



Pirassununga, 28 de janeiro de 2026

Propositura: Projeto de Resolução Nº 1/2026

Autoria: Vereadores componentes da Mesa Diretora, WALLACE ANANIAS DE FREITAS BRUNO, MIRELLE CRISTINA DE ARAÚJO BUENO, CARLOS LUIZ DE DEUS, AIDANO APARECIDO DE SOUZA.

Assunto: Visa reajustar o valor do vale-alimentação concedido aos servidores da Câmara Municipal de Pirassununga de que trata a Resolução 246 de 23 de maio de 2023.

Parecer Jurídico

O presente parecer jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia), sem prejuízo de eventuais posições divergentes juridicamente válidas.

Relatório

Trata-se do Projeto de Resolução Nº 1/2026, de autoria dos membros da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Pirassununga, protocolado em 27 de janeiro de 2026. A propositura visa reajustar o valor do vale-alimentação concedido aos servidores ativos do Poder Legislativo, alterando o disposto na Resolução nº 246/2023. O projeto estabelece o valor integral do benefício em R\$ 1.134,00 (mil, cento e trinta e quatro reais) para servidores assíduos. Conforme a justificativa apresentada, o índice de reajuste proposto é de 8% (oito por cento), valor definido para a equiparação de perdas inflacionárias acumuladas e manutenção do poder aquisitivo real.

A justificativa da proposta se baseia na independência dos Poderes e na autonomia financeira e orçamentária da Câmara Municipal, permitindo a adoção de índices distintos daqueles praticados pelo Poder Executivo. Embora o texto original do Artigo 1º mencionasse a vigência a partir de 1º de janeiro de 2025, foi apresentada a Emenda Modificativa Nº 1/2026 em 28 de janeiro de 2026 para sanar erro material, fixando a data correta de atualização em 1º de janeiro de 2026.

O Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário que instrui o projeto indica que o reajuste de 8% no vale-alimentação, somado à Revisão Geral Anual (RGA) de 5% sobre os vencimentos, gera um impacto financeiro estimado em R\$ 79.403,93 para o ano de 2026. O estudo técnico aponta que a despesa com folha de



pagamento, após a aplicação dos novos valores, atingirá 50,78% em relação ao duodécimo, permanecendo abaixo do limite constitucional de 70%. Além disso, a despesa total do Legislativo é projetada em 2,71% da Receita Corrente Líquida (RCL), respeitando o limite de 6% estabelecido para municípios do porte de Pirassununga. O relatório conclui que a medida não compromete o equilíbrio das contas da Casa de Leis e possui compatibilidade com dotações orçamentárias próprias.

Atualmente, o projeto tramita sob o regime ordinário e exige quórum de maioria absoluta para aprovação. A matéria foi encaminhada à Diretoria Jurídica em 28 de janeiro de 2026 para emissão de parecer e consta na pauta da 13ª Sessão Extraordinária de 2026 para primeira discussão.

Documentos que instruem o processo legislativo:

- Projeto de Resolução Nº 1/2026: Texto original que define o novo valor do vale-alimentação e as dotações orçamentárias.
- Justificativa: Exposição de motivos referente à valorização dos servidores e autonomia administrativa.
- Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário: Estudo técnico assinado pelo Diretor Administrativo Financeiro detalhando custos e limites legais.
- Emenda Nº 1 (Modificativa): Proposição para correção da data de vigência do reajuste.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Natureza jurídica do Vale-Alimentação

O vale-alimentação constitui benefício de natureza indenizatória, destinado exclusivamente a ressarcir o servidor pelas despesas por ele realizadas com alimentação durante o exercício de suas funções.

A jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros consolidou, de forma pacífica e unívoca, que o vale-alimentação não se caracteriza como parcela remuneratória, não se incorporando ao vencimento, remuneração ou provento do servidor para qualquer efeito legal.

