



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

DESPACHO

Direta de Inconstitucionalidade Processo nº **2327099-95.2024.8.26.0000**

Relator(a): **SILVIA ROCHA**

Órgão Julgador: **Órgão Especial**

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2327099-95.2024.8.26.0000

1. Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Taquarituba, visando obter declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 1.953, de 13 de setembro de 2024, fruto do Projeto de Lei nº 3, de 20 de junho de 2024, de iniciativa parlamentar, que “Autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio nutricional aos servidores públicos municipais inativos e pensionistas vinculados ao órgão do Regime Próprio de Previdência do Município de Taquarituba”.

O autor sustenta que: a) a lei impugnada cria obrigação onerosa, acarreta aumento de despesa e versa sobre ato típico de gestão, que é da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; b) há vício de iniciativa e violação do princípio da separação dos poderes; c) a lei colide com os artigos 5º, § 1º, 24, § 2º, 1 e 4, 25, 47, II, XI, XIV e XIX, 111 e 144, da Constituição do Estado de São Paulo, 2º, 84, II, e 165 da Constituição Federal e 42, II, 61 e 62, XXIX, da Lei Orgânica de Taquarituba, que, por sua vez, está em consonância com o artigo 16, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal; d) somente o Chefe do Poder Executivo pode dispor sobre o funcionamento da Administração Pública e a organização dos servidores públicos; e) a lei interfere no planejamento do Poder Executivo; f) o auxílio criado pela lei se destina a custear despesas de servidores com a aquisição de gêneros alimentícios, medicamentos e artigos de primeira necessidade; g) a lei prevê que o auxílio será custeado exclusivamente pela administração direta, “que repassará os valores a Regime Próprio de Previdência Municipal” (fl. 5); h) o Tribunal de Justiça de São Paulo tem



PODER JUDICIÁRIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

afastado interferências indevidas do Poder Legislativo na esfera de competência do Poder Executivo; i) o próprio Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Taquarituba opinou pela inconstitucionalidade do projeto de lei; j) o Supremo Tribunal Federal afirmou, no julgamento do tema de repercussão geral nº 223, que “É inconstitucional, por afrontar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a normatização de direitos dos servidores públicos em lei orgânica do Município”; k) a lei toca no regime jurídico dos servidores públicos municipais, especificamente nos direitos de inativos e pensionistas; l) a edição de leis que equivalem a atos de administração, pelo Poder Legislativo, perturba a harmonia entre os Poderes; m) o Supremo Tribunal Federal já decidiu que “O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz” (fl. 9); n) a Administração Municipal deve obedecer aos princípios da moralidade, razoabilidade e interesse público; o) vantagens pecuniárias de qualquer natureza só podem ser instituídas quando atenderem ao interesse público; p) o termo “auxílio nutricional” foi criado pelo Poder Legislativo Municipal para estender aos servidores inativos e pensionistas valor correspondente ao auxílio-alimentação pago aos servidores em exercício por força das Leis Municipais nºs 1.824/2021 e 1.938/2024; q) referido benefício tem natureza indenizatória e se destina a ressarcir os custos dos servidores em atividade com alimentação; r) o Supremo Tribunal Federal tem posição pacífica no sentido de que tal vantagem “não se estende aos inativos e pensionistas, vez que se trata de verba indenizatória destinada a cobrir os custos de refeição devida exclusivamente ao servidor que se encontrar no exercício de suas funções” (STF, AgR-AI 586.615-PR, 2º Turma, Rel. Min. Eros Grau, 08-08.2006, v.u., DJ 01-09-2006)” (fl. 10); s) o Supremo cristalizou esse entendimento com a edição da súmula vinculante nº 55, assim redigida: “O direito ao auxílio-alimentação não se estende aos servidores inativos”; t) o “auxílio nutricional”, com forma e valor idênticos aos do auxílio-alimentação, também contraria os artigos 111 e 128 da Constituição Paulista; u) há particular afronta ao princípio constitucional da moralidade administrativa, porque o projeto de lei tramitou durante o período de defeso eleitoral, “que proíbe aos agentes públicos conceder vantagens no período que antecede o pleito até a posse dos eleitos” (fl. 12); v) a execução da lei poderá gerar situação danosa e irreversível para a Administração; e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

w) presentes os requisitos legais de urgência e plausibilidade, deve ser concedida tutela, para suspender a eficácia da lei impugnada, até o julgamento do mérito.

2. A representação de inconstitucionalidade em foco se volta contra lei do Município de Taquarituba, de iniciativa legislativa, que concede benefício pecuniário, denominado “auxílio nutricional”, a servidores públicos inativos e pensionistas, objetivando custear a aquisição de “gêneros alimentícios, medicamentos e artigos de primeira necessidade” (artigo 2º, *caput*).

Apesar de se dizer “autorizativa” (artigo 1º), a lei expressa verdadeiro comando.

De acordo com o artigo 3º da lei, o benefício será custeado pela “administração pública municipal direta”, que repassará os valores correspondentes ao “órgão do Regime Próprio de Previdência Municipal”, para pagamento aos beneficiários.

