Bertioga, 25 de junho de 2026.

OFÍCIO N. 528/2026 – SG
Processo Administrativo PMB n. 5365/2026
Processo Administrativo CMB n. 599/2025
(Favor mencionar esta referência)

Excelentíssimo Senhor,

Com os nossos cordiais cumprimentos e em atenção ao Ofício n. 378/2026, sirvo-me do presente para informar que recebido o Autógrafo de Lei n. 044/2026, que ***"Dispõe sobre a autorização para que professores e demais servidores das unidades escolares da rede municipal de ensino consumam as refeições fornecidas aos alunos durante o período letivo, sem prejuízo dos benefícios já concedidos, e dá outras providências"***, foi submetido à análise técnica e jurídica do Poder Executivo, através dos autos do processo administrativo n. 5365/2026.

A análise técnica da Secretaria Municipal de Educação aponta que, embora a proposição aparente finalidade socialmente simpática, incorre em vícios que maculam a proposta em si, tais como vício de iniciativa, violação a preceitos e princípios constitucionais, violação a preceitos da Lei Orgânica do Município, violação à separação dos Poderes, ofensa à reserva de administração, criação ou ampliação de despesa pública sem estimativa de impacto, desvio de finalidade de alimentação escolar, risco de irregularidade na aplicação de recursos vinculados ao PNAE, criação de benefício cumulativo a servidores que já recebem vale-alimentação e incompatibilidade com a jurisprudência consolidada dos Tribunais de Justiça em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Por tais razões, opina pelo veto total, conforme a cópia da manifestação anexa.

Já a análise jurídica da Procuradoria Geral do Município, através da nota técnica juntada aos autos, conforme a cópia anexa, aponta vício de iniciativa e de usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo, violação à separação de poderes, criação de despesa sem autorização orçamentária e em afronta às normas do PNAE, bem como tratamento discriminatório e imotivado dentre os servidores, razão pela qual também recomenda o veto total ao referido autógrafo.

O Secretário Municipal de Governo e Gestão Institucional, apesar da grandiosidade do tema, manifestou concordância com as manifestações e orientações apontadas nos autos, conforme a cópia da manifestação que também segue anexa.

Nestes termos, acompanho as ponderações lançadas nas análises técnica e jurídica, para vetar totalmente a referida proposta.

Portanto, pelas razões supracitadas, comunico a Vossa Excelência, nos termos do art. 45, da Lei Orgânica do Município, o **VETO TOTAL** ao **Autógrafo de Lei n. 044/2026,** que ***"Dispõe sobre a autorização para que professores e demais servidores das unidades escolares da rede municipal de ensino consumam as refeições fornecidas aos alunos durante o período letivo, sem prejuízo dos benefícios já concedidos, e dá outras providências"***, aguardando que seja mantido.

Atenciosamente,

Marcelo Heleno Vilares
Prefeito do Município

Ao Excelentíssimo Vereador
ANTONIO CARLOS TICIANELLI
Presidente da Câmara Municipal de Bertioga

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2023.0000816372

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2143202-98.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TUIUTI, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TUIUTI.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, EUVALDO CHAIB, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, RICARDO DIP E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 20 de setembro de 2023

LUCIANA BRESCIANI

RELATOR

Assinatura Eletrônica

Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade nº 2143202-98.2023.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TUIUTI

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE TUIUTI

VOTO Nº 30.898

Direta de Inconstitucionalidade – Município de Tuiuti – Lei Municipal nº 912/2022, de iniciativa parlamentar, que "dá aos professores e servidores da rede municipal de ensino direito à participação na alimentação escolar" – Matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração de servidores públicos, como disposto no art. 24, § 2º, itens 1 e 4 da Constituição Estadual, aplicáveis por força do princípio da simetria e previsão do art. 144 – Disciplina da organização e gestão administrativa – Competências privativas do Executivo , conforme art. 47, II e XIV - Violação à separação de poderes – Precedentes – Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE TUIUTI, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 912, de 5 de julho de 2022, que "*dá aos professores e servidores da rede municipal de ensino direito à participação na alimentação escolar*".

O autor alegou, em síntese, que a lei impugnada é inconstitucional porque: impõe à Administração Municipal novos deveres e atribuições, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo; e ignora a existência de um sistema normativo infralegal, que atualmente limita o acesso à alimentação escolar aos alunos, excluindo deliberadamente professores e

servidores.

O autor requereu a concessão de medida cautelar para suspender a eficácia da norma impugnada, o que foi indeferido, pelas razões anteriormente expostas (fls. 71/72).

A Câmara Municipal apresentou manifestação, argumentando pela constitucionalidade da lei impugnada (fls. 85/90), enquanto a D. Procuradoria Geral do Estado não se manifestou (fls. 164).

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 169/177).

É o relatório.

A ação é procedente.

Veja-se o teor da norma impugnada:

Art. 1º. Fica assegurada a oferta de refeições aos professores e servidores da rede municipal de ensino, sempre que houver alimento excedente, não exigindo, por conseguinte, qualquer aumento nos custos inerentes.

Art. 2º. Esta Lei entra em vigor, na data de sua publicação.

Por outro lado, veja-se o teor das normas-parâmetro, extraídas Constituição do Estado de São Paulo – CE:

09

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

A regra constitucional é aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria e da determinação do art. 144 da CE, segundo a qual "o*s Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica,* ***atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição***".

O significado da expressão "regime jurídico" dos servidores públicos já foi esclarecido pelo C. Supremo Tribunal Federal – STF em diversas oportunidades. Cita-se lição do Exmo. Min. Celso de Mello, que a define de forma ampla como o "*conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes*":

A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos " corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Nessa matéria, o processo de formação das leis está sujeito, quanto à sua válida instauração, por efeito de expressa reserva constitucional, à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. (...)

Trata-se, em essência, de noção que, em virtude da extensão de sua abrangência conceitual, compreende, como enfatiza a

jurisprudência desta Corte (ADI 1.381-MC/AL, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 2.867/ES , Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), todas as regras pertinentes (a) às formas de provimento, (b) às formas de nomeação, (c) à realização do concurso, (d) à posse, (e) ao exercício, inclusive as hipóteses de afastamento, de dispensa de ponto e de contagem de tempo de serviço, (f) às hipóteses de vacância, (g) à promoção e respectivos critérios, bem como avaliação do mérito e classificação final (cursos, títulos, interstícios mínimos), (h) aos direitos e às vantagens de ordem pecuniária, (i) às reposições salariais e aos vencimentos, (j) ao horário de trabalho e ao ponto, inclusive os regimes especiais de trabalho, (k) aos adicionais por tempo de serviço, gratificações, diárias, ajudas de custo e acumulações remuneradas, (l) às férias, licenças em geral, estabilidade, disponibilidade, aposentadoria, (m) aos deveres e proibições, (n) às penalidades e sua aplicação e (o) ao processo administrativo. (ADI nº 3.156/SP, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01.08.2018)

A lei impugnada concede direito aos servidores públicos municipais em decorrência do exercício de suas funções, com criação de correspondente obrigação do ente público. Trata-se, ademais, de benefício equivalente ao oferecimento de auxílio-alimentação, ainda que decorrente exclusivamente do excedente da merenda dos alunos, porque integra, de certa forma, a remuneração dos servidores – matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Assim entende este C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 1.255, de 18.10.22, de iniciativa parlamentar, instituindo auxílio alimentação mensal, a ser concedido através de cartão magnético. Vício de iniciativa. Ocorrência. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos relacionados a regime jurídico de servidores públicos. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º, 24, § 2º, 4 e 144, todos da Constituição Estadual). Precedentes. Inconstitucionalidade. Modulação desnecessária. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2277021-68.2022.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão

Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/04/2023; Data de Registro: 21/04/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – (...) Diploma questionado (LC 648/2020), de autoria parlamentar, disciplinando sobre regime jurídico e remuneração dos servidores públicos, ao estabelecer condições para concessão de auxílio-alimentação dos servidores públicos, que alterou o § 1º do art. 3º, da LC 554/2018, acrescentando, nas exclusões das condições exigidas, "folga compensatória por convocação eleitoral, mediante apresentação de atestado" – A norma, ao tratar do auxílio-alimentação e as condições para sua concessão, acaba por tratar de regime jurídico do servidores, bem como de sua remuneração – Afronta aos princípios da separação de poderes e da reserva da administração por contrariar os arts. 5º, caput; 24, § 2º, itens 1 e 4; 47, II, XI, XIV e XIX, da CE, de obediência obrigatória pelos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta – Inconstitucionalidade reconhecida. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2008446-26.2021.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/12/2021; Data de Registro: 16/12/2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 2.523, de 21 de outubro de 2019, que acrescenta o item "e" ao parágrafo único do art. 2º da Lei nº 1.792/2003, inserindo a previsão de o funcionário não perder o recebimento da cesta básica quando faltar por "afastamento(s) ou falta(s) devidamente justificado(s) com atestado e/ou declaração de comparecimento: médico, realização de exames laboratoriais e imagens ou odontológicos" – Deliberação de regras sobre o regime jurídico e remuneração dos respectivos servidores que se encontra na atuação administrativa típica do Poder Executivo, ao qual é inerente a análise de conveniência e oportunidade para tanto – Expressa previsão na Constituição Estadual de tal iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo que se encontra no art. 24, § 2º, 1 e 4 – Iniciativa de lei pelo Poder Legislativo que ofende o princípio da separação de poderes – Inconstitucionalidade declarada com base no vício de invasão de competência e não na eventual necessidade de aumento de despesas, cujo atual entendimento do C. Órgão Especial apenas impediria, salvo peculiaridades apresentadas nas ações que discutem o tema, a aplicação dentro do mesmo exercício financeiro – Demanda que detém natureza objetiva e se limita a analisar a obediência dos preceitos constitucionais, mostrando-se inviável ao Poder Judiciário analisar as

motivações dos demais poderes e os critérios de oportunidade e conveniência na elaboração de seus textos legais e atos administrativos, sob pena de ofensa à separação dos poderes – Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2244147-35.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 05/03/2020)

Ademais, cumpre analisar a lei impugnada sob o prisma da separação de Poderes, ainda nos termos da CE:

***Artigo 47** - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*
***II** - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*
***XIV** - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;*

Conforme já decidiu o E. Supremo Tribunal Federal, *"Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário"* (ADIN nº 2.372, Rel. Min. Sydnei Sanches, j. 21/08/2002).

Quanto ao tema, também é relevante mencionar o disposto na doutrina de Ives Gandra Martins que, ao se referir aos atos típicos de administração, leciona:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002)

A lei municipal de iniciativa parlamentar, embora não crie despesas para o Executivo, invade área típica de gestão administrativa ao determinar o fornecimento de alimentos a parcela identificada dos servidores, o que implica necessidade de organização e mobilização administrativa para distribuição dos produtos aos beneficiados.

Ademais, a análise da legislação infraconstitucional mencionada, que rege o fornecimento de merenda escolar aos alunos, embora não se preste a fornecer parâmetro de controle de constitucionalidade, evidencia a natureza eminentemente técnica da decisão de fornecer ou não merenda aos servidores escolares.

Aplica-se, a *contrario sensu,* a tese sedimentada pelo E. Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral, com o seguinte teor: *"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".*

Assim já decidiu este C. Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 4.096/2019, do Município de Poá e de iniciativa parlamentar, que "DISPÕE SOBRE DIREITO À ALIMENTAÇÃO MATUTINA DOS BOLSISTAS DA FRENTE DE TRABALHO NO INÍCIO DE SUAS ATIVIDADES". Apontado vício material em virtude de a lei hostilizada não prever a fonte de custeio do benefício criado. Desnecessário que a norma indique sua respectiva fonte de custeio. Vício material não caracterizado. Configurado vício de iniciativa, porém. Disciplina de assuntos

concernentes à atividade administrativa do Município. Matéria privativa do Prefeito Municipal, nos termos do artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição estadual. Ofensa ao princípio da separação dos poderes (artigo 5°, da Carta paulista) e à cláusula de reserva da Administração. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196986-29.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2019; Data de Registro: 14/11/2019)

Por todo o exposto, pelo meu voto, julgo a ação procedente para declarar a inconstitucionalidade integral da Lei Municipal nº 912, de 5 de julho de 2022, do Município de Tuiuti.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora

PA: 5365/2026

Ao Setor de Técnica Legislativa

Assunto: análise jurídica de autógrafo de lei de iniciativa parlamentar que autoriza professores e demais servidores da rede municipal de ensino a consumirem as refeições fornecidas aos alunos durante o período letivo, sem prejuízo dos benefícios já concedidos.

Com meus cordiais cumprimentos, em atendimento à cota retro, apresento manifestação jurídica nos autos do presente processo administrativo, instaurado para análise do Autógrafo nº 044/2026, de iniciativa parlamentar, que pretende autorizar professores e demais servidores da rede municipal de ensino a consumirem as refeições fornecidas aos alunos durante o período letivo, sem prejuízo dos benefícios já concedidos.

A presente análise tem por finalidade examinar a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposição legislativa, especialmente à luz da Constituição do Estado de São Paulo, da Lei Orgânica do Município de Bertioga, da legislação federal aplicável à alimentação escolar e da jurisprudência consolidada em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

I RELATÓRIO

Submete-se à análise jurídica autógrafo de lei, de iniciativa parlamentar, que pretende autorizar professores e demais servidores da rede municipal de ensino a consumirem as refeições fornecidas aos alunos durante o período letivo, sem prejuízo dos benefícios já concedidos.

A proposição amplia o grupo de pessoas autorizadas a consumir alimentação preparada, adquirida, planejada e disponibilizada no âmbito da política pública de

alimentação escolar, originalmente direcionada aos estudantes da rede pública municipal de ensino.

A redação do autógrafo indica que o consumo das refeições pelos servidores ocorreria durante o período letivo e que tal faculdade não implicaria prejuízo a benefícios já concedidos, notadamente vale-alimentação, aos servidores públicos municipais.

É o relatório. Passo à análise.

II FUNDAMENTAÇÃO

DELIMITAÇÃO JURÍDICA DA MATÉRIA

A matéria não pode ser examinada como simples autorização de consumo de eventual excedente alimentar ou como providência de caráter meramente assistencial. O conteúdo normativo do autógrafo interfere diretamente em, pelo menos, quatro campos juridicamente sensíveis: o regime jurídico dos servidores públicos municipais; a organização e o funcionamento da Administração Pública; a execução da política pública educacional e de alimentação escolar; e a gestão orçamentária, financeira, contratual e patrimonial dos gêneros alimentícios adquiridos para a alimentação escolar.

