



PARECER Nº 05/2026

Número do processo (1DOC):	Matéria Legislativa n. 004/2026 Projeto de Lei n. 3.212/2026
Interessado:	Plenário
Assunto:	<i>Dá nova redação ao Artigo 3º da Lei nº 2.477, de 24 de novembro de 2021, que dispõe sobre a concessão do Cartão Alimentação aos servidores públicos municipais de Campo Limpo Paulista.</i>
Dispositivo:	Inconstitucionalidade e ilegalidade do PL. Opinião pela rejeição. Submissão às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento. Quórum de maioria simples.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica do **Projeto de Lei (PL) n. 3.212/2026**, de iniciativa dos Vereadores Leandro Bizetto, Antonio Fiaz Carvalho, Adriano Benedetti, Cleber Ulisses de Oliveira, João Batista de Souza Barros Filho e Regivaldo Cantor dos Santos Junior que “*Dá nova redação ao Artigo 3º da Lei nº 2.477, de 24 de novembro de 2021, que dispõe sobre a concessão do Cartão Alimentação aos servidores públicos municipais de Campo Limpo Paulista.*”

2. A Mensagem Justificativa esclarece que:

“A presente proposta legislativa tem como finalidade valorizar os servidores públicos municipais de Campo Limpo Paulista, reconhecendo sua dedicação e contribuição essencial para o funcionamento da administração e para o atendimento à população.

O acréscimo de uma 13ª parcela no Cartão Alimentação, a ser concedida em dezembro, representa uma forma de gratificação natalina, que auxilia os servidores a enfrentarem as despesas típicas do período festivo, garantindo melhores condições para celebrarem o Natal e o Ano Novo com suas famílias.

Trata-se de medida justa e necessária, que reforça a política de valorização do funcionalismo público, estimulando a motivação e o comprometimento dos servidores, com reflexos positivos na qualidade dos serviços prestados à comunidade.

Registre-se por oportuno que, não se trata da criação de novas despesas para o Poder Executivo, uma vez que, por ocasião o Termo de Prorrogação contratual nº 165/25 – Contrato nº 074/21, firmado nos autos do pregão presencial nº 061/21 – Processo Administrativo nº 5.877/21 – já prevê



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

dotação orçamentária para o pagamento da Gratificação Natalina, sendo certo que, o projeto aqui trazido corrige o tema.

Assim, contamos com o apoio dos nobres pares para a aprovação desta proposta, que reafirma o compromisso do Legislativo com a dignidade e valorização dos servidores municipais.”

3. Vêm os autos para análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto.
4. É o relatório do essencial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

(i) DO VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA

5. O PL altera o art. 3º da Lei Municipal nº 2.477/2024, para manter a concessão mensal do Cartão Alimentação aos servidores públicos municipais, com valor definido pelo Poder Executivo e **instituir uma carga extra no mês de dezembro, a título de gratificação natalina**, nos seguintes termos:

Redação atual	Redação do PL 3.212/2026
<i>Art. 3º. O cartão alimentação deverá ser personalizado, contendo uma carga ao mês. §1º. Os valores da carga nos cartões serão definidos por Decreto Municipal expedido pelo Chefe do Executivo, conforme disponibilidade orçamentária. § 2º. A carga nos cartões deverá acontecer pelo menos até o dia 10 (dez) de cada mês.</i>	<i>Art. 3º. O Cartão Alimentação será disponibilizado mensalmente aos servidores públicos municipais, no valor definido pelo Poder Executivo. Parágrafo único. Além das cargas mensais, será concedida, no mês de dezembro de cada ano, uma carga extra equivalente ao valor mensal vigente, a título de gratificação natalina.</i>

6. Inicialmente, registre-se que o Município detém competência constitucional para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, reproduzidos no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica Municipal:

***Art. 30.** Compete aos Municípios:*

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

***Art. 8º.** Compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe dentre outras atribuições:*

I - legislar;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

7. Nesse aspecto, sob o prisma material, o tema — concessão de benefício alimentar a servidores municipais — insere-se na esfera de competência legislativa municipal.

8. Contudo, embora o Município tenha competência para tratar de regime jurídico e benefícios de seus servidores, o Projeto de Lei padece de **vício formal de iniciativa**, por violação ao artigo 38, §1º, inciso II, alíneas “a” e “b”, da Lei Orgânica Municipal, bem como ao artigo 132 do Regimento Interno da Câmara Municipal:

Art. 38 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

II - disponham sobre:

a) criação, transformação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, e sua remuneração, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto aos seus serviços;

b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

Artigo 132 - Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei sobre:

I - criação, transformação e extinção de cargos, empregos ou funções públicas na administração direta, autarquias e fundações, bem como a fixação e aumento da respectiva remuneração;

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores.