A Súmula Vinculante 55 do Supremo Tribunal Federal estabelece que "*o direito ao vale-refeição e ao auxílio-alimentação não se estende aos inativos e pensionistas*", fundamento que repousa precisamente na natureza indenizatória do benefício, cuja finalidade específica é cobrir despesas do servidor em efetivo exercício de suas atribuições.



O Superior Tribunal de Justiça, em jurisprudência consolidada e reiterada em acórdãos paradigmáticos, afirmou que o auxílio-alimentação "*não possui natureza remuneratória, mas tão-somente transitória e indenizatória*". Este entendimento foi reafirmado no Tema 1.164, decidido em julgamento repetitivo, que versou especificamente sobre a incidência de contribuição previdenciária sobre auxílio-alimentação pago em pecúnia, esclarecendo que tal incidência não altera a natureza jurídica fundamental da verba como indenizatória.

O Decreto Federal nº 3.887, de 2001, que regulamenta o auxílio-alimentação na esfera federal, expressa de forma cristalina em seu art. 2º o caráter indenizatório do benefício, consolidando na legislação federal o entendimento de que se trata de verba destinada a ressarcir despesas do servidor, e não contraprestação pelo trabalho realizado.

A qualificação do vale-alimentação como verba indenizatória produz consequências jurídicas precisas e pacificadas:

- a) **Não integra remuneração:** O benefício não se incorpora aos vencimentos ou proventos do servidor e não constitui parcela remuneratória própria.
- b) **Não é extensível a inativos e pensionistas:** Por destinar-se exclusivamente a cobrir despesas do servidor em atividade, não se estende aos que deixam o exercício de funções.
- c) **Não incide no teto constitucional:** O vale-alimentação não é computado para fins de cálculo do teto remuneratório fixado constitucionalmente, diversamente do que ocorreria se possuísse natureza remuneratória.
- d) **Não integra base de cálculo de direitos conexos:** Não incide sobre o benefício, por exemplo, o cálculo de décimo terceiro salário, férias, ou qualquer outra vantagem cuja base seja remuneração.

Exclusão do cômputo de despesa com pessoal conforme a LRF.

O art. 18 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), define como "despesa com pessoal" aquela que constitui "espécie remuneratória", categorizando especificamente as verbas que integram este conceito e excluindo explicitamente as de natureza indenizatória.

A redação deste dispositivo é clara sobre a cobertura da despesa com pessoal compreender vencimentos, salários, subsídios, proventos, pensões, gratificações remuneratórias e demais parcelas que se incorporam ao padrão remuneratório do



servidor. Contrariamente, exclui-se expressamente do câmputo as despesas de natureza indenizatória, entre as quais se enquadra precisamente o auxílio-alimentação.

Em consequência direta da natureza indenizatória e da exclusão explícita contida no art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o reajuste do vale-alimentação não afeta os limites de despesa com pessoal fixados nos artigos seguintes da mesma lei complementar.

Especificamente, o aumento do valor do vale-alimentação não incide sobre:

- a) O limite de 6% (seis por cento) da Receita Corrente Líquida para despesa total com pessoal do Poder Legislativo Municipal, conforme art. 20, inciso III, alínea "a", da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- b) O limite de 70% (setenta por cento) da receita própria (duodécimo) para gasto com folha de pagamento do Poder Legislativo, conforme art. 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal.
- c) Os limites municipais específicos estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Plano Plurianual municipal.

Registra-se que o Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário, anexo ao Projeto de Resolução nº 1/2026, demonstra que a despesa total do Legislativo, após a aplicação dos reajustes de 5% em vencimentos e 8% em vale-alimentação, alcançará 2,71% da Receita Corrente Líquida, permanecendo significativamente inferior ao limite de 6% estabelecido para municipalidades da envergadura de Pirassununga.

A compatibilidade do reajuste de 8% com as dotações orçamentárias da Câmara Municipal foi atestada pela análise técnica constante do Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário, subscrito pelo ordenador de despesa competente.

