



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



PARECER JURÍDICO Nº 130/2025

Referência: Projeto Lei Ordinária n. 90/2025

Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: DÁ NOVA REDAÇÃO AO CAPUT DO ART. 1º DA LEI Nº 2.454, DE 5 DE JANEIRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER VALE ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. ANÁLISE QUANTO A CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE, LEGALIDADE ORGÂNICA E TÉCNICA LEGISLATIVA. NECESSIDADE DE ANÁLISE PELA CFO. POSSIBILIDADE DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

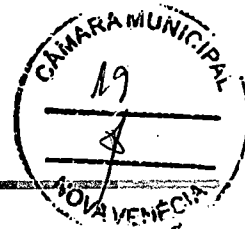
A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Luciano Márcio Nunes, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Ordinária nº 90/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo, Sr. Mário Sérgio Lubiana que *“DÁ NOVA REDAÇÃO AO CAPUT DO ART. 1º DA LEI Nº 2.454, DE 5 DE JANEIRO DE 2001, QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CONCEDER VALE ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS.”*

Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 06 de novembro de 2025, constando com 17 (dezessete) laudas, constando em síntese: a) Projeto de Lei nº 90/2025





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



(fls. 02); b) justificativa (fls.03/04); c) Relatório de Impacto Orçamentário Financeiro – RIOF (fls.05/10); d) declaração do ordenador de despesas (fls11).

O processo legislativo foi recebido nesta Procuradoria Geral em 03 de novembro de 2025 e, distribuído para essa parecerista em 06 de novembro de 2025.

A proposição tramita em regime de urgência, na forma do art. 47¹ da Regime Interno da CMNV.

É o relatório. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analizados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

¹ Art. 47 O prefeito municipal poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa; considerados relevantes, os quais deverão ser apreciados no prazo de quarenta e cinco dias. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

§ 1º Decorridos, sem deliberação, o prazo fixado no caput deste artigo, o projeto será obrigatoriamente incluído na ordem do dia, para que se ultime sua votação, sobrestando-se a deliberação sobre qualquer outra matéria, exceto veto e leis orçamentárias ou outras que tenham prazo determinado nesta Lei Orgânica. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

§ 2º O prazo referido neste artigo não corre no período de recesso da Câmara Municipal. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

§ 3º O regime de urgência previsto neste artigo não se aplica aos projetos de leis orçamentárias e aos projetos de código. (NR) (Dispositivo acrescido pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária nº 90/2025, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal, que altera o caput do art. 1º da Lei Municipal nº 2.454/2001, fixando o valor do vale-alimentação aos servidores públicos municipais em R\$ 500,00 (quinhentos reais), com efeitos a partir de 1º de novembro de 2025 (art. 3º).

Segundo a justificativa do proponente às fls. 13:

“Temos a honra de submeter à elevada consideração de Vossas Excelências o presente Projeto de Lei, que altera o caput do art. 1º da Lei nº 2.454, de 5 de janeiro de 2021, que autoriza o Poder Executivo Municipal a conceder vale alimentação aos servidores públicos municipais e dá outras providências.

Em síntese, o presente Projeto de Lei busca a adequação dos valores pagos a título de vale alimentação aos servidores do Poder Executivo Municipal. Com o decurso do tempo, o montante atualmente praticado tornou-se manifestamente defasado diante da variação dos preços de bens e serviços, influenciada pelos índices inflacionários que incidem sobre a economia nacional, ocasionando, por conseguinte, sensível redução do poder aquisitivo dos servidores.

Diante desse cenário, o reajuste proposto revela-se medida de equidade e necessidade, visando restabelecer o poder de compra dos servidores municipais e assegurar que o benefício em questão continue a cumprir sua função social e econômica, em consonância com os princípios da valorização do servidor público e da dignidade da pessoa humana.

Além disso, conforme planejamento de reajustes para o vale alimentação desta administração, no ano de 2026, o valor será no valor de R\$ 550,00 (quinhentos e cinquenta reais), em 2027 o valor será de 600,00 (seiscentos reais) e em 2028 o valor será de R\$ 650,00 (seiscentos e cinquenta reais), garantindo assim o poder de compra e que o benefício assegure e que a inflação não ocasione sensível redução do poder aquisitivo dos servidores.

Dessa forma, submetemos à elevada apreciação desta Egrégia Casa de Leis o presente Projeto de Lei, certos de que Vossas Excelências saberão reconhecer sua relevância como instrumento de valorização do funcionalismo público, requerendo, outrossim, sua tramitação em REGIME DE URGÊNCIA, na forma disposta no artigo 47, da Lei Orgânica Municipal, eis que a matéria é de extrema relevância, eis que trata da melhoria da condição dos servidores públicos, movimentação





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



da feira e da economia local, dentre outros pontos, bem como não se trata de projeto de lei orçamentária e de código (art. 47, § 3.º, da Lei Orgânica do Município. [sic] (..)”

Pois bem. A Constituição Federal em seu art. 18², *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)³

Ao ser atribuída aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)⁴.

Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁵ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua

² Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

³ MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus.2012

⁴ Ibid., 2012, p.190.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91)”.

A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁶

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁷ (2011, p.310) ao abordarem sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).

A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

A União tem poderes enumerados pela Constituição no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas privativas. A União possui competência comum administrativa com os Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

⁶ Ibid., 2003.p.91.

⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁸.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁹.

As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local, na forma do art. 30, inciso I da CF/1988 c/c art. 5º, inciso I da LOM.

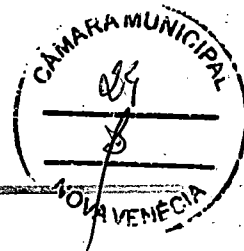
⁸ Ibid., 2011, p.352

⁹ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é de iniciativa privativa, na forma do art. 61, §1º, inciso II, alínea "c" da CF/1988 e art. 44, §1º, II, alínea "c" da LOM.

Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei ordinária é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, nem se amolda à hipótese prevista nos artigos 45 e 73 da LOM.

Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- a) Regime de tramitação da matéria: regime de urgência simples, na forma do art. 47 da LOM, devendo ser apreciado no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias. No caso de se transcorrer tal prazo sem deliberação, a proposição deverá ser obrigatoriamente incluída na Ordem do Dia, para que se ultime sua votação, sobrestando-se a deliberação sobre qualquer outra matéria, exceto veto, leis orçamentárias ou outras que tenham prazo determinado na LOM;
- b) Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV as deliberações deverão ser tomadas por maioria simples dos membros desta Casa de Leis, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores;
- c) Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, a princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.





2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)¹⁰, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

A juridicidade refere-se ao alinhamento da proposição com o ordenamento jurídico como um todo, já a legalidade orgânica é a compatibilidade do projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal.

Conforme Sumula Vinculante nº 55: ‘O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos’.

Ainda, segundo o STF:

O recurso merece ser provido. No caso em tela, alegou a servidora inativa, ora recorrida, que não lhe foi oportunizado o direito à defesa quando da supressão de seus proventos da parcela referente ao auxílio-alimentação pela Corte de Contas e pelo Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. (...) a jurisprudência desta Corte se firmou no sentido de que o auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos, por se tratar de verba indenizatória. Confira-se, à guisa de exemplo, (...) o AI 345.898 AgR, rel. min. Maurício Corrêa, Segunda Turma, DJ de 22-3-2002, que possui a

¹⁰ NÁPOLI, Edem. *Direito constitucional na medida certa para concursos*. Editora JusPodvym, 2023.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



seguinte ementa: “(...) O benefício do vale-alimentação, dada a sua natureza indenizatória, não integra a remuneração dos servidores públicos, não sendo devido, portanto, aos inativos. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento.” Ex positis, provejo o recurso extraordinário. [RE 878.114, rel. min. Luiz Fux, dec. monocrática, j. 22-9-2016, DJE 206 de 27-9-2016]

Logo, o auxílio alimentação possui natureza indenizatória e não remuneratória, não se estendo aos servidores aposentados e pensionistas.

Pois bem. Conforme o professor Márcio André Cavalcante (2025)¹¹, a verba remuneratória é devida pela prestação do trabalho prestado; já verba indenizatória tem como fato gerador a compensação de despesas pessoais do servidor para a execução do serviço, não podendo ter caráter remuneratório disfarçado.

Ademais, o caráter indenizatório do auxílio alimentação também está verificado na redação do art. 1º, §2º e art. 2º da Lei Municipal 2.454/2001, pois a legislação afirma que não se estende aos aposentados e pensionistas, bem como não se incorpora à remuneração do servidor público a qualquer título.

A proposição observa o princípio da legalidade (art. 37 da CF/1988), a valorização do servidor público e de sua dignidade humana (art. 1º, inciso II; art. 7º, inciso IV e art. 39, §7º da CF/1988).

Observa-se ainda a implementação da observância à Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000 (artigos. 15 e 16, incisos I e II), quanto a apresentação do relatório de impacto orçamentário-financeiro (fls. 5/10) e da declaração do ordenador de despesas, acostada às fls. 11.

Contudo, considerando o conteúdo técnico de tais documentos e que esta parecerista não possui expertise para analisá-los, deverá tal atribuição ser realizada pela Comissão de

¹¹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. É inconstitucional a inclusão de verbas remuneratórias como exceção ao teto constitucional; a natureza remuneratória ou indenizatória de determinado valor auferido depende da análise do seu fato gerador. **Buscador Dizer o Direito**, Manaus. Disponível em: <https://buscador dizerodireito.com.br/jurisprudencia/13503/e-inconstitucional-a-inclusao-de-verbas-remuneratorias-como-excecao-ao-teto-constitucional-a-natureza-remuneratoria-ou-indenizatoria-de-determinado-valor-auferido-depender-da-analise-do-seu-fato-gerador>. Acesso em: 10/11/2025 - 10:52





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Finanças e Orçamento – CFO, que é o órgão técnico para deliberar sobre tal assunto, na forma do art. 47 e art. 80, ambos do Regimento Interno da CMNV.

Neste sentido, verifica-se a implementação dos requisitos de constitucionalidade material, juridicidade e legalidade orgânica, desde que seja observada a providência sugerida anteriormente.

2.3 – TÉCNICA LEGISLATIVA

Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

Conforme a Constituição Federal, art. 59, parágrafo único, a Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Logo, a técnica legislativa é considerada um requisito constitucional que deve ser atendido na elaboração das leis e consolidação das normas jurídicas. Importante salientar que vícios relacionados à técnica legislativa não constituem motivo para descumprimento da norma gerada (CAVALCANTE FILHO, 2024).

O primeiro artigo do texto do projeto de lei deverá indicar o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação, conforme preceitua o art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998.

Foram implementados os requisitos constantes no art. 10, pois no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal.





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



A cláusula de vigência do projeto (art. 3º do PL nº 90/2025) de lei está indicada de maneira expressa, com previsão de que deve entrar em vigor na data de sua publicação (art. 8º-A da LC nº 95/1998), com efeitos a partir de 1º de novembro de 2025.

3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA E BOA TÉCNICA LEGISLATIVA** do Projeto de Lei Ordinária nº 90/2025, **DESDE QUE SEJAM ATENDIDAS TODAS A RECOMENDAÇÕES.**

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submete a autoridade superior.

Nova Venécia, 10 de novembro de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

