



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE HERVAL

MENSAGEM DE VETO N.º 05/2025

VETO PARCIAL AOS §§ 2º E 3º DO ART. 1º DA LEI N.º 2.000, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2025

O PREFEITO MUNICIPAL DE HERVAL/RS, no uso de suas atribuições legais, que lhe confere a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, remeta aos Nobres Vereadores o Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º.

Colenda Câmara
Senhor Presidente.

Na oportunidade em que os cumprimento cordialmente, com base na Lei Orgânica Municipal, encaminho à apreciação desta Casa Legislativa o veto Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º, em razão de sua inconveniência e inoportunidade em relação ao interesse público, bem como da potencial inconstitucionalidade das disposições dos trechos combatidos, os quais constaram da seguinte forma na redação final enviada ao executivo:

§2º) Fica autorizado um abono pecuniar de R\$ 250,00 ao servidor inativo com paridade, sendo este em parcela única.

§3º) Os servidores inativos que se aposentaram com paridade fazem jus ao recebimento da parcela adicional de que trata este artigo, conforme o princípio da paridade remuneratória previsto na Constituição Federal e em legislação municipal.

Senhores Vereadores, as razões para o presente veto decorrem de potenciais inconstitucionalidades tanto em razão da forma quanto da matéria do texto legal impugnado.

Inconstitucionalidade formal:

A primeira inconstitucionalidade formal notada diz respeito ao vício de iniciativa, pois os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei foram inseridos por emenda do Poder Legislativo, embora tratem de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, vele citar o que determina o art. 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal, aplicável por simetria em âmbito Municipal:

Vr. Edinaldo contra

Vr. Paulo Bizar - contra
Vr. Jairo contra
Vr. Paulo Bello contra

APROVADO EM PLENÁRIO POR:

Rejeitado
Anote-se: 4 votos contra 3 a favor

Em 23 de Dezembro de 2025

Presidente



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE HERVAL

MENSAGEM DE VETO N.º 05/2025

VETO PARCIAL AOS §§ 2º E 3º DO ART. 1º DA LEI N.º 2.000, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2025

O PREFEITO MUNICIPAL DE HERVAL/RS, no uso de suas atribuições legais, que lhe confere a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, remete aos Nobres Vereadores o Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º.

Colenda Câmara.
Senhor Presidente.

Na oportunidade em que os cumprimento cordialmente, com base na Lei Orgânica Municipal, encaminho à apreciação desta Casa Legislativa o veto Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º, em razão de sua inconveniência e inoportunidade em relação ao interesse público, bem como da potencial inconstitucionalidade das disposições dos trechos combatidos, os quais constaram da seguinte forma na redação final enviada ao executivo:

§2º) Fica autorizado um abono pecuniar de R\$ 250,00 ao servidor inativo com paridade, sendo este em parcela única.

§3º) Os servidores inativos que se aposentaram com paridade fazem jus ao recebimento da parcela adicional de que trata este artigo, conforme o princípio da paridade remuneratória previsto na Constituição Federal e em legislação municipal.

Senhores Vereadores, as razões para o presente veto decorrem de potenciais inconstitucionalidades tanto em razão da forma quanto da matéria do texto legal impugnado.

Inconstitucionalidade formal:

A primeira inconstitucionalidade formal notada diz respeito ao vício de iniciativa, pois os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei foram inseridos por emenda do Poder Legislativo, embora tratem de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, vele citar o que determina o art. 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal aplicável por simetria em âmbito Municipal:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MUNICÍPIO DE HERVAL

APROVADO EM PLENÁRIO POR:

Anote-se: _____

Em _____ de _____ de _____

RECIBO Nº _____

MENSAGEM DE VETO N.º 06/2025

VETO PARCIAL AOS §§ 2º E 3º DO ART. 1º DA LEI N.º 2.000, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2025

O PREFEITO MUNICIPAL DE HERVAL/RS, no uso de suas atribuições legais, que lhe confere a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, remete aos Nobres Vereadores o Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º.

Colenda Câmara.

Senhor Presidente.

Na oportunidade em que os cumprimento cordialmente, com base na Lei Orgânica Municipal, encaminho à apreciação desta Casa Legislativa o veto Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º, em razão de sua inconveniência e inoportunidade em relação ao interesse público, bem como da potencial inconstitucionalidade das disposições dos trechos combatidos, os quais constaram da seguinte forma na redação final enviada ao executivo:

§2º) Fica autorizado um abono pecuniar de R\$ 250,00 ao servidor inativo com paridade, sendo este em parcela única.

§3º) Os servidores inativos que se aposentaram com paridade fazem jus ao recebimento da parcela adicional de que trata este artigo, conforme o princípio da paridade remuneratória previsto na Constituição Federal e em legislação municipal.

Senhores Vereadores, as razões para o presente veto decorrem de potenciais inconstitucionalidades tanto em razão da forma quanto da matéria do texto legal impugnado.

