

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

24/04/2026 15:56:33

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5377044-53.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

32



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5377044-53.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Inconstitucionalidade Material

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA

AUTOR: MUNICÍPIO DE TENENTE PORTELA / RS

RELATÓRIO

O **PREFEITO MUNICIPAL DE TENENTE PORTELA** propõe ação direta de inconstitucionalidade, tendo por objeto a Lei Municipal nº 3.081, de 29 de outubro de 2025, que *"altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.839, de 05 de maio de 2022, que institui auxílio alimentação aos agentes públicos municipais de Tenente Portela/RS, e dá outras providências."*

Sustenta, em suma, vício formal de iniciativa da Câmara, por se tratar de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que altera o rol de beneficiários do auxílio-alimentação e higiene, bem como as hipóteses em que o benefício permanecerá sendo pago, matérias que envolvem remuneração dos servidores municipais, apontando ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, II, "a", 61, I, e 82, II e III, todos da Constituição Estadual..

Destaca tratar-se de benefício pecuniário retributivo, de caráter indenizatório e não obrigatório, podendo ser concedido aos servidores públicos segundo critérios de conveniência e oportunidade da Administração.

Anota, no mais, quanto a proposição legislativa, que ampliou as hipóteses de concessão do auxílio-alimentação, ao excluir/alterar os critérios para o recebimento do benefício, implicou em violação ao disposto nos artigos 149, I, II e III, e 154, II, da Carta Estadual, pois gera aumento de despesa sem previsão na lei de diretrizes orçamentárias ou no orçamento anual do Município de Tenente Portela, *"eis que ao excluir a limitação de dias de atestado médico mês para receber a cesta e ampliar a possibilidade do servidor se afastar/faltar ao trabalho para acompanhar cônjuge ou companheiro e parentes até SEGUNDO GRAU em internações hospitalares, implica na ampliação do número de servidores que mensalmente farão jus ao auxílio-alimentação."*

Requer, liminarmente, a suspensão imediata dos efeitos da Lei nº 3.081/25, do Município de Tenente Portela, e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade do aludido ato normativo.

Deferida a medida liminar, para suspender os efeitos da Lei nº 3.081, de 29 de outubro de 2025, do Município de Tenente Portela.

O Procurador-Geral do Estado defende a manutenção da Lei nº 3.081, de 29 de outubro de 2025, do Município de Tenente Portela, com base na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais - artigo 2º, Constituição Federal.

Notificada, a Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Tenente Portela prestou informações, assim sumariadas no parecer ministerial:

"A Câmara de Vereadores de Tenente Portela, por sua vez, prestou seus esclarecimentos, descrevendo o rito legislativo seguido pela Casa, que culminou com a promulgação da norma impugnada, sustentando que, consoante entendimento dos Edis, não houve aumento de despesas, visto que, ao afastar o pagamento do benefício aos Secretários Municipais, uma classe mais abastada do funcionalismo, automaticamente haveria economia para o ente público, o que no entender do legislador, vinha de encontro a defesa do princípio constitucional do interesse público, salientando que não foi criado novo benefício, mas, isto sim, reorganizados os critérios de concessão do auxílio já instituído, em atenção aos princípios que regem a Administração Pública. Além disso, argumentou que as alterações do artigo 5º foram balizadas nos artigos 6º e 196 da Constituição Federal. Pleiteou, assim, a revogação da liminar e, no mérito, a improcedência integral do pedido (Evento 18 – INF1)."

A Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos manifesta-se pela procedência do pedido.

É o relatório.

VOTO

É caso de procedência do pedido, permitindo-me reproduzir, com as adaptações pertinentes, a fundamentação já expendida quando do deferimento da medida liminar, não infirmada pelas alegações postas nas informações prestadas pela Presidente da Câmara de Vereadores do Município de Tenente Portela.