9. A jurisprudência do TJSP é firme no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que criem, ampliem ou modifiquem benefícios de natureza remuneratória ou alimentar destinados a servidores do Poder Executivo violam a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo e o princípio da separação dos Poderes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal n.º 2.158/24, de iniciativa parlamentar, que modifica o valor do cartão alimentação dos servidores do Poder Executivo - Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes – Ocorrência - Evidente desrespeito ao art. 53, II e IV da Lei Orgânica do Município - Inconstitucionalidade devidamente constatada - Pedido julgado procedente, com determinação de extração e remessa de cópia do presente acórdão ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. ¹

¹ TJSP – ADI n.º 100630-93.2024.8.26.0000, Relator: José Carlos Ferreira Alves, julgada em 07/08/2024, publicada em 12/08/2024.



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 1.232, de 13 de novembro de 2023, do Município de Nova Campina, de iniciativa parlamentar, que altera a redação do parágrafo único do art. 4º, da Lei Municipal nº 1.191/2022, que dispõe sobre o vale alimentação dos servidores públicos dá outras providências - Alegação de ofensa aos artigos 5º, 24, § 2º, I e 4, 47, II e XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo - Lei versa sobre benefício que integra a remuneração dos servidores públicos do Poder Executivo, matéria de competência legislativa exclusiva do Chefe deste Poder - Existência de vício formal - Pedido procedente.²

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da Lei nº 1.551, de 21 de setembro de 2022, do Município de Ilhabela, de autoria parlamentar, que "autoriza o Poder Executivo Municipal a criar e conceder adicional de risco de vida aos agentes de segurança patrimonial da Prefeitura Municipal de Ilhabela". Alegação de vício de iniciativa. Criação de benefício remuneratório, em favor de uma parcela dos servidores municipais, por lei de iniciativa parlamentar. Ato normativo invade competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Infringência aos artigos 5º, caput, e 24, § 2º, I e 4, da Constituição Estadual. Precedentes. Ação procedente.³

10. No caso concreto, a instituição de uma “carga extra” em dezembro - ainda que denominada “gratificação natalina” - configura criação de vantagem de natureza remuneratória/indenizatória com repercussão financeira direta sobre o erário, matéria que se insere na esfera de iniciativa privativa do Prefeito.

11. Naturalmente, o Poder Legislativo não poderia dispor sobre vantagem remuneratória devida a servidores de outro Poder. A iniciativa somente seria legítima se se tratasse de regulamentação de pessoal do próprio Legislativo, e ainda assim, deveria observar os condicionantes e critérios da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁴

² TJSP – ADI nº 2334905-21.2023.8.26.0000, Relator: Des. Ademir Benedito, julgada em 17/04/2024, publicada em 18/04/2024.

³ TJSP - ADI nº 2254204-10.2020.8.26.0000, Relator: Des. James Siano, julgada em 08/03/2023, publicada em 09/03/2023.

⁴ Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás. Acórdão - Consulta nº 00020/2019, Disponível em: <https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2019/10/AC-CON-00020-19.pdf> (...) Processo CONSULTA. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO A SERVIDORES DO PODER LEGISLATIVO. INICIATIVA DE LEI PARA INSTITUIÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. REQUISITOS E



12. Desse modo, o PL é formalmente inconstitucional, por usurpação de iniciativa legislativa do Poder Executivo.

(ii) **DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VIOLAÇÃO AO ART. 113 DO ADCT E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

13. O art. 113 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias e os arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal exigem que toda proposição que crie ou altere despesa obrigatória seja acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro; declaração de adequação com a LOA, LDO e PPA e indicação de origem dos recursos para o custeio:

***Art. 113, ADCT.** A proposição legislativa que **crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu **impacto orçamentário e financeiro**.*

***Art. 15.** Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.*

***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 subseqüentes;*

***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**.*

***§ 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**.*

CONDICIONANTES. NATUREZA INDENIZATÓRIA DA VERBA. NÃO INCORPORAÇÃO. NÃO INCLUSÃO NO LIMITE DO ART. 29-A, § 1.º, DA CF/88 1. O Poder Legislativo detém a iniciativa privativa para propositura de lei que institua o benefício do auxílio-alimentação aos seus servidores públicos. 2. Para a instituição válida e legítima do auxílio-alimentação, deverão ser observados condicionantes e critérios, dentre eles a previsão em lei de sentido estrito, previsão das situações que autorizam seu pagamento, respeito aos princípios da isonomia, proporcionalidade e razoabilidade, bem observância do art. 169, § 1.º, I e II da CF/88, bem como da LRF.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

14. No presente caso, o PL **não foi instruído** com qualquer estudo técnico, estimativa de impacto financeiro ou demonstração de compatibilidade orçamentária, tampouco apresentou medidas compensatórias.