Conforme referido acima, a despesa com pessoal (vencimentos, subsídios, encargos sociais e previdenciários), após os reajustes propostos, permanecerá em 50,78% do duodécimo, respeitando o limite constitucional de 70%. O aumento isolado do vale-alimentação, verba indenizatória não integrante do câmputo de despesa com pessoal, não prejudica qualquer um dos limites fiscais aplicáveis.

Competência normativa e forma jurídica

Competência Privativa da Câmara Municipal

A competência para dispor sobre benefícios destinados aos servidores da Câmara Municipal decorre da autonomia administrativa e



financeira constitucionalmente assegurada ao Poder Legislativo, conforme estabelecido no art. 2º da Constituição Federal.

A Lei Orgânica do Município de Pirassununga, em seu art. 33, parágrafo 2º, conferido pela Emenda à Lei Orgânica nº 18, de 5 de julho de 2023, estabelece expressamente como competência privativa da Câmara *"dispor sobre: I - criação, alteração ou extinção de cargos de seus serviços bem assim, organização de seus serviços por meio de Resolução"*.

A distinção técnica estabelecida pela Lei Orgânica separou as matérias de organização administrativa (forma de resolução) das matérias de fixação ou alteração de remuneração (forma de lei própria). O parágrafo 2º do art. 33 (redação dada pela Emenda nº 18/2023) estabelece: *"II - fixação ou alteração da remuneração do quadro funcional mediante lei própria"*.

A questão crítica é a qualificação jurídica do vale-alimentação para fins de determinação da forma normativa adequada. Como demonstrado acima, o vale-alimentação possui natureza indenizatória, não remuneratória. Não se trata de parcela que se incorpora ao padrão remuneratório do servidor, mas de verba destinada a ressarcir despesas.

Nesta perspectiva, argumenta-se que a exigência de *"lei própria"* para *"fixação ou alteração da remuneração do quadro funcional"* (art. 33, § 2º, II, da Lei Orgânica) não se aplica ao vale-alimentação, por ser este indenizatório e não remuneratório. Consequentemente, a regulamentação do benefício enquadrar-se-ia na competência resolutiva contida no inciso I do mesmo parágrafo, que autoriza a *"criação, alteração ou extinção de cargos de seus serviços bem assim, organização de seus serviços por meio de Resolução"*.

Esta interpretação encontra apoio na distinção fundamental estabelecida pela própria Lei Orgânica entre *"remuneração"* (que exige lei) e *"organização de serviços"* (que admite resolução). Uma verba indenizatória, por sua natureza, mais se assemelha a aspecto organizacional (forma de disponibilizar benefício) do que a aspecto remuneratório (incremento de ganho incorporável).

A questão da forma normativa apropriada para regular vale-alimentação não é expressamente tratada em enunciado vinculante dos tribunais superiores.

Registra-se, para efeitos de transparência jurídica, que existe potencial controvérsia quanto à admissibilidade da forma resolutiva, fundada em interpretação mais restritiva do art. 33, § 2º, II, da Lei Orgânica, que poderia ser compreendido como exigindo lei para qualquer alteração de benefício concedido habitualmente ao servidor, independentemente de sua natureza jurídica.

Tal risco é minoritário e não encontra suporte na jurisprudência consolidada sobre a natureza indenizatória do benefício. Contudo, para máxima



segurança jurídica perante eventual questionamento via controle externo (Tribunal de Contas), recomenda-se que a aprovação da Resolução nº 1/2026 seja acompanhada de parecer jurídico expresso e fundamentado acerca da admissibilidade da forma normativa, baseado na distinção entre verba indenizatória e remuneração, o que se faz no presente parecer.

Autonomia do Poder Legislativo e Separação dos poderes

A Constituição Federal, em seu art. 2º, assegura aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário a independência em suas atuações, organização e regime administrativo. Esta independência compreende a capacidade de cada Poder fixar, por ato normativo próprio, o regime de benefícios destinados a seus servidores, observados os limites constitucionais e legais gerais.