Embora a proposição aparente finalidade socialmente simpática, seu conteúdo jurídico concreto consiste em instituir, por lei de iniciativa parlamentar, uma vantagem funcional *in natura* a determinada categoria de servidores, consistente no acesso gratuito ou subsidiado às refeições preparadas no ambiente escolar, sem prejuízo dos benefícios remuneratórios ou indenizatórios já percebidos.

Esse aspecto é central: ao assegurar que professores e demais servidores da rede municipal possam consumir as refeições fornecidas aos alunos, preservando-se os benefícios já existentes, o autógrafo não se limita a disciplinar genericamente política pública. Ele altera a condição funcional de servidores determinados, criando novo benefício material vinculado ao exercício do cargo, à lotação na rede municipal de ensino e ao desempenho de atividades em unidades escolares.

Trata-se, portanto, de matéria submetida à iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo e à esfera própria de gestão administrativa da Administração Municipal.

A conclusão decorre, primeiramente, do art. 24, §2º, itens 1, 2 e 4, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Constituição, segundo o qual compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre cargos, funções ou empregos públicos, remuneração, órgãos da Administração Pública e servidores públicos, inclusive seu regime jurídico. No plano local, a mesma regra encontra correspondência direta no art. 39, incisos II, III, IV e V, da Lei Orgânica do Município de Bertioga, que reserva ao Prefeito a iniciativa de projetos de lei que versem sobre remuneração de servidores, regime jurídico, organização administrativa, serviços públicos, pessoal da Administração, criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal.

Além disso, a matéria também se insere na esfera própria de gestão administrativa do Executivo, pois a execução da alimentação escolar envolve planejamento de compras, gestão de contratos, controle de estoque, definição de quantitativos, organização das unidades escolares, fiscalização do serviço e destinação de bens e recursos públicos afetados à política educacional. Por essa razão, incidem, ainda, o art. 47, incisos II, XIV e XIX, "a", da Constituição do Estado de São Paulo, que atribui ao Chefe do Executivo a direção superior da Administração, a prática dos atos de administração e a organização e funcionamento da Administração Pública, bem como o art. 70, incisos II, IX, XII, XIII, XV e XIX, da Lei Orgânica de Bertioga, que confere ao Prefeito a direção superior da Administração Municipal, a expedição de atos administrativos, a organização e funcionamento da Administração, os atos relativos à situação funcional dos servidores e a guarda e aplicação da receita pública.

PARÂMETRO CONSTITUCIONAL ESTADUAL E MUNICIPAL APLICÁVEL

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece, no art. 5º, que são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, *vedada a delegação de atribuições entre eles*. Por força do art. 144 da Constituição Paulista, os Municípios paulistas se auto-organizam por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do Estado.

A Lei Orgânica do Município de Bertioga reproduz a mesma matriz constitucional ao dispor, em seu art. 3º, que são Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

A competência municipal para legislar sobre interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, prevista no art. 6º, I e II, da Lei Orgânica de Bertioga, ***não autoriza a Câmara Municipal a invadir matérias constitucionalmente reservadas ao Chefe do Executivo***. A autonomia municipal deve ser exercida dentro do modelo constitucional de separação de Poderes e de reserva de iniciativa.

No mesmo sentido, embora o art. 6º, XVIII, da Lei Orgânica preveja competir ao Município dispor sobre a organização, administração e execução dos serviços públicos locais, e o art. 6º, XIX, preveja a competência para organizar o quadro e estabelecer o regime jurídico dos servidores públicos, tais competências pertencem ao Município enquanto ente federativo, não afastando as regras internas de repartição de iniciativa entre Executivo e Legislativo.

Tal distinção é essencial. A existência de competência legislativa municipal não significa que qualquer órgão municipal possa iniciar qualquer projeto de lei sobre o tema; há competência do Município, mas há reserva de iniciativa do Prefeito quando a matéria envolver regime jurídico de servidores, organização administrativa, serviços públicos, pessoal da Administração e estrutura ou atribuições de órgãos municipais.

INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA: MATÉRIA DE REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS

O primeiro vício identificado é de natureza formal subjetiva, por ofensa à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 24, §2º, atribui ao Governador a iniciativa privativa de leis que disponham sobre criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos, fixação da respectiva remuneração, criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública, e servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria. Tais regras são aplicáveis aos Municípios por simetria, nos termos do art. 144 da Constituição Paulista.

A Lei Orgânica de Bertioga adotou disciplina expressa e ainda mais direta: seu art. 39 dispõe que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre fixação ou aumento da remuneração dos servidores da administração direta, autárquica e fundacional pública, e organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração, vejamos:

> *"**Art. 39.** Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de*
>
> *Lei que disponham sobre:*
>
> *[...]*
>
> ***II** - fixação ou aumento da remuneração dos servidores da administração direta, autárquica e fundacional pública;*
>
> *[...]*
>
> ***IV** - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*
>
> *[..]."*

A alimentação fornecida gratuitamente ou em condições favorecidas ao servidor, quando vinculada ao exercício do cargo, ao local de trabalho ou à lotação em determinada secretaria, constitui vantagem funcional em sentido amplo.

Ainda que não possua natureza remuneratória estrita, representa utilidade economicamente mensurável, capaz de reduzir despesas pessoais do servidor e de produzir impacto financeiro e administrativo ao erário.

O autógrafo, ao permitir que professores e demais servidores consumam refeições destinadas aos alunos, sem prejuízo dos benefícios já concedidos, cria benefício cumulativo.

O servidor que já percebe vale-alimentação passaria a poder usufruir, adicionalmente, da alimentação escolar preparada no âmbito da rede municipal.

A norma, portanto, incide diretamente sobre a esfera jurídico-funcional dos servidores.

Logo, se a proposição cria ou amplia vantagem, utilidade, prerrogativa ou benefício funcional em favor de servidores da rede municipal de ensino, sua iniciativa parlamentar viola frontalmente a Constituição Paulista e a Lei Orgânica de Bertioga.

A circunstância de a lei usar expressões como "autoriza" ou "poderá" não elimina o vício. Se a norma cria direito subjetivo aos servidores, condiciona a atuação administrativa, impõe conduta às unidades escolares ou estabelece obrigação de disponibilização de alimentos, não se trata de autorização neutra, mas de comando normativo. Por outro lado, se fosse autorização meramente facultativa, seria juridicamente inócua, pois o Poder Executivo não depende de autorização legislativa para exercer, dentro dos limites legais e orçamentários, sua competência administrativa ordinária.

Em ambos os cenários, a proposição é inadequada: ou invade a iniciativa reservada e a reserva de administração, ou veicula autorização desnecessária, sem conteúdo normativo legítimo.

VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES E À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO

O autógrafo também incorre em inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos Poderes.

A Constituição Paulista, no art. 47, II, atribui ao Chefe do Executivo a direção superior da Administração. O inciso XIV do mesmo artigo confere ao Chefe do Executivo a prática dos demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo. O inciso XIX, "a", por sua vez, reserva ao Executivo a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração.

No plano municipal, a Lei Orgânica de Bertioga estabelece, no art. 70, II, que compete privativamente ao Prefeito exercer, com auxílio dos Secretários e Diretores de Departamento, a direção superior da Administração Municipal. O art. 70, IX, prevê a competência para expedir decretos, portarias e outros atos administrativos. O art. 70, XII, atribui ao Prefeito a competência para dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei. O art. 70, XIII, confere ao Prefeito a competência para prover e extinguir cargos públicos municipais e expedir os demais atos referentes à situação funcional dos servidores, na forma da lei. O art. 70, XV, refere-se ao envio dos projetos orçamentários, e o art. 70, XIX, atribui-lhe a superintendência da arrecadação dos tributos e preços, bem como a guarda e aplicação da receita, autorizando despesas e pagamentos dentro das disponibilidades orçamentárias ou dos créditos votados pela Câmara.

