

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

20/08/2026 16:05:51

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5127379-18.2026.8.21.7000

Sequência Evento:

29



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 5127379-18.2026.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Processo Legislativo

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSANA BROGLIO GARBIN

AUTOR: MUNICÍPIO DE CANGUÇU / RS

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar ajuizada pelo Prefeito Municipal de Canguçu, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.850, de 29 de dezembro de 2025, de iniciativa da Câmara Municipal (evento 1, OUT3).

O proponente (evento 1, INIC1), sustenta, em síntese, que a lei municipal questionada, de iniciativa do Poder Legislativo, ao assegurar o fornecimento de alimentação a professores e demais profissionais da educação, interfere indevidamente em matéria afeta ao regime jurídico dos servidores públicos do Poder Executivo, em afronta aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, “b”, e 82, inciso III, da Constituição Estadual. Aduz, ainda, que a norma implica criação de despesa pública sem a correspondente previsão orçamentária, bem como possível utilização indevida de recursos vinculados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Postula, liminarmente, a suspensão da eficácia da norma impugnada.

Concedida a medida liminar (evento 4, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, atuando na forma do art. 95, § 4º, da Constituição Estadual, pugnou pela improcedência do pedido, defendendo a manutenção da Lei nº 5.850, de 29 de dezembro de 2025 (evento 14, PET1).

Não houve manifestação da Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu (evento 15).

Em parecer, o Ministério Público opinou pela procedência do pedido (evento 18, PARECER1).

Vieram os autos conclusos.

É o relatório.

VOTO

A controvérsia reside na alegada inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.850/2025, do Município de Canguçu, por vício formal de iniciativa, ao tratar de matéria relativa a servidores públicos do Poder Executivo a partir de projeto de lei de origem parlamentar.

Com efeito, a Lei Municipal n.º 5.850 de 29 de dezembro de 2025, do Município de Canguçu - que *“normatiza e assegura o direito ao fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas públicas municipais”* -, assim dispõe:

“(…) Art. 1º. Fica assegurado e normatizado aos professores e todos profissionais da educação: monitores, instrutores, motoristas que forem servidores, serventes, técnicos de suporte pedagógicos, tradutores, assistentes sociais, psicólogos, atendentes terapêuticos e outros afins, em efetivo exercício nas escolas públicas municipais, o direito à mesma alimentação oferecida aos alunos, durante o período letivo, no âmbito dos programas de alimentação escolar, observado as disposições constantes na presente lei. Parágrafo Único: O consumo dos alimentos oferecidos pela unidade escolar, respeitará a absoluta prioridade de alimentação aos estudantes e, as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Art. 2º. A concessão da alimentação durante o efetivo nas escolas, não implicará qualquer acréscimo ou custos para os professores e demais servidores das escolas, nem decréscimo de quaisquer direitos remuneratórios ou indenizatórios, especialmente, quanto ao seu direito ao vale alimentação ou equivalente, na forma da Lei.

Art. 3º. O alimento será consumido no mesmo local e junto aos alunos, sem distinção de cardápio, de forma a contemplar espaço de prática educativa e garantir o processo de integração da comunidade escolar.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (...)"

O Prefeito Municipal de Canguçu alega a inconstitucionalidade da referida lei, pela afronta aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, b e 82, inciso III, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Sobre o tema, a Constituição Estadual estabelece que compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a remuneração de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta e autárquica, bem como sobre o regime jurídico dos servidores públicos, nos termos dos artigos 60, inciso II, alíneas "a" e "b", e 82, inciso III, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput, do mesmo diploma legal.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores, ao aprovar a norma impugnada, dispondo sobre matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos municipais e vantagens a eles concedidas - notadamente a garantia de fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação -, deixou de observar preceitos constitucionais expressos, malferindo os artigos 60, inciso II, alínea "b", e 82, inciso III, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, caput, os quais asseguram ao Prefeito Municipal, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos:

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:

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;

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

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

Nesse contexto, o Poder Legislativo Municipal, ao apresentar e aprovar projeto de lei dispondo sobre a concessão de fornecimento de alimentação a professores e demais profissionais da educação, extrapolou a sua competência legislativa, haja vista a iniciativa privativa do Prefeito Municipal para dispor sobre a matéria. Por conseguinte, também fica caracterizada a ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10 da Constituição Estadual:

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Cumprir destacar, ainda, conforme consignado no parecer da Ilustre Subprocuradora-Geral de Justiça, Dra. Josiane Superti Brasil Camejo, que a norma impugnada também incorre em vício formal de inconstitucionalidade, por instituir obrigação apta a acarretar aumento de despesa pública ao Município sem que tenha sido precedida da correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

Nesse sentido, merece destaque o seguinte trecho do parecer ministerial:

"(...)3.1. De resto, não se pode olvidar que a legislação municipal impugnada também padece de incontornável inconstitucionalidade formal, porquanto impõe evidente aumento de despesa pública ao Município sem a devida e prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A determinação legislativa de fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação gera, inevitavelmente, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado aos cofres públicos municipais. Ao assim dispor sem o acompanhamento do respectivo estudo de impacto, a norma viola frontalmente o mandamento inserto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal2 .

Importa ressaltar, neste prisma, que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que a regra do artigo 113 do ADCT (incluída pela Emenda Constitucional nº 95/2016) consubstancia norma de responsabilidade fiscal e diretriz orçamentária de caráter nacional, sendo, portanto, de reprodução e observância obrigatórias por todos os entes federativos, não se restringindo apenas à União .