A Lei Orgânica do Município de Pirassununga reconhece expressamente a autonomia administrativa e financeira da Câmara, dotando-a de orçamento próprio (duodécimo) e atribuindo-lhe competência para dispor sobre sua organização interna, quadro de pessoal e regime de benefícios.

O princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, impede que um Poder atue em ingerência nas decisões administrativas e normativas internas de outro, ressalvadas as hipóteses expressamente previstas de controle externo.

Consequentemente, a decisão da Câmara Municipal de reajustar o valor do vale-alimentação de seus servidores, mediante resolução ou lei própria, encontra-se protegida pelo princípio constitucional de autonomia administrativa e não se sujeita a questionamento quanto à oportunidade ou conveniência por órgão externo. O mérito administrativo da medida, assim como a determinação do percentual de reajuste, situa-se na esfera discricionária do Poder Legislativo.

Conformidade Constitucional e normativa

O art. 37, caput, da Constituição Federal submete a administração pública aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

O Projeto de Resolução nº 1/2026 atende ao princípio da legalidade ao fundamentar-se em resolução anterior (Resolução nº 246/2023) que instituiu o regime de vale-alimentação, operando alteração dentro do ordenamento jurídico municipal



existente. A proposta de reajuste não cria nova obrigação desvinculada de fundamento normativo prévio, mas modifica valor já estabelecido por ato anterior da Casa.

O art. 37, inciso X, da Constituição Federal exige lei específica para fixação ou alteração de remuneração de servidores públicos, assegurando revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

Esta exigência constitucional dirige-se especificamente à remuneração de servidores, compreendendo vencimentos, salários, subsídios, gratificações remuneratórias e demais parcelas que se incorporam ao padrão de ganhos do servidor. O vale-alimentação, por sua natureza indenizatória, não se enquadra no conceito constitucional de "*remuneração*", razão pela qual não está sujeito à exigência de lei específica para sua alteração.

Registra-se que a própria Constituição Federal reconhece a existência de verbas não remuneratórias destinadas a servidores públicos, ao dispor em seu art. 29-A, § 1º, sobre o limite de despesa com "*pessoal*", categoria que não abrange verbas indenizatórias. A Constituição, portanto, admite a existência de parcelas concedidas a servidores que não constituem remuneração.

O art. 29-A, parágrafo 1º, da Constituição Federal estabelece limite máximo de setenta por cento da receita própria (duodécimo) para despesa com pessoal do Poder Legislativo Municipal.

Conforme demonstrado, o vale-alimentação, por sua natureza indenizatória, não integra a categoria de "*despesa com pessoal*" para fins constitucionais, não incidindo sobre o limite mencionado. A análise técnica constante do Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário indicou que a despesa com pessoal, após os reajustes propostos, alcançará 50,78% do duodécimo.

O art. 169, caput e parágrafos 1º a 3º, da Constituição Federal condiciona aumento de despesa com pessoal à existência de:

- a) dotação orçamentária prévia e suficiente;
- b) autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e
- c) comprovação de que o aumento não afeta as metas fiscais fixadas em lei complementar.

Conforme informado no Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário anexo ao projeto, a Lei Orçamentária anual da Câmara previu margem para reajustes de benefícios e a despesa resultante não afeta metas fiscais municipais. O aumento do vale-alimentação, por constituir despesa indenizatória não computável em "*despesa com pessoal*", não se sujeita formalmente aos requisitos do art. 169, CF/88, embora a medida observasse todos eles de modo prudente.



Aplicação da Emenda à Lei Orgânica nº 18/2023

A Lei Orgânica do Município, em sua redação anterior à Emenda nº 18/2023, estabelecia na forma genérica que competia privativamente à Câmara dispor sobre "*criação, alteração ou extinção de cargos de seus serviços e alteração de seus vencimentos*".

