



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**DESPACHO**

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2121205-54.2026.8.26.0000

RELATOR: **JOSÉ DAMIÃO PINHEIRO MACHADO COGAN**

ÓRGÃO JULGADOR: **ÓRGÃO ESPECIAL**

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PALMITAL

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PALMITAL

INTERESSADO: ESTADO DE SÃO PAULO

COMARCA: SÃO PAULO

Vistos.

O Prefeito do Município de Palmital propõe Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, em face da Lei Municipal nº 3.282, de 09 de março de 2026, que “assegura aos professores e demais servidores das unidades educacionais municipais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar”.

Sustenta que a norma padece de vício formal de iniciativa, por tratar de matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo, uma vez que dispõe sobre regime jurídico e benefícios de servidores públicos, além de interferir diretamente na organização administrativa e na gestão de serviços públicos municipais.

Afirma que o diploma impugnado, de iniciativa parlamentar, instituiu vantagem funcional de natureza alimentar aos servidores municipais, implicando aumento de despesa pública continuada e impondo obrigação direta ao Executivo, com repercussões na organização da rede municipal de ensino e na execução de políticas públicas.

Pontua que o projeto foi integralmente vetado pelo Prefeito sob fundamento de inconstitucionalidade, contudo o veto foi rejeitado pela Câmara Municipal, culminando na promulgação da lei, sem que tal circunstância tenha o condão de sanar o vício de iniciativa.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Aduz que os artigos 5º, 24, §2º, itens 1 e 4, 47, II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por simetria, conferem privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre regime jurídico de servidores, organização administrativa e funcionamento da Administração Pública, de modo que a norma impugnada afronta diretamente o princípio da separação dos poderes.

Acrescenta que a lei cria despesa pública sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro e sem indicação da respectiva fonte de custeio, em violação ao artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e aos artigos 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alega, ainda, desvio de finalidade, uma vez que a Lei Federal nº 11.947/2009 destina a alimentação escolar exclusivamente aos alunos da educação básica, sendo indevida sua extensão a servidores públicos.

No tocante ao pedido de liminar, sustenta presentes os requisitos do *fumus boni iuris*, diante da jurisprudência consolidada deste Tribunal reconhecendo a inconstitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que instituem benefícios alimentares a servidores, e do *periculum in mora*, consubstanciado no risco de dano ao erário decorrente da implementação imediata da política pública não prevista, com impacto financeiro relevante e reorganização administrativa forçada.

Requer a concessão da liminar para suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 3.282/2026 até o julgamento definitivo da ação e, no mérito, a declaração de inconstitucionalidade.

É o breve relatório.

A Lei Municipal impugnada dispõe:

#### **LEI ORDINÁRIA Nº 3.282, DE 09 DE MARÇO DE 2.026**

Autoria: Cleber Biondi

Assegura aos professores e demais servidores das unidades educacionais municipais o direito à alimentação pelo programa de merenda escolar.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

MIGUEL GUSTAVO FIGUEIREDO BUENO, Presidente da Câmara Municipal de Palmital, Estado de São Paulo,

FAÇO SABER que a Câmara Municipal MANTEVE e eu PROMULGO, nos termos do art. 52, IV da Lei Orgânica do Município, a seguinte Lei:

A Câmara Municipal de Palmital-SP, FAZ SABER que o Plenário rejeitou o Veto Total nº 02/2026, sendo mantido na íntegra o texto aprovado do Projeto de Lei nº 79/2025 na 23ª Sessão Ordinária, o qual deverá ser promulgado no prazo estabelecido no art. 72, § 5º da Lei Orgânica, como segue:

Art. 1º Fica assegurado aos professores e demais servidores das unidades educacionais municipais, sem prejuízo à concessão do auxílio-refeição e do vale-alimentação, o direito à oferta de refeições fornecidas pela unidade escolar aos alunos, durante o período letivo, independentemente de sua modalidade de aquisição e fornecimento.