Inconstitucionalidade formal:

A primeira inconstitucionalidade formal notada diz respeito ao vício de iniciativa, pois os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei foram inseridos por emenda do Poder Legislativo, embora tratem de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, vele citar o que determina o art. 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal, aplicável por simetria em âmbito Municipal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

O texto inserido pelo Poder Legislativo, como ainda se verá nas razões referentes à inconstitucionalidade material das disposições, distorce a natureza jurídica da parcela indenizatória concedida aos servidores ativos, tratando da verba como se fosse remuneratória e passível de uma indevida equiparação em relação aos servidores inativos. Isso é inconstitucional e contrário à pacífica jurisprudência dos tribunais superiores, além de usurpar a competência do Chefe do Executivo de lidar com a remuneração de seus servidores, conforme citado art. 61, §1º, "a)" da Constituição Federal.

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 52, III, reitera a competência privativa do Prefeito Municipal para iniciar o processo legislativo em diversas matérias, incluindo aquelas que implicam na organização administrativa e na gestão de pessoal.

Por essa razão, não apenas errou o Poder Legislativo em relação ao teor dos parágrafos inseridos, como também é incompetente para fazê-lo, pois quem trata da remuneração do pessoal do Executivo é o Chefe deste Poder, como já visto.

Não bastasse isso, não se pode deixar de destacar que o Poder Executivo teve total cuidado com a formalização de seu Projeto, apresentando-o, inclusive, acompanhado de Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro. A emenda do legislativo, no entanto, cria nova (e ilegal) despesa sem a observância de qualquer parâmetro.

Dessa forma, não há exagero em se dizer que o Poder Legislativo agiu em patente violação ao Princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, invadindo as competências originárias Privativas do Prefeito Municipal de conceder vantagens aos seus servidores e de realizar a gestão orçamentária do Poder Executivo.

Inconstitucionalidade Material:

Há ainda razões relativas ao conteúdo da norma que trazem dúvidas em relação a sua validade perante a ordem constitucional atual, veja-se:

O art. 1º do Projeto trata expressamente de um valor adicionado ao Vale-Alimentação dos servidores ativos, tendo a Emenda adicionado dois parágrafos a esse artigo, um tratando de um abono pecuniário aos servidores inativos e, outro, enunciando que a concessão da parcela indenizatória aos servidores inativos derivaria de um suposto direito à paridade.

De acordo com a alínea "c)", do inciso III, do art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 95/98, a finalidade dos parágrafos como disposição normativa deveria ser de expressar os aspectos

...as normas do caput e as exceções à regra nele estabelecida. No presente caso, há... entre os parágrafos inseridos, pois o §2º parece criar norma autônoma, ao passo que o... complementar a norma do caput. A interpretação conjunta da intenção da emenda, contudo, parece ser a de que pretendeu conceder, sob o disfarce de abono pecuniário autônomo, um pagamento de vale alimentação aos servidores inativos, nos mesmos termos do que foi feito pelo caput aos ativos.

Com isso, entende-se que os dispositivos inseridos pela Emenda são clara tentativa de burlar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal pela Súmula Vinculante n.º 55, segundo a qual: "O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos."

Senhores Vereadores, as Súmulas Vinculantes são o mais próximo de uma lei que pode ser feita no exercício de função atípica pelo Poder Judiciário. Contrariar uma S.V é contrariar a Constituição Federal, na medida em que esta prevê em seu art. 103-A o seguinte:

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) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

Como visto, a atuação da administração pública municipal está também vinculada à norma estabelecida judicialmente, por meio de súmula, para resolver controvérsias reiteradamente discutidas judicialmente.

Nesse contexto, entendemos que, caso sancionada lei com a redação proposta e realizados os pagamentos indevidos aos servidores inativos, haverá iminente risco de declaração judicial de nulidade dos atos (podendo culminar até na necessidade de devolução dos valores aos cofres públicos), bem como de inconstitucionalidade das previsões da lei municipal. Nesse sentido, já decidiu o Nobre Tribunal de Justiça deste Estado:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPÊ/RS. EXPRESSÃO CONTIDA NO ARTIGO 1º, "CAPUT", DA LEI MUNICIPAL Nº 1.304/2010. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO PARA INATIVOS E PENSIONISTAS. SÚMULA VINCULANTE Nº 55 DO STF. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade que objetiva a retirada da expressão "aposentados e pensionistas" inserida no "caput" do artigo 1º da Lei Municipal 1.304, de 28 de abril de 2010, que "Dispõe sobre a concessão de vale-alimentação aos servidores municipais e dá outras providências". 2. Reconhecimento da inconstitucionalidade de artigo de lei que concede auxílio-alimentação a servidor inativo ou pensionista. Incidência da Súmula Vinculante nº 55 do Supremo Tribunal Federal. 3. Considerando o resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, e por se tratar de verba de natureza indenizatória incorporada aos proventos dos aposentados e pensionistas desde o ano de 2010. Determinada eficácia a partir de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste acórdão. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085783298, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 17-11-2023)