A execução da política pública de alimentação escolar demanda planejamento técnico, gestão de contratos, controle de estoque, elaboração de cardápios por profissional habilitado, observância de parâmetros nutricionais, cumprimento de normas sanitárias, organização logística, definição de quantitativos, fiscalização, prestação de contas e compatibilização com o orçamento público.

Ao determinar que professores e demais servidores possam consumir refeições fornecidas aos alunos, o Legislativo interfere em escolhas administrativas próprias do Executivo, tais como: a quantidade de alimentos a ser adquirida; a forma de preparo; a destinação de eventuais sobras; a organização do refeitório; a prioridade de atendimento; a responsabilização de merendeiras, diretores e gestores

escolares; os parâmetros de segurança alimentar; o controle de consumo; a recomposição de estoque; e a forma de custeio.

Essas providências não constituem simples disciplina abstrata de interesse local. São atos de administração concreta, inseridos na esfera de direção superior do Poder Executivo.

A Câmara Municipal pode fiscalizar a política de alimentação escolar, aprovar orçamento, propor indicações, requerer informações e legislar sobre diretrizes gerais quando respeitados os limites constitucionais. Não pode, todavia, substituir-se ao Executivo na definição operacional da destinação de gêneros alimentícios adquiridos para finalidade educacional específica.

A reserva de administração impede que o Legislativo pratique, por meio de lei, atos materialmente administrativos. Tal vedação é especialmente relevante quando a lei parlamentar impõe organização interna de serviço público, cria rotinas de gestão, interfere no funcionamento de secretaria municipal ou condiciona a execução de contratos administrativos.

No caso em exame, a interferência é evidente. O autógrafo alcança diretamente a rotina das escolas municipais, o funcionamento da alimentação escolar, o trabalho dos servidores responsáveis pelo preparo e controle das refeições e a gestão dos insumos adquiridos pelo Município. A proposição, portanto, ultrapassa o espaço de deliberação legislativa e ingressa na competência administrativa própria do Executivo.

CRIAÇÃO DE DESPESA PÚBLICA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO E SEM FONTE DE CUSTEIO

Outro fundamento relevante é a potencial criação ou ampliação de despesa pública sem demonstração de impacto orçamentário-financeiro e sem indicação de fonte de custeio.

A Constituição do Estado de São Paulo dispõe, no art. 25, que nenhum projeto de lei que implique criação ou aumento de despesa pública será sancionado

sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis próprios para atender aos novos encargos.

No mesmo sentido, o art. 41 da Lei Orgânica de Bertioga dispõe que não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito. Seu §1º, com redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 48/2024, estabelece que projetos de lei de competência concorrente que criem ou aumentem despesa junto ao orçamento municipal, bem como diminuam receita, deverão ser acompanhados de estimativa de impacto orçamentário e financeiro elaborado pelo Executivo Municipal, em observância ao art. 113 do ADCT.

O art. 113 do ADCT estabelece que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deve ser acompanhada de estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por sua vez, prevê, no art. 15, que serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas geradas em desconformidade com seus arts. 16 e 17. O art. 16 exige estimativa de impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador de despesa quanto à adequação orçamentária e financeira. O art. 17 trata das despesas obrigatórias de caráter continuado e exige demonstração de origem dos recursos para seu custeio.

A disponibilização de refeições a professores e servidores não é providência neutra sob o ponto de vista financeiro. Ainda que se alegue que a medida aproveitaria alimentos já preparados ou sobras de refeições, a institucionalização do consumo por servidores tende a repercutir sobre o planejamento de compras, a quantidade de gêneros adquiridos, o preparo diário, os utensílios utilizados, a limpeza, a logística, o armazenamento, o controle de estoque, o acompanhamento nutricional e a responsabilidade pela segurança alimentar.

Além disso, eventual existência de sobras não pode servir como fundamento jurídico para criação de benefício permanente. Sobras recorrentes devem ser enfrentadas como questão de planejamento, controle de demanda, adequação de cardápio, frequência escolar e gestão eficiente de recursos. Transformar sobras em fonte regular de alimentação de servidores pode estimular planejamento artificialmente excedente, fragilizando a economicidade e a finalidade da política pública.

A Administração Pública está vinculada aos princípios do planejamento, da eficiência e da responsabilidade fiscal. Qualquer medida que crie obrigação continuada de fornecimento de utilidade econômica a servidores deve ser precedida de análise técnica, estimativa de impacto, indicação de fonte de custeio, compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a lei orçamentária anual, além da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O autógrafo, conforme apresentado, não demonstra a existência de estudo técnico, memória de cálculo, análise nutricional, impacto sobre contratos vigentes, avaliação de riscos sanitários, segregação de fontes de recursos ou compatibilidade com a execução orçamentária.

A ausência desses elementos reforça a inconstitucionalidade e, no mínimo, caracteriza contrariedade ao interesse público, recomendando o veto.

INCOMPATIBILIDADE COM A FINALIDADE DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E COM O REGIME JURÍDICO DO PNAE

A alimentação escolar, no ordenamento jurídico brasileiro, possui finalidade própria: atender aos estudantes da educação básica pública, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis.

A Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho de 2009, dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Seu art. 3º estabelece que a alimentação escolar é direito dos alunos da educação básica pública e dever do Estado. Seu art. 4º dispõe que o Programa Nacional de Alimentação Escolar — PNAE tem por objetivo contribuir para o crescimento, o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram suas necessidades nutricionais durante o período letivo.

A Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, regulamenta o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. O art. 3º da Resolução reafirma que a alimentação escolar é direito dos

alunos da educação básica pública e dever do Estado. O art. 4º define o objetivo do PNAE em função dos alunos. O art. 5º estabelece diretrizes da alimentação escolar voltadas à garantia de segurança alimentar e nutricional dos alunos. O art. 6º define como atendidos pelo PNAE os alunos matriculados na educação básica das redes públicas federal, estadual, distrital e municipal, em conformidade com o Censo Escolar.

A legislação municipal não pode desvirtuar a finalidade de política pública federal nem ampliar, por conta própria, o universo de beneficiários de alimentos adquiridos para atendimento dos alunos, sobretudo quando há risco de utilização direta ou indireta de recursos federais vinculados.

Ainda que o Município utilize recursos próprios complementares para a alimentação escolar, a conclusão não se altera. A complementação municipal também se vincula à finalidade educacional de atendimento aos estudantes, salvo se houver política pública autônoma, criada por iniciativa legítima, custeada por dotação própria, tecnicamente planejada, desvinculada dos recursos do PNAE e sem prejuízo da alimentação dos alunos. Não é o que se verifica no autógrafo.

A proposição trata das refeições fornecidas aos alunos, isto é, da alimentação escolar já inserida na política pública educacional. Ao permitir o consumo por servidores, o texto normativo promove confusão entre destinatários da alimentação escolar e beneficiários de vantagem funcional. Essa confusão compromete a finalidade do programa, dificulta a prestação de contas e pode expor o Município a apontamentos por órgãos de controle.