A norma impugnada, de iniciativa da Câmara Municipal de Tenente Portela, após derrubada do veto do Prefeito Municipal, foi editada nos seguintes termos, Evento 1 - OUT3:

"LEI MUNICIPAL Nº 3.081, DE 29/10/2025

Altera dispositivos da Lei Municipal Nº 2.839, de 05 de Maio de 2022, que institui auxílio alimentação aos agentes públicos municipais de Tenente Portela/RS, e dá outras providências.

*MAURO JOSÉ LUDWIG, Presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Tenente Portela, no uso das atribuições legais que lhe são conferidas pela **Lei Orgânica Municipal**, faz saber que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou Projeto de Lei Legislativo e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:*

Art. 1º A Lei Municipal nº 2.839, de 05 de maio de 2022, passando a vigorar com as seguintes alterações:

I - O art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação:"

Art. 2º O auxílio alimentação e higiene beneficiará:

I - Agentes públicos municipais ativos, ocupantes de cargo de provimento efetivo, devidamente criados e constantes em lei;

II - Agentes públicos detentores de Cargos Comissionados, exceto os Secretários Municipais;

III - Empregados públicos;

IV - Contratados temporariamente;

V - Conselheiros Tutelares.

§ 1º O benefício somente será concedido ao servidor que tenha ingressado nos quadros da Administração até o quinto dia útil do mês. Após essa data, o agente público só fará jus ao recebimento no mês seguinte."

II - Os incisos I e II do art. 5º passam a vigorar com as seguintes redações:

"Art. 5º (...)

I - licença para tratamento de saúde ou para a realização de consultas ou exames médicos devidamente comprovado por atestado médico;

II - o período de internação hospitalar do cônjuge ou companheiro e parentes em linha reta ou colateral até o segundo grau, devidamente comprovado com atestado de acompanhamento."

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando-se as disposições em contrário."

Oportuno reproduzir a redação alterada pela lei agora questionada:

Art. 2º O auxílio alimentação e higiene beneficiará:

I - Agentes públicos municipais ativos, ocupantes de cargo de provimento efetivo, devidamente criados e constantes em lei;

II - Agentes públicos detentores de Cargos Comissionados;

III - Empregados públicos;

IV - Contratados temporariamente;

V - Conselheiros Tutelares Municipais.

Parágrafo único. O benefício somente será concedido ao servidor que tenha ingressado nos quadros da Administração até o quinto dia útil do mês. Após essa data, o agente público só fará jus ao recebimento no mês seguinte. (redação original)

Art. 5º O Benefício de Auxílio alimentação permanecerá sendo pago nas seguintes ausências, afastamentos e licenças:

I - um dia de licença para tratamento de saúde ou para a realização de consultas ou exames médicos;

II - o período de internação hospitalar, inclusive do filho com idade até 12 anos ou portador de necessidades especiais, independente da idade; (redação original)

Como se extrai da leitura do texto legal, inegável que a lei versa sobre remuneração de servidor.

A norma inquinada, a par de excluir, entre os beneficiários do auxílio-alimentação e higiene os Secretários Municipais, acabou alterar as hipóteses em que o benefício permanecerá sendo pago, ampliando-as de forma expressiva (artigo 5º).

O benefício que antes permanecia sendo pago em caso de licença de um dia para tratamento de saúde ou realização de consultas/exames médica (inciso I), e nos nos casos de internação hospitalar do próprio beneficiário e do filho de até 12 anos ou portador de necessidades especiais (inciso II), passou, com a nova lei, a permanecer sendo pago no caso de licença para tratamento de saúde ou para a realização de consultas/exames

médicos, sem limite de prazo (inciso I), assim como no período de internação hospitalar do cônjuge ou companheiro e parentes em linha reta ou colateral até o segundo grau.

Diante de tal contexto, evidente a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, uma vez usurpada a competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, tal como definida pelos artigos 60, II, "a" e "b", e 82, II, III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, em clara afronta ao princípio da Separação dos Poderes, artigo 10, Constituição Estadual.

Não fosse implicar aumento despesas sem prévia previsão do impacto financeiro e orçamentário, artigo 149, Constituição Estadual.