Ementa: AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL, JULGADA MONOCRATICAMENTE. SERVIDOR INATIVO. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. VALE-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO RESTRITO AOS SERVIDORES ATIVOS. SÚMULA VINCULANTE Nº 55. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA LEGAL QUE EMBASA O PEDIDO (LEI MUNICIPAL Nº 4.687/2010) DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO ÓRGÃO

ESPECIAL DESTA CORTE. NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO. UNÂNIME. (Apelação Cível, Nº 50019213320188210028, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussolli Moreira, Julgado em: 23-06-2022).

Ementa: DECISÃO MONOCRÁTICA. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR INATIVO. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. **VALE-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO RESTRITO AOS SERVIDORES ATIVOS. SÚMULA VINCULANTE Nº 55.** AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. A Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade e, portanto, somente pode fazer o que a lei determina, nos termos do art. 37 da Constituição Federal. 2. Trata-se de parcela indenizatória paga aos servidores em atividade, à reposição do valor despendido pelo servidor para alimentação durante o labor. 3. O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos. Manifestação do Órgão Especial desta Corte, em controle concentrado de constitucionalidade, acerca do pagamento de vale-alimentação aos servidores inativos, mostrando-se desnecessária a instauração de incidente de inconstitucionalidade. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 50019213320188210028, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinicius Amaro da Silveira, Julgado em: 31-01-2022).

No mesmo sentido desse entendimento, também devemos atentar que o art. 3º da Lei Municipal n.º 41/2000 determina de forma claríssima que a verba prevista no art. 1º é indenização paga para suprir os gastos despendidos pelos servidores com sua alimentação, veja-se:

Art. 3º O vale-alimentação será fornecido em moeda corrente ou cartão alimentação, critério do Poder Executivo, pagos mensalmente através de conta especial desvinculada da folha de pagamento, com escrituração própria **e em caráter indenizatório.** (Redação dada pela Lei nº 768/2009)

Em se tratando de verba indenizatória, não pode Município pagá-la a quem não teve gasto indo ao trabalho. Isso coincide com as razões exploradas pelo Supremo Tribunal Federal no RE 318.684, Precedente representativo da controvérsia que gerou a S.V 55, inclusive afastando concessão aos inativos que se aposentaram com paridade remuneratória.

(...)

Esta Corte tem entendido que o direito ao vale-alimentação ou auxílio-alimentação não se estende aos inativos por força do § 4º do art. 40 da CF/1988, porquanto se trata, na verdade, de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devidos exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria (assim, a título exemplificativo, nos RE 220.713, RE 220.048, RE 228.083, RE 237.362 e RE 227.000). E ainda em face do § 8º do art. 40 na redação dada pela EC 20/1998, o Plenário do Supremo Tribunal, ao julgar a ADI 575, manteve o entendimento de que "a regra de extensão da paridade aos inativos das melhorias da remuneração dos correspondentes servidores em atividade (CF/1988, art. 40, § 8º, cf. EC 20/1998) não implica a permanente e absoluta paridade entre proventos e vencimentos, dado que nos últimos se podem incluir vantagens pecuniárias que, por sua natureza, só podem ser atribuídas ao serviço ativo". [RE 318.684, rel. min. Moreira Alves, 1ª T, j. 9-10-2001, DJ de 9-11-2001.]

A invocação ao Princípio da Paridade Remuneratória no §3º do art. 1º da Lei, inserido no texto emenda do Legislativo, trata-se de uma evidente distorção na interpretação do instituto, uma vez que a paridade se refere exclusivamente à extensão de reajustes de benefícios remuneratórios incorporados aos proventos, o que passa longe de ser o caso de parcela adicional a uma verba indenizatória.

A paridade busca evitar que a aposentadoria se desvalorize em relação à remuneração dos servidores ativos, mas não significa que toda e qualquer vantagem paga aos ativos deva ser estendida

cialmente aquelas de caráter indenizatório, que pressupõem o exercício da atividade
já explicado.

Senhores, a verba adicional ao auxílio alimentação criada pelo art. 1º da Lei n.º 2.000/2025 não é remuneração. Na verdade, a verba é a devolução de valores gastos durante os dias de expediente aos servidores ativos, isto é, é indenização.

Nem vem ao caso tentar se equiparar o auxílio adicional à bolsa dos estagiários, criado no art. 3º da mesma lei, aos §§ inseridos por emenda ao art. 1º, pois não apenas a verba é completamente diversa (pois a bolsa é mero auxílio para pessoas que desenvolvem atividades voltadas ao próprio aprendizado, mas que contribuem para os serviços da administração, não tendo nem indício de natureza remuneratória).