VIOLAÇÃO À PRIORIDADE CONSTITUCIONAL DA POLÍTICA EDUCACIONAL E À PROTEÇÃO DOS ALUNOS

A Constituição Federal estabelece o direito à educação e o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A Constituição Paulista também estrutura a educação como política pública voltada ao desenvolvimento integral da pessoa e à organização dos sistemas de

ensino, atribuindo aos Municípios responsabilidade prioritária pelo ensino fundamental e pré-escolar.

A merenda escolar tem especial relevância social. Para muitos alunos, constitui componente essencial de segurança alimentar e de permanência na escola. A destinação de gêneros alimentícios, refeições preparadas e estrutura de alimentação deve, portanto, preservar prioridade integral aos estudantes.

O autógrafo afirma que o consumo pelos servidores ocorreria sem prejuízo aos alunos. Contudo, essa ressalva genérica é insuficiente para afastar o vício. A simples afirmação de inexistência de prejuízo não substitui planejamento técnico, controle de quantitativos, segregação de recursos, análise nutricional e estudo orçamentário.

Além disso, a criação de grupo adicional de consumidores dentro do sistema de alimentação escolar aumenta a pressão sobre insumos, estrutura e controle. A Administração passaria a ter de dimensionar não apenas a demanda discente, mas também o consumo de servidores, sem que o autógrafo estabeleça critérios objetivos, limites quantitativos, fonte de custeio, mecanismo de controle ou forma de responsabilização.

Em matéria de alimentação escolar, a prioridade dos estudantes não pode ser presumida apenas por declaração normativa. Deve ser assegurada por desenho institucional adequado. O autógrafo não oferece esse desenho e, por isso, fragiliza a proteção constitucional conferida às crianças e adolescentes atendidos pela rede municipal.

OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA FINALIDADE, MORALIDADE, IMPESSOALIDADE, RAZOABILIDADE, INTERESSE PÚBLICO, EFICIÊNCIA E ECONOMICIDADE

A Constituição do Estado de São Paulo, no art. 111, estabelece que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

A Lei Orgânica de Bertioga, no art. 84, dispõe que a Administração Municipal direta ou indireta obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade e publicidade, sem prejuízo da incidência dos demais princípios constitucionais estaduais e federais aplicáveis à Administração Pública.

A proposição suscita dificuldades à luz desses princípios.

Sob o princípio da finalidade, os alimentos adquiridos para a alimentação escolar devem atender à finalidade pública que justificou sua aquisição: alimentar estudantes da rede pública, segundo critérios nutricionais, educacionais e legais próprios. O redirecionamento desses alimentos para servidores configura desvio de finalidade, ainda que revestido de conveniência social.

Sob o princípio da moralidade administrativa, não se mostra juridicamente adequado converter a alimentação escolar em benefício adicional a servidores que já percebem auxílio-alimentação ou vantagem equivalente. A duplicidade de benefícios de mesma natureza, sem estudo técnico e sem justificativa objetiva robusta, fragiliza a legitimidade da medida perante o erário e a coletividade.

Sob o princípio da impessoalidade, a lei estabelece favorecimento setorial a servidores da educação, sem demonstrar razão constitucionalmente suficiente para tratamento distinto em relação a outros servidores municipais que também cumprem jornada de trabalho, inclusive em atividades externas, operacionais ou de atendimento ao público. A escolha de uma categoria específica para usufruir alimentação custeada pela política escolar pode caracterizar privilégio funcional indevido.

Sob o princípio da eficiência, a medida tende a dificultar o planejamento do serviço, gerar custos indiretos, ampliar obrigações de controle e criar riscos de desperdício, inconsistências de estoque e responsabilização administrativa.

Sob o princípio da economicidade, eventual sobra de alimento não autoriza, por si só, a criação de despesa ou benefício.

A EXPRESSÃO "*SEM PREJUÍZO DOS BENEFÍCIOS JÁ CONCEDIDOS*" AGRAVA A INCONSTITUCIONALIDADE

A cláusula segundo a qual o consumo das refeições ocorreria sem prejuízo dos benefícios já concedidos é juridicamente problemática.

Essa expressão evidencia que o autógrafo não pretende substituir benefício existente, mas criar vantagem cumulativa. Em termos práticos, o servidor manteria vale-alimentação, e adicionalmente, poderia consumir alimentação escolar.

A previsão agrava o vício de iniciativa, pois explicita a incidência da norma sobre a esfera funcional e patrimonial dos servidores públicos. Também intensifica a ofensa à moralidade e à economicidade, pois autoriza duplicidade de utilidades de mesma natureza sem estudo técnico, sem fonte de custeio e sem justificativa constitucional adequada.

A criação de benefício em favor de servidores públicos não pode ocorrer por via transversa, mediante uso de política pública destinada aos alunos. Se o Município entende necessário rever o vale-alimentação ou instituir política de alimentação ao servidor, tal discussão deve ser conduzida por projeto de iniciativa do Chefe do Executivo, com estudo de impacto, fonte de custeio, critérios objetivos, abrangência isonômica e compatibilidade fiscal.

RISCO DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, FINANCEIRA E PERANTE ÓRGÃOS DE CONTROLE

A aprovação da medida também pode gerar riscos de controle externo e responsabilização.

A alimentação escolar envolve recursos públicos vinculados à finalidade específica, contratos administrativos, prestação de contas, controles de estoque, fiscalização sanitária, atuação do Conselho de Alimentação Escolar e acompanhamento por órgãos de controle interno e externo.

A utilização de alimentos da alimentação escolar por servidores pode suscitar questionamentos quanto à regularidade da despesa, à observância do objeto contratual, à compatibilidade com o PNAE, à destinação dos recursos, ao controle de

sobras, ao dimensionamento das aquisições e à eventual ocorrência de dano ao erário.

Também haveria dificuldade prática de controle: quem poderia consumir; em quais dias; em qual quantidade; antes ou depois dos alunos; como registrar; como evitar substituição do benefício de alimentação por consumo gratuito; como impedir que o cardápio seja planejado para adultos; como segregar alimentos custeados por fonte federal e municipal; como responsabilizar eventual insuficiência; e como compatibilizar a medida com normas sanitárias.

O autógrafo não enfrenta adequadamente nenhuma dessas questões. Ao contrário, transfere à Administração o ônus de regulamentar e executar norma nascida com vício de iniciativa e incompatibilidade material.

JURISPRUDÊNCIA ESPECÍFICA

A jurisprudência em controle concentrado é expressiva e diretamente aplicável.

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2038400-88.2019.8.26.0000**, Rel. Des. Ferraz de Arruda, julgada em 31/07/2019, referente ao Município de Sorocaba, declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 11.867/2019, de iniciativa parlamentar, que dispunha sobre a permissão para que professores, auxiliares de educação e funcionários de instituição de ensino municipal consumissem o excedente da merenda escolar. O fundamento central foi a ingerência do Legislativo na Administração Municipal, com ofensa aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual:

> "Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 11.867/2019, do Município de Sorocaba, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a permissão para que professores, auxiliares de educação e funcionários de instituição de ensino municipal consumam o excedente da merenda escolar – Ingerência do Legislativo na Administração Municipal – Ofensa ao princípio da separação de poderes – Iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo – Violação do disposto nos artigos 5º, 47, II e XIV e

144, todos da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade declarada – Ação procedente."

