



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto:	Projeto de Lei nº 297/2025
Interessado:	Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
Data:	16 de abril de 2025
Ementa:	Projeto de Lei. Concessão de auxílio nutricional. Matéria de interesse local. Regime jurídico dos servidores públicos municipais. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Tema nº 917 do STF. Inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa. Violação à Súmula Vinculante nº 55 do STF. Ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Ilegalidade por afronta à Lei Complementar nº 95, de 1998, e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do Vereador Cícero João da Silva, que *"Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio nutricional aos servidores públicos municipais aposentados e pensionistas do Município de Sorocaba"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Verifica-se, preliminarmente, que o projeto de lei está formalmente amparado pela Constituição Federal que, em seu art. 30, inciso I, confere aos Municípios competência para legislar





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

sobre assuntos de interesse local, previsão reproduzida pelo art. 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - **assuntos de interesse local**, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

No entanto, quanto à iniciativa, observa-se que o projeto de lei pretende instituir benefício aos servidores públicos municipais aposentados e pensionistas, tratando, portanto, de tema relacionado **ao regime jurídico dos servidores públicos**, matéria cuja iniciativa é de **competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, nos termos do art. 38 da Lei Orgânica Municipal e do entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 917.

Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

Tema 917 do STF





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos **nem do regime jurídico de servidores públicos** (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

Conseqüentemente, ao tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, o projeto incorre **em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**.

2.2. Aspecto material

O auxílio nutricional que o projeto de lei pretende conceder **já se encontra disciplinado, sob outra denominação**, pela Lei Municipal nº 3.635, de 25 de julho de 1991, que contempla os servidores inativos e pensionistas com vencimentos de até dois salários-mínimos.

Lei Municipal nº 3.635, de 1991

Art. 1º Ficam os entes da Administração Direta e Indireta (Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, Empresa de Desenvolvimento Urbano e Social de Sorocaba - URBES e Fundação dos Servidores Públicos Municipais de Sorocaba - FUNSERV), autorizados a conceder, mensalmente, vale alimentação aos servidores municipais ativos, observadas as condições estabelecidas nesta Lei. (Redação dada pela Lei nº 11.861/2019) [...]

Art. 2º O Vale-Alimentação concedido será no **valor de R\$ 660,00** (seiscentos e sessenta reais) por mês, a partir da competência de abril de 2024, sem incidência de descontos em folha de pagamentos, extensivo a todos os funcionários e servidores públicos municipais da Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional de Sorocaba. [...]

Artigo 7º **As disposições desta Lei aplicam-se aos servidores inativos e pensionistas**, a cargo do Município, observada a Tabela do artigo 2º desta Lei e considerando-se como salário bruto o total dos proventos.

§ 1º **Apenas para os servidores inativos e pensionistas, com vencimentos de até 2 (dois) salários mínimos de vigência em âmbito nacional, será fornecido mensalmente 1 (uma) cesta básica de alimentos, sem a incidência de qualquer desconto.** (Redação dada pela Lei nº [12795/2023](#))





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Assim, o projeto trata de matéria **já regulada por legislação vigente**, contrariando o disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 1998, que **veda a duplicidade de regulamentação de um mesmo assunto**, salvo se a nova norma complementar fizer referência expressa à legislação anterior, o que não ocorre neste caso.

Lei Complementar nº 95, de 1998

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

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Ademais, a **Súmula Vinculante nº 55 do STF veda expressamente a extensão do auxílio-alimentação aos servidores inativos**. Assim, ainda que sob outra nomenclatura, se o benefício possuir natureza assemelhada ao auxílio-alimentação, a proposta afronta entendimento de aplicação obrigatória pela Administração Pública, nos termos do art. 103-A da Constituição Federal.

Súmula Vinculante 55

O direito ao **auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos**.

Constituição Federal

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, **terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal**, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) [...]

2.3. Impacto orçamentário e financeiro





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

O projeto de lei cria auxílio nutricional para servidores aposentados e pensionistas, o que corresponde à criação de despesa obrigatória. Por este motivo, **é necessária a elaboração de estimativa de impacto orçamentário e financeiro** para o trâmite do processo legislativo, nos termos do art. 113 dos Atos e Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, aplicável aos municípios conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Constituição Federal

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**.

Jurisprudência – STF (18/03/2022)

Direito constitucional e tributário. Ação direta de inconstitucionalidade. IPVA. Isenção. Ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. 1. Ação direta contra a Lei Complementar nº 278, de 29 de maio de 2019, do Estado de Roraima, que acrescentou o inciso VIII e o § 10 ao art. 98 da Lei estadual nº 59/1993. As normas impugnadas versam sobre a concessão de isenção do imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) às motocicletas, motonetas e ciclomotores com potência de até 160 cilindradas. 2. Inconstitucionalidade formal. Ausência de elaboração de estudo de impacto orçamentário e financeiro. O art. 113 do ADCT foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 95/2016, que se destina a disciplinar “o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União”. A regra em questão, porém, não se restringe à União, conforme a sua interpretação literal, teleológica e sistemática. 3. Primeiro, a redação do dispositivo não determina que a regra seja limitada à União, sendo possível a sua extensão aos demais entes. Segundo, a norma, ao buscar a gestão fiscal responsável, concretiza princípios constitucionais como a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência (art. 37 da CF/1988). Terceiro, a inclusão do art. 113 do ADCT acompanha o tratamento que já vinha sendo conferido ao tema pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, aplicável a todos os entes da Federação. 4. A exigência de estudo de impacto orçamentário e financeiro não atenta contra a forma federativa, notadamente a autonomia financeira dos entes. Esse requisito visa a permitir que o legislador, como poder vocacionado para a instituição de benefícios fiscais, compreenda a extensão financeira de sua opção política. 5. **Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

[federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. [...] (STF - ADI: 6303 RR 0085122-91.2020.1.00.0000, Relator: ROBERTO BARROSO, Data de Julgamento: 14/03/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 18/03/2022)

Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu art. 17, *caput*, define como **despesa obrigatória de caráter continuado** aquela decorrente de lei ou ato normativo que imponha ao ente federativo a obrigação de sua **execução por período superior a dois anos**, hipótese que se aplica ao projeto de lei em análise.

Dessa forma, **torna-se imprescindível, além da estimativa do impacto financeiro, a demonstração da origem dos recursos para seu custeio**, conforme determina o art. 17, §1º, da LRF. Essa exigência pode ser atendida por meio da comprovação dos efeitos financeiros, seja pelo aumento permanente de receita, seja pela redução permanente de despesa, garantindo assim o equilíbrio orçamentário e a responsabilidade fiscal do município (art. 17, §2º, da LRF) - documentos ausentes no presente processo legislativo.

Lei Complementar nº 101/2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento **de ação governamental que acarrete aumento da despesa** será acompanhado de:

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

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. [...]

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**.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 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.

§ 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.

§ 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.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà 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.

§ 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.

§ 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.

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade** do projeto de lei por vício de iniciativa, bem como por violação à Súmula Vinculante nº 55 do Supremo Tribunal Federal e ao art. 113 do ADCT. Ademais, constata-se sua **ilegalidade** por afronta aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, e do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

Página 7 de 7



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380032003300350038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 16/04/2025 15:38

Checksum: **8D4E24A159BAFDAB91D4B69FAF042E1FDE0947772B91536EDE3791198C2B1135**