Caso a extensão da verba do auxílio fosse constitucional, este Prefeito jamais iria se opor ao seu pagamento, pelo contrário, já até realizou estudos internos para tentar encontrar possibilidades de fazê-lo, contudo, como visto, tal pagamento não é possível e, se realizado, seria inválido e sujeito à responsabilização e possível restituição dos valores aos cofres públicos.

Não é outra a razão pela qual se entende que a redação dos §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei n.º 2.000/2025 contrariam ao superior interesse público, dada a insegurança jurídica a que restaria submetida a administração pública e os beneficiários de medida potencialmente ilegal e passível de responsabilização e restituição de valores aos cofres públicos.

Por essas razões, visando o controle da Adequação do texto legislativo aprovado ao à Constituição e ao Superior Interesse Público, apresenta-se o presente Veto Parcial aos §§ 2º e 3º da Lei n.º 2.000/2025, requerendo que siga a tramitação regimental na Câmara, sendo apreciado, votado e, ao final, acolhido.

Atenciosamente,

Herval, 28 de novembro de 2025.

Celso Vieira Silveira
Prefeito



Estado do Rio Grande do Sul
PREFEITURA DE HERVAL

LEI N.º 2.000, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2025

CONCEDE, EXCEPCIONALMENTE, PARCELA ADICIONAL DE VALE-ALIMENTAÇÃO DO FUNCIONALISMO NO MÊS DE DEZEMBRO DE 2025, BEM COMO COMPLEMENTO NA BOLSA DOS ESTAGIÁRIOS MUNICIPAIS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O PREFEITO MUNICIPAL DE HERVAL/RS, no uso de suas atribuições legais, que lhe conferem a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, faço saber que o Poder Legislativo Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º) Fica o Poder Executivo autorizado a conceder uma parcela única adicional de vale-alimentação, a ser paga em 15 de dezembro de 2025, no cartão do vale-alimentação, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), aos servidores ativos, Estatutários, Celetistas, Secretários Municipais, membros do Magistério e cargos em Comissão do Poder Executivo Municipal de Herval-RS.

§1.º) Para a concessão da parcela prevista no caput, fica excepcionada a regra da parte final do art. 2º da Lei n.º 41/2000, considerando-se também em efetivo exercício, para este fim, os servidores que fruíram de férias e faltas justificadas no período.

§2.º) (VETADO).

§3.º) (VETADO).

Art. 2º A parcela indenizatória não integrará a remuneração dos servidores, bem como não será computada para efeito de cálculo de quaisquer vantagens funcionais e sobre ele não incidirão quaisquer contribuições trabalhistas ou previdenciárias.

Art. 3º Fica o Poder Executivo autorizado a conceder um complemento extraordinário à bolsa dos estagiários municipais, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), a ser pago em parcela única na folha de dezembro de 2025.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito, Herval, 28 de novembro de 2025.

Celso Vieira Silveira
Prefeito Municipal



PARECER Nº 093/2025

A Câmara Municipal de Herval, RS, através da matéria encaminhada ao INLEGIS solicita parecer acerca da legalidade e juridicidade do que segue:

MENSAGEM DE VETO N.º 06/2025

VETO PARCIAL AOS §§ 2º E 3º DO ART. 1º DA LEI N.º 2.000, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2025

O PREFEITO MUNICIPAL DE HERVAL/RS, no uso de suas atribuições legais, que lhe confere a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município, remete aos Nobres Vereadores o Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º.

*Colenda Câmara,
Senhor Presidente.*

Na oportunidade em que os cumprimento cordialmente, com base na Lei Orgânica Municipal, encaminho à apreciação desta Casa Legislativa o veto Veto parcial à Lei n.º 2.000, de 28 de novembro de 2025, decorrente ao Projeto n.º 78/2025, atingindo os §§ 2º e 3º do seu art. 1º, em razão de sua inconveniência e inoportunidade em relação ao interesse público, bem como da potencial inconstitucionalidade das disposições dos trechos combatidos, os quais constaram da seguinte forma na redação final enviada ao executivo:

§2º) Fica autorizado um abono pecuniar de R\$ 250,00 ao servidor inativo com paridade, sendo este em parcela única.

§3º) Os servidores inativos que se aposentaram com paridade fazem jus ao recebimento da parcela adicional de que trata este artigo, conforme o princípio da paridade remuneratória previsto na Constituição Federal e em legislação municipal.

Senhores Vereadores, as razões para o presente veto decorrem de potenciais inconstitucionalidades tanto em

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915º

razão da forma quanto da matéria do texto legal impugnado.