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2038400-88.2019.8.26.0000, Rel. Des. Ferraz de Arruda, j. 31/07/2019

No mesmo sentido, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2200739-57.2020.8.26.0000**, Rel. Des. Jacob Valente, julgada em 28/04/2021, referente ao Município de Poá, o Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 4.177/2019, de iniciativa parlamentar, que assegurava aos professores e funcionários da rede municipal de ensino o fornecimento de merenda escolar para consumo próprio. O acórdão reconheceu vício de iniciativa, indevida ingerência sobre a forma de administração escolar e ofensa aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Estadual:

"Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 4.177, de 24 de outubro de 2019, do Município de Poá, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que assegurou aos professores e funcionários da rede municipal de ensino o fornecimento de 'merenda escolar' para consumo próprio – Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação dos poderes – Vício de iniciativa – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo fornecer 'merenda escolar' ao corpo funcional da rede municipal de ensino, caracterizando nítida ingerência sobre a forma de administração escolar – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo – Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – Modulação – Atribuição de efeitos '*ex nunc*', na forma do artigo 27 da Lei 9.868/99, para evitar eventual repetição de valores pelos funcionários que chegaram a receber a alimentação in natura – Ação julgada procedente, com modulação."

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2200739-57.2020.8.26.0000, Rel. Des. Jacob Valente, j. 28/04/2021.

Ainda, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2143202-98.2023.8.26.0000**, Rel. Desª Luciana Bresciani, julgada em 20/09/2023, referente ao Município de Tuiuti, acórdão já anexo às fls. 06 – 14, foi declarada a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 912/2022, de iniciativa parlamentar, que dava aos professores e servidores da rede municipal de ensino direito à participação na alimentação escolar. O Tribunal assentou tratar-se de matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo, por envolver regime jurídico e remuneração de servidores públicos, bem como disciplina da organização e gestão administrativa, com violação aos arts. 24, §2º, itens 1 e 4, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual:

> "Direta de Inconstitucionalidade — Município de Tuiuti — Lei Municipal nº 912/2022, de iniciativa parlamentar, que 'dá aos professores e servidores da rede municipal de ensino direito à participação na alimentação escolar' — Matéria de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Executivo, a quem compete a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico e remuneração de servidores públicos, como disposto no art. 24, §2º, itens 1 e 4 da Constituição Estadual, aplicáveis por força do princípio da simetria e previsão do art. 144 — Disciplina da organização e gestão administrativa — Competências privativas do Executivo, conforme art. 47, II e XIV — Violação à separação de poderes — Precedentes — Ação julgada procedente."
>
> **TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2143202-98.2023.8.26.0000, Rel. Desª Luciana Bresciani, j. 20/09/2023.**

Mais recentemente, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2059528-91.2024.8.26.0000**, Rel. Des. Jarbas Gomes, julgada em 07/08/2024, referente ao Município de Presidente Prudente, o Órgão Especial do TJSP julgou procedente a ação contra a Lei Municipal nº 11.301/2024, que dispunha sobre o fornecimento de alimentação escolar aos profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas públicas municipais. O Tribunal reconheceu que, ao estender a alimentação fornecida aos educandos aos profissionais da educação, a norma de iniciativa parlamentar interferia no planejamento e na organização da rotina escolar,

afrontando a independência entre os Poderes, com fundamento nos arts. 5º e 47, XIX, da Constituição Estadual:

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal. Município de Presidente Prudente. Lei nº 11.301, de 21 de fevereiro de 2024, que 'dispõe sobre o fornecimento de alimentação escolar aos profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas públicas municipais'. Ao estender a alimentação fornecida aos educandos aos profissionais da educação, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, interfere no planejamento e na organização da rotina escolar, afrontando a independência entre os Poderes. Inteligência dos artigos 5º, caput, e 47, inciso XIX, da Constituição do Estado de São Paulo. Exame da jurisprudência. Inconstitucionalidade verificada. Procedência."
>
> **TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2059528-91.2024.8.26.0000, Rel. Des. Jarbas Gomes, j. 07/08/2024.**

Na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2345795-82.2024.8.26.0000**, Rel. Des. Nuevo Campos, julgada em 12/03/2025, referente ao Município de Castilho, o TJSP declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 3.320/2023, de origem parlamentar, que garantia aos professores e funcionários da rede pública municipal de ensino o uso e fruição da merenda escolar quando não consumida pelos alunos. O acórdão consignou que a extensão do programa de alimentação escolar a servidores públicos disciplina atos de gestão da Administração e direitos e deveres de servidor público, matérias afetas à competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração e regime jurídico dos servidores públicos:

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade – Constitucional e Administrativo. Lei 3.320, de 8 de novembro de 2023, do Município de Castilho, de origem parlamentar, que 'dispõe sobre garantia aos professores e funcionários da rede pública municipal de ensino, fazer uso e usufruir da merenda escolar, quando esta não estiver sido consumida pelos alunos, e dá outras providências' – Alegada violação ao art. 5º da Constituição Estadual, aos arts. 2º, 30, II, 37, 61, §1º, II, da Constituição

> Federal, à Lei Orgânica do Município de Castilho, aos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 3º da Lei Federal 11.947, de 16 de junho de 2009 – Preliminar: ausência de parametricidade – Inadmissibilidade de análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Federal 11.947/2009 – Mérito: programa de alimentação escolar no âmbito do ensino público municipal e sua extensão a servidores públicos – Disciplina relativa a atos de gestão da Administração e direitos e deveres de servidor público – Competência do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre organização e funcionamento da Administração e regime jurídico dos servidores públicos – Violação aos princípios da separação dos Poderes, da reserva da Administração e incidência da tese do Tema 917 de repercussão geral do STF – Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente."
>
> **TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2345795-82.2024.8.26.0000, Rel. Des. Nuevo Campos, j. 12/03/2025.**

Também merece destaque a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2393461-79.2024.8.26.0000**, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, julgada em 21/05/2025, referente ao Município de Andradina, na qual o TJSP julgou procedente a ação contra lei municipal que disponibilizava merenda escolar não consumida pelos alunos aos professores e funcionários da rede municipal de ensino. O acórdão reconheceu que a norma, de iniciativa parlamentar, invadia competência do Executivo, interferia em atos de gestão administrativa e no regime jurídico dos servidores, violando o princípio da separação dos Poderes.

> "Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Competência Legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para atos de gestão administrativa. Pedido julgado procedente. I. Caso em Exame: ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Andradina contra Lei Municipal nº 4.095/2023, que disponibiliza merenda escolar não consumida pelos alunos aos professores e funcionários da rede municipal de ensino. II. Questão em Discussão: aferir se a Lei Municipal nº

> 4.095/2023, ao tratar da disponibilização de merenda escolar não consumida, invade competência legislativa exclusiva do Poder Executivo e viola o princípio da separação dos poderes. III. Razões de Decidir: a autonomia legislativa dos municípios deve respeitar os limites constitucionais estaduais e federais; a iniciativa legislativa sobre gestão administrativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo; a norma interfere no regime jurídico dos servidores públicos, matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. IV. Dispositivo e Tese: ação julgada procedente. Tese de julgamento: a competência legislativa relativamente a atos de gestão administrativa é exclusiva do Poder Executivo; a interferência em direitos dos servidores públicos por iniciativa parlamentar viola o princípio da separação dos poderes."
>
> **TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2393461-79.2024.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, j. 21/05/2025.**

Ainda, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **2326680-75.2024.8.26.0000**, Rel. Des. Ademir Benedito, julgada em 26/02/2025, referente ao Município de Taquarituba, o TJSP julgou procedente a ação contra lei municipal que dispunha sobre o fornecimento de alimentação escolar aos professores e demais profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas públicas municipais. O fundamento foi a invasão de atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com violação aos arts. 5º, 47, II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição Estadual.