Art. 2º A Secretaria Municipal de Educação expedirá normas relativas aos critérios de alocação de recursos e demais orientações necessárias à execução do fornecimento de alimentação aos servidores abrangidos por esta lei.

Art. 3º As despesas decorrentes desta lei serão custeadas por recursos financeiros do Município, podendo ser complementadas por eventuais repasses da União e do Estado, caso esta instância disponibilize tais recursos.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

CÂMARA MUNICIPAL DE PALMITAL, em 09 de março de 2.026.

MIGUEL GUSTAVO FIGUEIREDO BUENO - Presidente

Em uma análise na esfera de cognição sumária, verifica-se que a lei impõe obrigação material e continuada de fornecimento de alimentação escolar a servidores públicos municipais.



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Anote-se que as matérias elencadas no artigo 24, §2º, da Constituição Estadual são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, aplicável aos Municípios por força do princípio da simetria (Art.24. §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; 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX; 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos*).

Nesse sentido, a edição de lei de iniciativa parlamentar que institui benefício funcional e interfere na gestão de políticas públicas configura, em tese, violação ao princípio da separação dos poderes, além de afronta à denominada reserva da administração.

De acordo com a doutrina de Hely Lopes Meirelles: **Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara**. Nessa categoria estão as que disponham sobre a *criação, estruturação e atribuição* das secretarias, *órgãos e entidades da Administração Pública Municipal*; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (...) Se a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao prefeito veta-las, por inconstitucionais. *Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convesçam do vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais, inerentes às suas funções, como não pode delega-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça*. Tal entendimento é o dominante na boa doutrina, e os tribunais não mais hesitam sobre o assunto, afirmando a inconstitucionalidade desses diplomas." (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 19 ed. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 597/598).



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Este C. Órgão Especial já decidiu a inconstitucionalidade de leis de semelhante matéria:

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; Direta de Inconstitucionalidade 2143202-98.2023.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/09/2023; Data de Registro: 22/09/2023)

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 os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo fornecer 'merenda escolar' o 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 – Situação, ainda, que a Lei Federal 13.987/2020 determinou que os gêneros alimentícios adquiridos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em função do fechamento das escolas por causa do COVID-19, fossem direcionados aos pais e responsáveis dos alunos da unidade escolar, como forma de atenuação



## PODER JUDICIÁRIO

### TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

da vulnerabilidade social – REGULAMENTAÇÃO – Determinação no artigo 2º da referida Lei da sua regulamentação pelo Poder Executivo no prazo máximo de 90 dias - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nesse dispositivo - 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; Direta de Inconstitucionalidade 2200739-57.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 04/05/2021)

Assim, revela-se presente, em exame preliminar, plausibilidade jurídica na alegação de vício formal de iniciativa, bem como indícios de inconstitucionalidade material decorrente de interferência indevida na esfera de atuação do Poder Executivo.

Além disso, tratando-se de norma de aplicação imediata e com potencial de gerar efeitos financeiros contínuos, a manutenção de sua vigência até o julgamento final pode ocasionar dispêndio de recursos públicos sem respaldo orçamentário adequado, além de exigir reorganização administrativa relevante e potencialmente irreversível.

Em sede de controle abstrato, a concessão de medida liminar mostra-se adequada para evitar a produção de efeitos concretos incompatíveis com a ordem constitucional, especialmente diante da natureza continuada da despesa e do risco de lesão à ordem administrativa e fiscal do Município.

Dessa forma, **CONCEDO A LIMINAR** para determinar a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 3.282, de 09 de março de 2026, do Município de Palmital, até o julgamento final desta ação direta de inconstitucionalidade.

Requisitem-se informações do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Palmital.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Cite-se a D. Procuradoria Geral do Estado.

Em seguida, encaminhem-se os autos à D. Procuradoria Geral de Justiça e conclusos.

Diante da concessão da liminar, remetam-se os autos à mesa para ratificação pelo C. Órgão Especial, nos termos da Portaria 10.665/2025.

São Paulo, 28 de maio de 2026.

**José *Damião* Pinheiro Machado Cogan**  
*Desembargador Relator*