Inconstitucionalidade formal:

A primeira inconstitucionalidade formal notada diz respeito ao vício de iniciativa, pois os §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei foram inseridos por emenda do Poder Legislativo, embora tratem de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Nesse contexto, vale citar o que determina o art. 61, §1º, II, "a" e "c" da Constituição Federal, aplicável por simetria em âmbito Municipal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

O texto inserido pelo Poder Legislativo, como ainda se verá nas razões referentes à inconstitucionalidade material das disposições, distorce a natureza jurídica da parcela indenizatória concedida aos servidores ativos, tratando da verba como se fosse remuneratória e passível de uma indevida equiparação em relação aos servidores inativos. Isso é inconstitucional e contrário à pacífica jurisprudência.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915º

dos tribunais superiores, além de usurpar a competência do Chefe do Executivo de lidar com a remuneração de seus servidores, conforme citado art. 61, §1º, "a)" da Constituição Federal.

Da mesma forma, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 52, III, reitera a competência privativa do Prefeito Municipal para iniciar o processo legislativo em diversas matérias, incluindo aquelas que implicam na organização administrativa e na gestão de pessoal.

Por essa razão, não apenas errou o Poder Legislativo em relação ao teor dos parágrafos inseridos, como também é incompetente para fazê-lo, pois quem trata da remuneração do pessoal do Executivo é o Chefe deste Poder, como já visto.

Não bastasse isso, não se pode deixar de destacar que o Poder Executivo teve total cuidado com a formalização de seu Projeto, apresentando-o, inclusive, acompanhado de Estudo de Impacto Orçamentário-Financeiro. A emenda do legislativo, no entanto, cria nova (e ilegal) despesa sem a observância de qualquer parâmetro.

Dessa forma, não há exagero em se dizer que o Poder Legislativo agiu em patente violação ao Princípio da Separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, invadindo as competências originárias Privativas do Prefeito Municipal de conceder vantagens aos seus servidores e de realizar a gestão orçamentária do Poder Executivo.

Inconstitucionalidade Material:

Há ainda razões relativas ao conteúdo da norma que trazem dúvidas em relação a sua validade perante a ordem constitucional atual, veja-se:

O art. 1º do Projeto trata expressamente de um valor adicionado ao Vale-Alimentação dos servidores ativos, tendo a Emenda adicionado dois parágrafos a esse artigo, um tratando de um abono pecuniário aos servidores inativos e, outro, enunciando que a concessão da parcela indenizatória aos servidores inativos derivaria de um suposto direito à paridade.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915º

De acordo com a alínea "c)", do inciso III, do art. 11 da Lei Complementar Federal n.º 95/98, a finalidade dos parágrafos como disposição normativa deveria ser de expressar os aspectos complementares às normas do caput e as exceções à regra nele estabelecida. No presente caso, há certa confusão entre os parágrafos inseridos, pois o §2º parece criar norma autônoma, ao passo que o §3º parece complementar a norma do caput. A interpretação conjunta da intenção da emenda, contudo, parece ser a de que pretendeu conceder, sob o disfarce de abono pecuniário autônomo, um pagamento de vale alimentação aos servidores inativos, nas mesmas termos do que foi feito pelo caput aos ativos.

Com isso, entende-se que os dispositivos inseridos pela Emenda são clara tentativa de burlar o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal pela Súmula Vinculante n.º 55, segundo a qual: "O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos."

Senhores Vereadores, as Súmulas Vinculantes são o mais próximo de uma lei que pode ser feita no exercício de função atípica pelo Poder Judiciário. Contrariar uma S.V. é contrariar a Constituição Federal, na medida em que esta prevê em seu art. 103-A o seguinte:

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) (Vide Lei nº 11.417, de 2006).

Como visto, a atuação da administração pública municipal está também vinculada à norma estabelecida judicialmente, por meio de súmula, para resolver controvérsias reiteradamente discutidas judicialmente.

Responsável Técnico:

Edson Luiz de Souza DAB 43709157

Nesse contexto, entendemos que, caso sancionada lei com a redação proposta e realizados os pagamentos indevidos aos servidores inativos, haverá iminente risco de declaração judicial de nulidade dos atos (podendo culminar até na necessidade de devolução dos valores aos cofres públicos), bem como de inconstitucionalidade das previsões da lei municipal. Nesse sentido, já decidiu o Nobre Tribunal de Justiça deste Estado:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IPÊ/RS. EXPRESSÃO CONTIDA NO ARTIGO 1º, "CAPUT", DA LEI MUNICIPAL Nº 1.304/2010. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO PARA INATIVOS E PENSIONISTAS. SÚMULA VINCULANTE Nº 55 DO STF. 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade que objetiva a retirada da expressão "aposentados e pensionistas" inserida no "caput" do artigo 1º da Lei Municipal 1.304, de 28 de abril de 2010, que "Dispõe sobre a concessão de valealimentação aos servidores municipais e dá outras providências". 2. Reconhecimento da inconstitucionalidade de artigo de lei que concede auxílio-alimentação a servidor inativo ou pensionista. Incidência da Súmula Vinculante nº 55 do Supremo Tribunal Federal. 3. Considerando o resultado do julgamento desta ação direta de inconstitucionalidade, mostra-se pertinente e necessária a modulação dos efeitos temporais da decisão, nos moldes do que prevê o artigo 27 da Lei nº 9.868/1999, sobretudo a fim de preservar a segurança jurídica, e por se tratar de verba de natureza indenizatória incorporada aos proventos dos aposentados e pensionistas desde o ano de 2010. Determinada eficácia a partir de 90 (noventa) dias, a contar da publicação deste acórdão. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085783298, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 17-11-2023)