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal nº 1.952, de 13 de setembro de 2024, do Município de Taquarituba, que 'dispõe sobre o fornecimento de alimentação escolar aos professores e demais profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas públicas do Município de Taquarituba' – Invasão de atos de planejamento, direção, organização e execução de atividades da Administração Pública, cuja iniciativa legislativa é reservada privativamente ao Chefe do Poder Executivo – Violação dos arts. 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea

'a', e 144 da Constituição Estadual – Precedentes do Órgão Especial em casos semelhantes – Ação procedente."

TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2326680-75.2024.8.26.0000, Rel. Des. Ademir Benedito, j. 26/02/2025. ***Observação: o acórdão originalmente registrou o número da lei como "1.592", mas embargos de declaração corrigiram o erro material para Lei Municipal nº 1.952/2024.***

Fora do estado de São Paulo, há precedente específico do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná: na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº **0096671-64.2023.8.16.0000**, Rel. Des. Luciano Carrasco Falavinha Souza, julgada em 14/05/2024, referente ao Município de Pato Branco, o TJPR declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 6.080/2023, que instituiu o Programa "Alimentando o Conhecimento", permitindo que professores e servidores da rede municipal de educação também se alimentassem das refeições produzidas nas unidades de ensino. O acórdão reconheceu vício formal por iniciativa parlamentar, por se tratar de norma que interfere no regime jurídico dos servidores públicos, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, destacando ainda que os profissionais beneficiados já faziam jus ao recebimento de auxílio-alimentação:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 6.080/23, de Pato Branco/PR. Normativa que instituiu o programa 'Alimentando o Conhecimento', que tem por objetivo permitir que os professores e servidores da rede municipal de educação também se alimentem das refeições (merendas) produzidas nas unidades de ensino. Alegada inconstitucionalidade formal. Projeto de lei de iniciativa parlamentar. Vício formal identificado. Afronta ao art. 66, inc. II, da CE e art. 61, §1º, inc. II, alínea c, da CF. Legislação que interfere no regime jurídico dos servidores públicos e, por isso, é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente."

TJPR, Órgão Especial, ADI nº 0096671-64.2023.8.16.0000, Rel. Des. Luciano Carrasco Falavinha Souza, j. 14/05/2024.

Tais precedentes demonstram que o conteúdo do autógrafo ora analisado encontra resistência consolidada no controle concentrado de constitucionalidade.

DISTINÇÃO EM RELAÇÃO AO TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Tema 917 foi firmado em contexto no qual o Supremo Tribunal Federal buscou afastar a compreensão excessivamente ampliativa da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo. Em outras palavras, o STF assentou que o simples fato de uma lei de iniciativa parlamentar gerar algum dispêndio à Administração Pública não é, por si só, suficiente para caracterizar vício de iniciativa. A criação de despesa, isoladamente considerada, não transforma toda matéria legislativa em matéria de iniciativa privativa do Prefeito, Governador ou Presidente da República.

Todavia, a própria tese firmada pelo Supremo estabelece limites expressos. A lei de iniciativa parlamentar somente será admissível, ainda que crie despesa, se não tratar: a) da estrutura da Administração; b) da atribuição de seus órgãos; ou c) do regime jurídico dos servidores públicos. No presente caso, a proposição incide justamente sobre esses campos vedados. Ela interfere na rotina de órgãos e unidades escolares, condiciona a execução da alimentação escolar e cria benefício funcional aos servidores da rede municipal de ensino.

Portanto, a questão não se resume à criação de despesa. O vício é mais profundo, vez que a lei parlamentar disciplina regime jurídico de servidores e invade a esfera administrativa do Executivo. Por isso, mesmo à luz do Tema 917, a inconstitucionalidade permanece.

IMPOSSIBILIDADE DE SANEAMENTO POR SANÇÃO OU REGULAMENTAÇÃO POSTERIOR DO EXECUTIVO

Eventual sanção do prefeito ou previsão de regulamentação pelo poder executivo não afasta a inconstitucionalidade, haja vista que a sanção não convalida vício de iniciativa. Se a Constituição Estadual e a Lei Orgânica reservam a iniciativa

ao Chefe do Executivo, a deflagração do processo legislativo por parlamentar contamina o ato normativo desde sua origem.

Também não cabe ao decreto sanar vício de iniciativa, corrigir usurpação de competência legislativa ou reconstruir, por ato infralegal, os elementos essenciais que deveriam anteceder a própria propositura da norma.

Se a lei nasce inconstitucional por vício formal, não há regulamento que a torne constitucional. Além disso, a transferência ao Executivo da tarefa de disciplinar critérios, limites, controles e condições não elimina o fato de que o Legislativo já impôs a política e criou o benefício.

A regulamentação, nesse contexto, apenas evidencia que a medida exigiria atuação administrativa complexa, planejamento técnico e gestão orçamentária, reforçando que a iniciativa adequada, se fosse o caso, deveria partir do Chefe do Executivo.

EVENTUAL USO DE RECURSOS PRÓPRIOS NÃO AFASTA O VÍCIO

Também não bastaria afirmar que as refeições consumidas por servidores seriam custeadas exclusivamente por recursos próprios do Município, sem utilização de recursos federais do PNAE.

Tal solução, além de não constar de forma suficientemente estruturada no autógrafo, não afasta os principais vícios constitucionais: iniciativa parlamentar indevida, criação de benefício funcional, interferência na gestão administrativa, ausência de estudo de impacto e violação à separação dos Poderes.

Caso o Município pretenda instituir política própria de alimentação a servidores, essa política deve ser concebida autonomamente, por iniciativa do Chefe do Executivo, com critérios gerais, tratamento isonômico, dotação específica, análise de impacto orçamentário-financeiro, motivação administrativa e respeito à legislação fiscal.

Não é juridicamente adequado utilizar a estrutura da merenda escolar, construída para atender alunos, como mecanismo indireto de concessão de utilidade econômica aos servidores. Ademais, o Município não possui dotação orçamentária

nem disponibilidade de recursos financeiros para assumir a responsabilidade de produzir alimentação *in loco* para os servidores de unidades escolares.

III SÍNTESE DOS VÍCIOS IDENTIFICADOS

Em síntese, o autógrafo apresenta os seguintes vícios:

a. vício de iniciativa, por tratar de regime jurídico de servidores públicos municipais e criar benefício funcional in natura;
b. violação aos arts. 5º, 24, §2º, itens 1, 2 e 4, 25, 47, II, XIV e XIX, "a", 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo;
c. violação aos arts. 3º, 6º, XVIII e XIX, 39, 41, 70 e 84 da Lei Orgânica do Município de Bertioga;
d. violação à separação dos Poderes, por interferir na organização e na gestão administrativa da Secretaria Municipal de Educação e das unidades escolares;
e. ofensa à reserva de administração, por disciplinar execução concreta da política de alimentação escolar;
f. criação ou ampliação de despesa pública sem estimativa de impacto, sem fonte de custeio e sem demonstração de compatibilidade orçamentária;
g. violação ao art. 113 do ADCT e aos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
h. desvio de finalidade da alimentação escolar, originalmente destinada aos estudantes da educação básica pública;
i. risco de irregularidade na aplicação de recursos vinculados ao PNAE e de inconsistência na prestação de contas;
j. ofensa aos princípios da finalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, interesse público, eficiência e economicidade;
k. criação de benefício cumulativo a servidores que já recebem vale-alimentação;
l. incompatibilidade com jurisprudência consolidada dos Tribunais de Justiça em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

IV CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela inconstitucionalidade formal e material do autógrafo. Recomenda-se, portanto, o veto total, por inconstitucionalidade e por contrariedade ao interesse público, com fundamento nos arts. 5º, 24, §2º, itens 1, 2 e 4, 25, 47, II, XIV e XIX, "a", 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo; nos arts. 3º, 6º, XVIII e XIX, 39, 41, 70 e 84 da Lei Orgânica do Município de Bertioga; na Lei Federal nº 11.947/2009; na Resolução CD/FNDE nº 6/2020; no art. 113 do ADCT; nos arts. 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal; e na jurisprudência consolidada do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo e de outros Tribunais de Justiça em sede de ação direta de inconstitucionalidade.

