulo - SP, CEP 01017906



(11) 3292-4302



[mpc.sp.gov.br](http://mpc.sp.gov.br)



[mpc.sp](https://www.facebook.com/mpc.sp)



[MPdeContas\\_SP](https://twitter.com/MPdeContas_SP)



[mpc\\_sp](https://www.instagram.com/mpc_sp)



[spoti.fi/2OQcACq](https://spoti.fi/2OQcACq)