A Emenda à Lei Orgânica nº 18, de 5 de julho de 2023, introduziu divisão mais precisa das matérias, segregando:

- a) criação/extinção de cargos e organização de serviços (forma de resolução);
- b) fixação/alteração de remuneração (forma de lei própria).

Concomitantemente, o art. 16, inciso I, foi modificado para especificar que a Mesa Diretora propõe "*projetos de resolução dispondo sobre a criação ou extinção de cargos dos serviços da Câmara e projetos de lei para fixar os respectivos vencimentos*".

Interpretação Sistemática

A modificação introduzida pela Emenda nº 18/2023 reflete intenção legislativa de estabelecer distinção clara entre atos normativos de natureza administrativa (resoluções) e de natureza legislativa (leis), segregando matérias conforme sua essência jurídica.

Nesta perspectiva, a regulamentação de benefício indenizatório (vale-alimentação) mais se aproxima da "*organização de serviços*" do que de "*fixação de remuneração*", admitindo-se, portanto, sua regulamentação por resolução, desde que resguardada a transparência jurídica quanto aos fundamentos da escolha normativa.

Fundamentação do reajuste

O projeto fixa reajuste de 8% no valor do vale-alimentação. A justificativa indicada aponta que este percentual se destina à "*recomposição de perdas inflacionárias acumuladas e manutenção do poder aquisitivo real*" do benefício.

Registra-se que o percentual de 8% supera a inflação acumulada em 2025 conforme índices oficiais, representando acréscimo real ao poder aquisitivo do benefício.

A fixação do valor específico de um benefício indenizatório insere-se na esfera de discricionariedade administrativa da Câmara Municipal, respeitados os limites orçamentários e os requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal.



A Constituição Federal não estabelece, para benefícios indenizatórios, vinculação obrigatória a índices inflacionários específicos, nem limites percentuais máximos ou mínimos. A determinação do percentual de reajuste constitui decisão política da Casa Legislativa, fundamentada em avaliação de conveniência e oportunidade administrativas.

Foi apresentada emenda para correção de erro material na data de vigência constante do texto original, substituindo menção ao ano de 2025 por 2026, alinhando a norma à data-base efetivamente adotada para os reajustes.

A correção de erro material por via de emenda constitui procedimento autorizado pelos regimentos internos das casas legislativas e encontra fundamento no princípio da segurança jurídica e da clareza normativa. O erro material diz respeito ao ano de vigência, não afetando a substância da proposta, e sua correção é recomendável para evitar futura controvérsia interpretativa.

Conformidade Fiscal

O Projeto de Resolução nº 1/2026 foi instruído com Relatório de Impacto Financeiro e Orçamentário, subscrito pelo Diretor Administrativo Financeiro da Câmara, em cumprimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O relatório demonstra a estimativa de impacto de R\$ 79.403,93 para o exercício de 2026, a compatibilidade com dotações orçamentárias, a manutenção da despesa com pessoal dentro dos limites constitucionais e legais e despesa total do Legislativo em 2,71% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite de 6%.

Lei de Acesso à Informação

Os documentos instruindo o processo legislativo encontram-se à disposição para consulta pública, em cumprimento à Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), garantindo transparência do processo legislativo e da fundamentação técnica das decisões da Casa Legislativa.

Conclusão

Conclui-se pela **viabilidade jurídica** do Projeto de Resolução nº 1/2026, com a Emenda Modificativa nº 1/2026, sob as perspectivas de constitucionalidade, legalidade, responsabilidade fiscal e autonomia administrativa do Poder Legislativo.



A proposição encontra fundamento jurídico consolidado na jurisprudência pacífica quanto à natureza indenizatória do vale-alimentação, consequência que afasta a aplicabilidade de limites de despesa com pessoal e autoriza sua regulamentação por resolução administrativa, em lugar de lei ordinária, desde que observados requisitos de transparência e fundamentação.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer, *sub censura*.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=1H87CF0766U8R195>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 1H87-CF07-66U8-R195

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Resolução Nº 1/2026 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 1H87-CF07-66U8-R195