15. Tal omissão configura vício formal grave e insanável, que, por si só, compromete a constitucionalidade da proposição.

16. O STF, em sede de repercussão geral, consolidou entendimento de que a ausência dessa estimativa acarreta inconstitucionalidade formal insanável da norma:

A ausência de prévia estimativa de impacto financeiro e orçamentário na proposta legislativa que implique renúncia de receita tributária acarreta inconstitucionalidade formal, nos termos do art. 113 do ADCT, que é aplicável a todos os entes federativos.

Recurso extraordinário. Direito tributário. IPTU. Isenção. Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Inconstitucionalidade. Artigo 113 do ADCT. Modulação dos efeitos da decisão. 1. De acordo com a jurisprudência da Corte, deve ser observado por todos os entes da federação o art. 113 do ADCT, o qual estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. 2. Incidiu em inconstitucionalidade a Lei nº 2.982/20 do Município de Itirapina/SP, a qual dispôs sobre isenção de IPTU, em razão de a respectiva proposição legislativa não ter sido acompanhada de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. 3. A isenção de IPTU a que se refere a lei questionada está relacionada a relevante aspecto social, beneficiando municípios inseridos em contexto de especial vulnerabilidade. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. 4. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento, declarando-se a inconstitucionalidade formal da Lei nº 2.982 do Município de Itirapina/SP, de 10 de agosto de 2020. 5. Modulação dos efeitos da decisão, estabelecendo-se que ela produza efeitos ex nunc, a partir da data da publicação da ata de julgamento do mérito, de modo a preservar as isenções de IPTU concedidas até a mesma data.⁵

17. Tal omissão configura vício formal grave, que impede o prosseguimento regular da proposição.

18. **Ademais, não procede o argumento contido na justificativa do PL de que não haveria criação de nova despesa em razão da existência de previsão contratual e dotação**

⁵ STF. Plenário. RE 1.343.429/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9/04/2024 (Info 1131).



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

orçamentária, pois: i) a existência de contrato administrativo ou dotação não supre a exigência constitucional do art. 113 do ADCT; ii) a criação de vantagem por lei gera despesa obrigatória continuada, independentemente de previsões contratuais, que são limitadas no tempo; iii) benefícios como o vale alimentação estão submetidos ao princípio da reserva legal, não podendo ser disciplinados exclusivamente por instrumentos contratuais.

19. Assim, o PL também é formalmente inconstitucional por violação ao art. 113 do ADCT e à Lei de Responsabilidade Fiscal.

III. CONCLUSÃO

20. Diante do exposto, e nos termos do Regimento Interno desta Câmara:

a) **OPINA-SE** pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei apresentado, diante da inconstitucionalidade material e formal, nos termos da fundamentação apresentada, recomendando sua rejeição;

b) **INDICA-SE**, por fim, o encaminhamento do PL às Comissões de Justiça e Redação e Finanças, Contas e Orçamento, nos termos dos artigos 48, inciso I, 49, III, do Regimento Interno⁶, pontuando-se que eventual aprovação do Projeto deverá se dar por **maioria simples** dos votos, na forma do art. 186, do instrumento regimental⁷ e do art. 12 da Lei Orgânica⁸.

21. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.

22. À consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 13 de janeiro de 2026.

MARIANA LOPES PALMIRO ROSA
Procuradora Jurídica
OAB/SP n. 259.446

⁶ **Art. 48.** Compete à Comissão de Justiça e Redação: I - manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico.

Art. 49. Compete à Comissão de Finanças, Contas e Orçamento opinar em todos os processos sobre os assuntos de caráter financeiro e tributário, e especialmente sobre: III - as proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos e às que, direta ou indiretamente, alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

⁷ **Artigo 186.** As deliberações da Câmara serão tomadas sempre por maioria simples de votos, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara, excetuados os casos expressos nos artigos seguintes.

⁸ **Art. 12.** Salvo disposição em contrário desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Municipal são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, no mínimo.