Como o autor afirmou, o valor do auxílio nutricional, R\$350,00 (artigo 2º da lei), é idêntico ao valor do auxílio-alimentação pago aos servidores ativos do Poder Executivo, com base na Lei nº 1.938, de 23 de fevereiro de 2024, do mesmo Município (disponível no site <https://www.taquarituba.sp.gov.br>), o que leva a crer que a intenção dos vereadores de Taquarituba foi mesmo estender este último benefício aos servidores inativos e pensionistas.

A leitura da lei indica, também, que ela contempla apenas servidores inativos e pensionistas do Poder Executivo, sem incluir servidores do Poder Legislativo.

Conquanto não se vislumbre, de plano, inconstitucionalidade pela ausência de dotação orçamentária – o Supremo Tribunal Federal tem posição pacífica no sentido de que “A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI 3599/DF, relator Ministro Gilmar Mendes) – e a Lei Orgânica de Taquarituba, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a legislação eleitoral não sejam parâmetros de controle de constitucionalidade – o Órgão Especial desta Corte já assentou, inúmeras vezes, amparado no artigo 125, § 2º, da Constituição Federal, que “O parâmetro de controle de constitucionalidade de norma municipal é unicamente a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Estadual, afastando-se a análise da ação quanto a normas infraconstitucionais” (ADIN nº 2156050-54.2022.8.26.0000, rel. Des. Márcia Dalla Déa Barone, j. 08.02.2023) –, é certo que a concessão de benefício pecuniário, que integra a remuneração e o regime jurídico dos servidores públicos, é matéria da iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 24, § 2º, 1 e 4, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável ao caso por força do artigo 144, da mesma Carta.

Há, então, aparente vício de iniciativa.

Há, também, provável violação do artigo 111 da Constituição do Estado, que consagra os princípios regentes da administração pública, dentre os quais os da moralidade, razoabilidade, finalidade e interesse público, e do artigo 128, da mesma Carta, segundo o qual “As vantagens de qualquer natureza só poderão ser instituídas por lei e quando atendam efetivamente ao interesse público e às exigências do serviço”.

O Supremo Tribunal Federal já definiu, há muito, que o auxílio-alimentação, ao qual o benefício criado pela lei impugnada se assemelha, tem caráter indenizatório, porque visa cobrir os gastos do servidor em atividade com a aquisição de refeição diária, durante o exercício da função, e não se estende a servidores inativos (súmula vinculante nº 55).

Assim, o “auxílio nutricional” da lei de Taquarituba parece carecer de fundamento jurídico, consistir em despesa desnecessária, lesiva ao Erário, e não atender ao interesse público e aos princípios da moralidade e razoabilidade.

O tema não é novo e o C. Órgão Especial desta Corte já declarou, diversas vezes, a inconstitucionalidade de leis semelhantes.

Muito recentemente, aliás, examinou lei em tudo parelha, de cujo julgamento resultou a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.162, de 13 de julho de 2023, do Município de Mira Estrela que "autoriza o Poder Executivo a conceder auxílio nutricional aos servidores públicos municipais inativos e pensionistas vinculados ao órgão do Regime Próprio de Previdência do Município de Mira Estrela. 1. Alegação de afronta aos arts. 111 e 128 da Carta Paulista e à Súmula Vinculante 55 da Suprema Corte. Ocorrência. Não atendimento do interesse público e das exigências do serviço. Verba que, de caráter



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

indenizatório, se destina a remunerar o servidor no exercício de sua atividade. Violação aos princípios da moralidade, interesse público e também isonomia, não havendo notícia de que servidores da ativa recebam auxílio que tal. Precedentes. Ação procedente, com ressalva.” (ADIN nº 2317340-44.2023.8.26.0000, rel. Des. Xavier de Aquino, j. 07.08.2024).

Outros precedentes deste Órgão Especial, no mesmo sentido: ADIN nº 2340070-49.2023.8.26.0000, rel. Des. Jarbas Gomes, j. 22.05.2024; ADIN nº 2121319-32.2022.8.26.0000, rel. Des. Francisco Casconi, j. 15.02.2023; e ADIN nº 2191711-94.2022.8.26.0000, rel. Des. Campos Mello, j. 08.02.2023.

Isso posto, presentes os pressupostos necessários à concessão de tutela de urgência – probabilidade do direito e risco de dano (no caso, dano aos cofres públicos de Taquarituba) –, concedo a tutela requerida pelo autor, para suspender a eficácia da lei em questão, até o julgamento do processo.

3. Requistem-se informações ao Presidente da Câmara Municipal de Taquarituba, observado o prazo do artigo 6º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999.

4. Cite-se a Procuradora-Geral do Estado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo.

5. Após, abra-se vista à Procuradoria-Geral de Justiça.

6. Cumpridas todas as diligências, voltem conclusos, com urgência.

São Paulo, 25 de outubro de 2024.

SILVIA ROCHA
Relatora