Ementa: AGRAVO INTERNO EM APELAÇÃO CÍVEL, JULGADA MONOCRATICAMENTE. SERVIDOR INATIVO. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. VALE-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO RESTRITO AOS SERVIDORES ATIVOS. SÚMULA VINCULANTE Nº 55.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915^º

AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA LEGAL QUE EMBASA O PEDIDO (LEI MUNICIPAL Nº 4.687/2010) DECLARADA INCONSTITUCIONAL PELO ÓRGÃO ESPECIAL DESTA CORTE. NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO. UNÂNIME.(Apelação Cível, Nº 50019213320188210028, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussolli Moreira, Julgado em: 23-06-2022).

Ementa: DECISÃO MONOCRÁTICA. APELAÇÃO CÍVEL. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR INATIVO. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. VALE-ALIMENTAÇÃO. BENEFÍCIO RESTRITO AOS SERVIDORES ATIVOS. SÚMULA VINCULANTE Nº 55. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. 1. A Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade e, portanto, somente pode fazer o que a lei determina, nos termos do art. 37 da Constituição Federal. 2. Trata-se de parcela indenizatória paga aos servidores em atividade, à reposição do valor despendido pelo servidor para alimentação durante o labor. 3. O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos. Manifestação do Órgão Especial desta Corte, em controle concentrado de constitucionalidade, acerca do pagamento de vale-alimentação aos servidores inativos, mostrando-se desnecessária a instauração de incidente de inconstitucionalidade. APELAÇÃO DESPROVIDA.(Apelação Cível, Nº 50019213320188210028, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Vinícius Amaro da Silveira, Julgado em: 31-01-2022).

No mesmo sentido desse entendimento, também devemos atentar que o art. 3º da Lei Municipal n.º 41/2000 determina de forma claríssima que a verba prevista no art. 1º é indenização paga para suprir os gastos despendidos pelos servidores com sua alimentação, veja-se:

Art. 3º O vale-alimentação será fornecido em moeda corrente ou cartão alimentação, a critério do Poder Executivo, pagos mensalmente através de conta especial desvinculada da folha de pagamento, com escrituração

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915º

própria e em caráter indenizatório. (Redação dada pela Lei nº 768/2009)

Em se tratando de verba indenizatória, não pode Município pagá-la a quem não teve gastos indo ao trabalho. Isso coincide com as razões exploradas pelo Supremo Tribunal Federal no RE 318.684, Precedente representativo da controvérsia que gerou a S.V 55, inclusive afastando a concessão aos inativos que se aposentaram com paridade remuneratória.

(...)

Esta Corte tem entendido que o direito ao vale-alimentação ou auxílio-alimentação não se estende aos inativos por força do § 4º do art. 40 da [CF/1988](#), porquanto se trata, em verdade, de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções, não se incorporando à remuneração nem aos proventos de aposentadoria (assim, a título exemplificativo, nos [RE 220.713](#), [RE 220.048](#), [RE 228.083](#), [RE 237.362](#) e [RE 227.036](#)). E ainda em face do § 8º do art. 40 na redação dada pela [EC 20/1998](#), o Plenário deste Tribunal, ao julgar a [ADI 575](#), manteve o entendimento de que “a regra de extensão aos inativos das melhorias da remuneração dos correspondentes servidores em atividade ([CF/1988](#), art. 40, § 8º, cf. [EC 20/1998](#)) não implica a permanente e absoluta paridade entre proventos e vencimentos, dado que nos últimos se podem incluir vantagens pecuniárias que, por sua natureza, só podem ser atribuídas ao serviço ativo”. [[RE 318.684](#), rel. min. Moreira Alves, 1ª T, j. 9-10-2001, DJ de 9-11-2001.]

A invocação ao Princípio da Paridade Remuneratória no §3º do art. 1º da Lei, inserido por emenda do Legislativo, trata-se de uma evidente distorção na interpretação do instituto, uma vez que a paridade se refere exclusivamente à extensão de reajustes de benefícios remuneratórios incorporáveis aos proventos, o que passa longe de ser o caso de parcela adicional a uma verba indenizatória.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/R5 70.915º

A paridade busca evitar que a aposentadoria se desvalorize em relação à remuneração dos servidores ativos, mas não significa que toda e qualquer vantagem paga aos ativos deva ser estendida aos inativos, especialmente aquelas de caráter indenizatório, que pressupõem o exercício da atividade laboral, como já explicado.