Deste modo, a completa ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro durante o processo legislativo que culminou na edição da Lei Municipal nº 5.850/2025 de Canguçu configura ofensa direta ao texto constitucional, reforçando, por mais este prisma, a imperiosa necessidade de extirpação do ato normativo do ordenamento jurídico pátrio. Como corolário, evidentes as máculas de inconstitucionalidade formal de que padece a norma vergastada, impondo-se o acolhimento do pedido. (...)"

Em consonância com esse entendimento, o Órgão Especial deste Tribunal tem reconhecido a inconstitucionalidade formal de normas municipais editadas em situações análogas, conforme demonstram os seguintes precedentes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL RELACIONADA AO REGIME JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF. 1. Verificada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que lei de iniciativa parlamentar foi editada para regular temática relacionada ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, isto é, vantagens concedidas aos servidores do Município de Canguçu. 2. Por tratar-se de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, a iniciativa para deflagrar processo legislativo compete ao Prefeito, nos moldes dos arts. 5º, 8º, caput, 10, 60, II, "b", e 82, III, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53689331720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 11-04-2025)*

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ESTATUTO DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. LICENÇA PARA TRATAMENTO DE FILHO COM NECESSIDADES ESPECIAIS. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.481/2023 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal, que alterou o Estatuto dos Servidores Públicos de Canguçu, porquanto dispôs sobre as condições para a concessão da Licença para Assistência a Filho com necessidades especiais. Isso porque se trata de lei relativa ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, cujo o processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, inciso II, alínea "b", e 82, inciso III, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085807295, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 24-06-2024)

Diante do exposto, **VOTO POR JULGAR PROCEDENTE** o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.850, de 29 de dezembro de 2025, do Município de Canguçu, por afronta aos artigos 8º , 10, 60, inciso II, b, e 82, inciso III da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Documento assinado eletronicamente por **ROSANA BROGLIO GARBIN, Desembargadora Relatora**, em 13/08/2026, às 18:31:21, 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 **20011423646v12** e o código CRC **418f2d00**.

Informações adicionais da assinatura:
 Signatário (a): ROSANA BROGLIO GARBIN
 Data e Hora: 13/08/2026, às 18:31:21

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

20/08/2026 16:05:51

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5127379-18.2026.8.21.7000

Sequência Evento:

29



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 5127379-18.2026.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Processo Legislativo

RELATORA: DESEMBARGADORA ROSANA BROGLIO GARBIN

AUTOR: MUNICÍPIO DE CANGUÇU / RS

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO A SERVIDORES DA EDUCAÇÃO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO PROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME:

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Canguçu contra lei municipal de iniciativa da Câmara de Vereadores que assegura o fornecimento de alimentação a professores e demais profissionais da educação em efetivo exercício nas escolas públicas municipais, com pedido de medida cautelar de suspensão da eficácia da norma.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

1. Há duas questões em discussão: (i) se a lei municipal, de iniciativa parlamentar, incorre em vício formal por dispor sobre regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo; (ii) se a norma é formalmente inconstitucional por criar despesa pública obrigatória de caráter continuado sem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro.

III. RAZÕES DE DECIDIR:

1. A Constituição Estadual reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa de leis que disponham sobre o regime jurídico dos servidores públicos, nos termos dos arts. 60, inc. II, "b", e 82, inc. III, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, *caput*, do mesmo diploma.

2. A lei impugnada, ao garantir o fornecimento de alimentação a professores e demais profissionais da educação, concede vantagem a servidores públicos municipais, matéria sujeita à iniciativa exclusiva do Prefeito, configurando vício formal de inconstitucionalidade e violação ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 10 da Constituição Estadual.

3. A norma também é formalmente inconstitucional por instituir obrigação apta a gerar despesa pública obrigatória de caráter continuado sem a correspondente estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT da CF/1988, norma de reprodução obrigatória por todos os entes federativos, conforme entendimento do STF.

IV. DISPOSITIVO E TESE:

1. Ação procedente, com declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.850/2025 do Município de Canguçu.

Tese de julgamento: 1. É formalmente inconstitucional lei municipal de iniciativa parlamentar que disponha sobre vantagens a servidores públicos do Poder Executivo, por violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo e ao princípio da separação dos poderes. 2. É formalmente inconstitucional lei municipal que cria despesa pública obrigatória de caráter continuado sem a prévia estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em afronta ao art. 113 do ADCT da CF/1988.

Dispositivos relevantes citados: CE/RS, arts. 8º, 10, 60, inc. II, "b", e 82, inc. III; CF/1988, ADCT, art. 113.

Jurisprudência relevante citada: TJRS, Direta de Inconstitucionalidade nº 53689331720248217000, Órgão Especial, Rel. Jorge Luís Dall'Agnol, j. 11-04-2025; TJRS, Direta de Inconstitucionalidade nº 70085807295, Tribunal Pleno, Rel. Maria Isabel de Azevedo Souza, j. 24-06-2024.

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 o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.850, de 29 de dezembro de 2025, do Município de Canguçu, por afronta aos arts. 8º, 10, 60, inciso II, b, e 82, inciso III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 13 de agosto de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **ROSANA BROGLIO GARBIN, Desembargadora Relatora**, em 19/08/2026, às 18:35:19, 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 **20011423647v5** e o código CRC **7b66957c**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ROSANA BROGLIO GARBIN
Data e Hora: 19/08/2026, às 18:35:19

5127379-18.2026.8.21.7000

20011423647.V5