Entendimento do qual, gize-se, não destoia o parecer ministerial da lavra da Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos, Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, valendo transcrever a seguinte passagem, inclusive pelos precedentes que colaciona:

"[...]

Com efeito, a Câmara de Vereadores de Tenente Portela, ao editar norma, de sua iniciativa legislativa, readequando os critérios para concessão de auxílio alimentação no âmbito do Poder Executivo Municipal, excluindo agentes públicos e aumentando as hipóteses em que o benefício deverá ser pago pela Administração, interferiu na gestão administrativa, nas atribuições e funcionamento da Administração Municipal, retirando do Prefeito a possibilidade de deliberar sobre a forma de pagamento desta verba aos servidores beneficiários, invadindo competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alíneas "a" e "b", e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, in verbis:

Art. 8º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição. (...).

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

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

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(...).

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

(...).

No caso não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alíneas "a" e "b", e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou Autárquica, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Note-se que a lei impugnada não se restringiu a autorizar o pagamento do auxílio alimentação, mas, como a própria Câmara de Vereadores asseverou em suas informações, apenas reorganiza os critérios de

concessão de benefícios já instituído, em clara ingerência na gestão administrativa municipal e na aplicação dos recursos públicos pelo Administrador.

Na espécie, cuida-se de matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa temática, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles:

(...). A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. (...).

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, inclusive com aumento de despesas, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal, como se verifica pelo simples cotejo da redação dos atos normativos em apreciação, assim lapidados:

(Evento 1 – OUT4 – redação anterior):

Art. 2º O auxílio alimentação e higiene beneficiará:

I - Agentes públicos municipais ativos, ocupantes de cargo de provimento efetivo, devidamente criados e constantes em lei;

II - Agentes públicos detentores de Cargos Comissionados;

III - Empregados públicos;

IV - Contratados temporariamente;

V - Conselheiros Tutelares Municipais.

Parágrafo único. O benefício somente será concedido ao servidor que tenha ingressado nos quadros da Administração até o quinto dia útil do mês. Após essa data, o agente público só fará jus ao recebimento no mês seguinte.

(...).

Art. 5º O Benefício de Auxílio alimentação permanecerá sendo pago nas seguintes ausências, afastamentos e licenças:

*1 - **um dia de licença** para tratamento de saúde ou para a realização de consultas ou exames médicos;*

*II - o período de internação hospitalar, inclusive do filho com **idade até 12 anos ou portador de necessidades especiais, independente da idade**;*

(...).

(Evento 1 – OUT3 – nova redação)

Art. 2º O auxílio alimentação e higiene beneficiará:

I - Agentes públicos municipais ativos, ocupantes de cargo de provimento efetivo, devidamente criados e constantes em lei;

*II - Agentes públicos detentores de Cargos Comissionados, **exceto os Secretários Municipais**;*

III - Empregados públicos;

IV - Contratados temporariamente; V- Conselheiros Tutelares.

§ 1º O benefício somente será concedido ao servidor que tenha ingressado nos quadros da Administração até o quinto dia útil do mês. Após essa data, o agente público só fará jus ao recebimento no mês seguinte.

(...).

Art. 5º [.1

*I - **licença para tratamento de saúde ou para a realização de consultas ou exames médicos devidamente***

comprovado por atestado médico;

II - o período de internação hospitalar do cônjuge ou companheiro e parentes em linha reta ou colateral até o segundo grau, devidamente comprovado com atestado de acompanhamento.

Clara, assim, a ingerência na Administração Municipal e a quebra da independência e harmonia entre os poderes locais.