Senhores, a verba adicional ao auxílio alimentação criada pelo art. 1º da Lei n.º 2.000/2025 não é remuneração. Na verdade, a verba é a devolução de valores gastos durante os dias de expediente aos servidores ativos, isto é, é indenização.

Nem vem ao caso tentar se equiparar o auxílio adicional à bolsa dos estagiários, criado no art. 3º da mesma lei, aos §§ inseridos por emenda ao art. 1º, pois não apenas a verba é completamente diversa (pois a bolsa é mero auxílio para pessoas que desenvolvem atividades voltadas ao próprio aprendizado, mas que contribuem para os serviços da administração, não tendo nem indício de natureza remuneratória).

Caso a extensão da verba do auxílio fosse constitucional, este Prefeito jamais iria se opor ao seu pagamento, pelo contrário, já até realizou estudos internos para tentar encontrar possibilidades de fazê-lo, contudo, como visto, tal pagamento não é possível e, se realizado, seria inválido e sujeito à responsabilização e possível restituição dos valores aos cofres públicos.

Não é outra a razão pelo qual se entende que a redação dos §§ 2º e 3º do art. 1º da Lei n.º 2.000/2025 contrariam ao superior interesse público, dada a insegurança jurídica a que restaria submetida a administração pública e os beneficiários de medida potencialmente ilegal e passível de responsabilização e restituição de valores aos cofres públicos.

Por essas razões, visando o controle da Adequação do texto legislativo aprovado ao à Constituição e ao Superior Interesse Público, apresenta-se o presente Veto Parcial aos §§ 2º e 3º da Lei n.º 2.000/2025, requerendo que siga a tramitação regimental na Câmara, sendo apreciado, votado e, ao final, acolhido.

Atenciosamente,

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915²

Herval, 28 de novembro de 2025.

Celso Vieira Silveira
Prefeito

Explicamos.

O veto deve ser apostado pelo chefe do Poder Executivo tendo como base a redação final do projeto de lei aprovado no Legislativo, desprezando-se as emendas. Isso porque ao ser votada, em plenário, a emenda deixa de existir, ou porque é aprovada e converte-se em texto do projeto de lei ou porque é rejeitada e, por consequência, arquivada.

Resulta desta constatação a impossibilidade de o chefe do Poder Executivo vetar emendas, pois não pode vetar o que processualmente não mais existe. Na hipótese, por exemplo, de o chefe do Poder Executivo não concordar com uma alteração do texto do projeto de lei resultante de uma emenda supressiva, sua única alternativa é o veto total, pois a emenda não lhe é disponível. O direito brasileiro aceita, quando do veto parcial, a promulgação da parte da lei não vetada, desde que conste o indicativo dos artigos, parágrafos, incisos e alíneas vetados. Se o Poder Legislativo derrubar o veto, cabe ao Parlamento o procedimento de promulgação e publicação da parte normativa alcançada pelo veto não acatado, observado o mesmo número de lei. Por outro lado, se o Poder Legislativo acata o veto, os artigos, parágrafos, incisos e alíneas, ou créditos e valores nos casos das leis relativas aos orçamentos (PPA, LDO e LOA) permanecem sem texto legal ou valores, não podendo ser reaproveitados.

A tramitação do veto rege-se pelo processo sumário, devendo ser analisado pela Comissão pertinente no prazo regimental. Expirado esse prazo, com ou sem parecer de comissão, o veto, acompanhado de seus motivos, deve ser

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915⁸

posto na ordem do dia da sessão plenária, para discussão e votação, com preferência de pauta, sobrestando-se às demais matérias. Na prática, significa que, enquanto a Câmara Municipal não deliberar o veto, cujo prazo de tramitação já tenha expirado, não poderá deliberar outras matérias, ficando a pauta obstruída.

A forma de votação do veto é definida no regimento interno de cada Casa Parlamentar, devendo-se evitar acatamentos parciais de veto. Ou ele é aceito mediante a concordância legislativa de suas razões ou ele não é aceito.

Quando a discordância do chefe do Poder Executivo é parcial e vários vetos são apostos sobre um único projeto de lei, cada qual com justificativa própria, os vetos devem ser separadamente apreciados. Porém, sendo o veto uno a votação também assim será.

O prazo de sua tramitação não é contado durante os recessos parlamentares. Em situações de urgência, o chefe do poder executivo deve convocar o Parlamento para, em período de sessão legislativa extraordinária, apreciar as razões do veto. Importante, aos objetivos deste estudo, é destacar que pressuposto essencial do instituto do veto é que o projeto considerado pelo Executivo inconstitucional, ou contrário ao interesse público, tenha sido aprovado pelo Legislativo, afirmação que parece óbvia, mas que, como se verá, tem consequências importantes quando do exame de sua aplicação nas leis orçamentárias.