É o parecer.

Bertioga, 18 de junho de 2026.

Atenciosamente,

RUBENS ANTÔNIO MANDETTA DE SOUZA
Secretário de Educação

Ao Procurador Geral,

Proc. N. 5365/2026

EMENTA:

Processo Administrativo nº 5365/2026. Autógrafo de Lei nº 44/2026, de iniciativa parlamentar. Proposição que autoriza professores e servidores lotados em unidades escolares da rede municipal de ensino a consumirem refeições destinadas aos alunos, sem prejuízo dos benefícios já concedidos. Vício de iniciativa. Matéria de competência privativa do Chefe do Executivo. Violação à separação de poderes. Criação de despesa sem previsão orçamentária e em afronta às normas do PNAE. Tratamento discriminatório e imotivado em relação aos demais servidores municipais. Precedentes específicos do TJSP. Inconstitucionalidade formal e material. Recomendação de veto total.

I – RELATÓRIO RESUMIDO DO CASO

Submete-se à apreciação o Autógrafo de Lei nº 44/2026, oriundo da Câmara Municipal de Bertioga, que pretende

autorizar o consumo de refeições escolares por professores e demais servidores da rede municipal de ensino. A proposição estabelece que tal benefício seria concedido "sem prejuízo dos benefícios já concedidos". O processo tramita para manifestação do Poder Executivo quanto à sanção ou veto, acompanhado de manifestação técnica da Secretaria de Educação que recomenda veto integral, com fundamento em vícios de inconstitucionalidade formal e material, além de graves ofensas aos princípios da Administração Pública.

É o relatório. Passo à fundamentação.

II – FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

A proposição legislativa apresenta múltiplos vícios que recomendam sua rejeição integral.

2.1. Do vício de iniciativa e da usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo

A Constituição Federal, em seu artigo 61, § 1°, II, "c", reserva ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos. O princípio da simetria, aplicado aos Municípios, impõe idêntica reserva de iniciativa ao Prefeito Municipal, conforme artigos 24, § 2°, itens 1 e 4, e 47, II e XIV, da Constituição Estadual de São Paulo. A concessão de benefício alimentar, ainda que *in natura*,

constitui alteração no regime de vantagens dos servidores e, portanto, matéria de iniciativa privativa do Executivo. A iniciativa parlamentar configura usurpação de competência, vício insanável que macula a proposta de inconstitucionalidade formal.

2.2. Da violação à separação de poderes

O artigo 2º da Constituição Federal consagra a separação de poderes como princípio estruturante da República. Leis de iniciativa parlamentar que criam ou ampliam vantagens para servidores públicos violam essa reserva de iniciativa, conforme entendimento consolidado do Tribunal de Justiça de São Paulo.

2.3. Da criação de despesa sem autorização orçamentária e em afronta às normas do PNAE

A proposição implica criação de despesa pública sem a correspondente previsão orçamentária e sem demonstração de impacto financeiro, em afronta ao artigo 169 da Constituição Federal e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, as refeições escolares são custeadas com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cujas normas federais destinam o benefício aos alunos. A extensão do benefício a servidores pode configurar desvio de finalidade

e utilização irregular de recursos vinculados, gerando responsabilidade administrativa.

2.4. Do tratamento discriminatório e imotivado

A cláusula "sem prejuízo dos benefícios já concedidos" permite a cumulação da alimentação *in natura* com o vale-refeição ou outros benefícios de caráter indenizatório. Essa cumulação configura pagamento em duplicidade pelo mesmo fato gerador (bis in idem) podendo caracterizar violação aos princípios da moralidade e da economicidade (artigo 37, caput, da Constituição Federal).

A proposta concede o benefício exclusivamente a uma categoria de servidores (professores e funcionários lotados em unidades escolares), sem qualquer motivação objetiva que justifique o tratamento diferenciado em relação aos demais servidores municipais. Tal discriminação, sem critério razoável, ofende o princípio da isonomia (artigo 5º, caput, da Constituição Federal) e configura ato de favorecimento imotivado, contrário aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa.

2.5. Da jurisprudência aplicável

O Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2143202-98.2023.8.26.0000

(publicado em 22/09/2023), declarou inconstitucional lei municipal de Tuiuti de conteúdo idêntico, por vício de iniciativa e violação à separação de poderes. O mesmo entendimento foi reafirmado em julgado posterior do Órgão Especial (ADI 22434284320258260000, publicado em 27/11/2025). Tais precedentes são diretamente aplicáveis ao caso de Bertioga.

III – ANÁLISE DA INCONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI

O Autógrafo de Lei nº 44/2026 é inconstitucional sob múltiplos fundamentos: vício de iniciativa, violação à separação de poderes, criação de despesa sem previsão orçamentária e em desacordo com as normas do PNAE, tratamento discriminatório imotivado e ofensa aos princípios da moralidade e economicidade. A sanção da lei geraria norma fadada à possível invalidação judicial, com prejuízo à segurança jurídica e ao erário municipal.

IV – CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento na Constituição Federal, na Constituição Estadual de São Paulo, na jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo e nos princípios que regem a Administração Pública, o Autógrafo de Lei nº 44/2026 opino pelo reconhecimento da inconstitucionalidade do Projeto de lei.

Recomenda-se o VETO TOTAL ao referido autógrafo.

Eventualmente, caso se pretenda viabilizar o consumo de refeições por profissionais da educação no ambiente escolar, tal medida poderia ser justificada exclusivamente quando voltada ao cumprimento do projeto pedagógico da própria escola, como instrumento de educação alimentar e nutricional dos alunos, e não como benefício individual ou vantagem funcional. Qualquer iniciativa nesse sentido deverá observar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, normas orçamentárias e do PNAE.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Bertioga, 23 de junho de 2026.

GEILSA KATIA SANT ANA

Assinado de forma digital por GEILSA KATIA SANT ANA
Dados: 2026.06.23 15:18:07 -03'00'

Geilsa Kátia Sant'Ana
Procuradora do Município
OAB/SP 219.437

Ao SETL

Com anuência do Sr. Prefeito Municipal, de acordo com as manifestações e orientações apontadas nos autos, inclusive sob o viés jurídico apresentado pela Dr. Procuradora, apesar da grandiosidade do tema, determino as providências quanto expedição de veto total.
Bertioga, 25 de junho de 2.026.

André dos Reis Sergente - Secretário de Governo

Autenticar documento em https://bertioga.camara.sp.gov.br/autenticidade com o identificador 380037003700340003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.