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir por meio de reserva expressa quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, o legislador municipal não dispõe de liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta uma vez não observada a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Nesta trilha, os seguintes arestos desta egrégia Corte de Justiça:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.479/2020 DO MUNICÍPIO DE ITAQUI/RS. REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO PODER EXECUTIVO – CHEFE DE GABINETE, SECRETÁRIOS MUNICIPAIS ADJUNTOS/SUBSTITUTOS, ASSESSOR DE PROCURADORIA, ASSESSOR DE COMUNICAÇÃO, ASSESSOR DE MOBILIDADE URBANA, ASSESSOR DE PLANEJAMENTO, ASSESSOR JURÍDICO, ASSESSOR DE POLÍTICAS DE GÊNERO E ASSESSOR ESPECIAL. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. 1. Lei nº 4.479/2020, do Município de Itaquí/RS, que dispõe sobre a fixação do subsídio mensal dos Secretários Municipais e servidores públicos do Poder Executivo – chefe de Gabinete, Secretários Municipais Adjuntos/Substitutos, Assessores da Procuradoria, Comunicação, Mobilidade Urbana, Planejamento, Jurídico, Política de Gênero e Especial para o Quatriênio 2021-2024. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cuida da remuneração dos servidores públicos municipais. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alíneas “a” e “b”, e 82, inciso III, da CE/1989. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085009504, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 27-08-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.884/2020 DO MUNICÍPIO DE ENCruzilhada DO SUL. GRATIFICAÇÃO. AGENTES CUMUNITÁRIOS DE SAÚDE. AGENTES DE COMBATE ÀS ENDEMIAS. REMUNERAÇÃO. SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei nº 3.884/2020, do Município de Encruzilhada do Sul, que institui gratificação extraordinária aos agentes comunitários de saúde e aos agentes de combate às endemias durante a vigência da calamidade de saúde pública decorrente do coronavírus. 2. A Lei de iniciativa parlamentar, ao dispor sobre remuneração de agentes públicos vinculados ao Executivo Municipal, afronta o disposto nos arts. 8º, 10, 60, II, “a” e “b”, e 82, II, III, e VII, da CE/89. Inconstitucionalidade formal por desrespeito à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo e suas competências exclusivas. Afronta ao princípio da separação dos Poderes Estruturais. 3. A utilização do vocábulo “autorizar” no texto normativo não afasta o vício de iniciativa. Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084531201, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em: 12-02-2021)

Logo, impositiva a procedência do pedido."

Voto por julgar procedente o pedido formulado na ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.081/2025, do Município de Tenente Portela.

Documento assinado eletronicamente por **ARMÍNIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA, Desembargador Relator**, em 24/04/2026, às 13:53:19, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20010405724v3** e o código CRC **198d94f3**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ARMÍNIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA

Data e Hora: 24/04/2026, às 13:53:19

5377044-53.2025.8.21.7000

20010405724 .V3

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

24/04/2026 15:56:33

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5377044-53.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

32



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5377044-53.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Inconstitucionalidade Material

RELATOR: DESEMBARGADOR ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA

AUTOR: MUNICÍPIO DE TENENTE PORTELA / RS

EMENTA

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TENENTE PORTELA. LEI MUNICIPAL Nº 3.081/2025. ALTERAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA LEI MUNICIPAL Nº 2.839/2022, QUE INSTITUI AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO AOS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, *CAPUT*, 10, 60, II, "A" E "B", 82, INCISOS II, III E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.

Inafastável a inconstitucionalidade, por vício formal, da Lei Municipal nº 3.081, de 29 de outubro de 2025, do Município de Tenente Portela, a qual altera dispositivos da Lei Municipal nº 2.839/2022, que institui auxílio alimentação aos agentes públicos municipais, uma vez usurpada a competência privativa do Chefe do Executivo, tal como definida pelos artigos 60, II, "a" e "b", e 82, II, III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, em clara afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 3.081/2025, do Município de Tenente Portela. Impedido o Desembargador Giovanni Conti, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 16 de abril de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA, Desembargador Relator**, em 24/04/2026, às 13:53:19, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20010405725v6** e o código CRC **8268cf64**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ARMINIO JOSE ABREU LIMA DA ROSA

Data e Hora: 24/04/2026, às 13:53:19

5377044-53.2025.8.21.7000

20010405725 .V6