Outro aspecto importante a considerar, aqui, refere-se às consequências do veto após sua apreciação pelo Legislativo de que resultará seu acolhimento ou rejeição.

Na hipótese de acolhimento, ou seja, a Casa Legislativa reconhecer a inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público da proposição, esta será arquivada no caso de veto total e, se parcial, excluir-se-á definitivamente da lei a parte vetada.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915ª

Caso rejeitado, esta rejeição terá como consequência o encerramento do processo de formação da lei, que ocorre com a sanção (nesse caso, a rejeição do veto equivale à sanção), restando, para que a lei passe a vigorar e ter eficácia, a promulgação e a publicação, dois atos administrativos, posteriores à formação da lei, que vinculam a sua prática às autoridades responsáveis sob pena de cometerem ato de improbidade por omissão.

Situação equivocada que muitas vezes se pretende extrair do acolhimento do veto, pelo Poder Legislativo, é a de que, pela aceitação das razões de veto se recobriria a redação original que constava do projeto. Não se sustenta, porém, tal entendimento, salvo nos casos de emenda aditiva em que a aceitação do veto retira da lei o artigo, o parágrafo, o inciso ou alínea que a emenda havia inserido no projeto que lhe deu origem.

Assim, se proposto, por emenda a determinado artigo de um projeto, o acréscimo de um parágrafo, em sendo vetado e acolhido o veto, o artigo em questão passará a ter a redação original, ou seja, sem o parágrafo.

Na entanto, outra é a hipótese, se previsto no projeto parágrafo com determinada redação, é esta alterada por emenda modificativa. Caso vetado pelo Executivo o parágrafo com essa nova redação, em sendo acolhido o veto, será excluído do projeto tal parágrafo, sem a possibilidade de retornar com a redação do projeto original.

É que, com a aprovação da emenda modificativa, foi, pelo Legislativo, definitivamente alterada a redação original que deixa de existir a partir daquele momento, não podendo, por isso, retornar ao projeto.

É de lembrar-se que da lei não pode constar qualquer matéria que não tenha sido aprovada pelo legislativo. Ora, os textos originais de projetos de lei, modificados por emenda não foram aprovados, logo não podem integrar a lei.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915ª

O veto, quer seja total ou parcial, não devolve o projeto ou parte dele a nova apreciação do Legislativo que pudesse ensejar a este Poder a revisão de sua decisão anterior. Não, o Legislativo na apreciação do veto, examina tão somente as razões que o fundamentaram, para reconhecer, ou não, a inconstitucionalidade ou a contrariedade ao interesse público, acolhendo-o ou rejeitando-o. Em qualquer das hipóteses, o projeto na redação com que foi submetido à Câmara não mais existe.

Tal disposição segue a de igual redação da Constituição Federal quando em seu art. 63, I, assim expressa:

“Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:
I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no artigo 166, §§ 3º e 4º;”

Cabe assim, verificar quais são as matérias de iniciativa privativa do Executivo, resposta que assim está posta na CF.:

Art. 61 -(...);

§ 1º. São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada à alínea pela Emenda Constitucional nº 18/98)

Responsável Técnico:

Fidúcio Luchesi OAB/RS 70.915ª

- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (NR) (Redação dada à alínea pela Emenda Constitucional nº 32, de 11.09.2001, DOU 12.09.2001)
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Alínea acrescentada pela Emenda Constitucional nº 18/98)"

Aliás, tal questão já havia sido dita por esta consultoria no Parecer xxxx de 2025, e por insistência e recalcitrância sem fundamentação jurídica ou razão, insistiu o Poder Legislativo no erro. Observe-se:

A posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante n. 55 que afirma que o direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos. Nesse sentido a posição consolidada pelo Supremo Tribunal nos julgados RE 318684, Relator Ministro Moreira Alves, Primeira Turma, julgamento em 9.10.2001, DJ de 9.11.2001 e RE 228083, Relator Ministro Ilmar Galvão, Primeira Turma, julgamento em 26.3.1999, DJ de 25.6.1999.

Nos tribunais pátrios, de se considerar a decisão havida na Apelação Cível n. 70030615322 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande que decidiu pela legalidade da supressão do benefício aos aposentados e pensionistas. E memora-se a decisão da Apelação Cível n. 70030615322 do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande teve como partes o Sindicato dos Municipários de Capão da Canoa e Xangri-lá, que possui extensão de base territorial na circunscrição do Município de Capão da Canoa, e o Município de Xangri-lá sobre este suposto direito, inexistente.

Assim, inviável a emenda proposta.

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915ª

*Portanto, correto o veto aposto, já que a
emenda inseriu despesas, viciando a proposição.*

É o Parecer.

Porto Alegre,

Eduardo Luchesi
OAB/RS 70.915A

Responsável Técnico:
Eduardo Luchesi OAB/RS 70.915A