



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

**PROCESSO Nº 5208908-93.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: SINDICATO DOS MUNICIPAÍRIOS DE CAMPO
NOVO

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CAMPO NOVO e CÂMARA DE
VEREADORES DE CAMPO NOVO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS
AMARO DA SILVEIRA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Campo Novo. Ação Direta de
Inconstitucionalidade que impugna a integralidade da Lei
Municipal nº 2.680/2025, que alterou o artigo 5º da Lei
Municipal nº 1.956/2010, instituindo novas regras de
pagamento do auxílio-alimentação aos servidores públicos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

*municipais. Legislação que condiciona o recebimento integral do benefício à ausência de faltas justificadas e exclui seu pagamento aos servidores em licença para tratamento de saúde, salvo exceções taxativas, exigindo indicação de CID nos laudos médicos. Alegações de vício formal por ofensa à regra da irrepetibilidade legislativa, bem como de inconstitucionalidade material, por violação aos princípios da proporcionalidade, aos direitos fundamentais à saúde, à alimentação e à dignidade da pessoa humana. 1. Vício formal. Impossibilidade de conhecimento da alegação de ofensa à regra da irrepetibilidade legislativa por insuficiência probatória. Ausência de documentação que permita verificar se houve rejeição formal do projeto anterior, identidade material entre os projetos de lei e quórum de aprovação. Prevalência do princípio da presunção de constitucionalidade das leis. 2. Inconstitucionalidade material dos incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, decorrente da restrição ou supressão do auxílio-alimentação em razão de faltas justificadas por motivo de saúde e de licenças para tratamento de saúde. Violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (artigo 19, 'caput', da Constituição Estadual). Normas que transformam direito de caráter indenizatório e social em prêmio de assiduidade, penalizando o servidor em situação de vulnerabilidade por circunstância involuntária. Reprovação no teste trifásico de proporcionalidade. **PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida liminar, proposta pelo **SINDICATO DOS MUNICIPALÁRIOS DE CAMPO NOVO**, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da integralidade da **Lei Municipal nº 2.680/2025**, que alterou o artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, para instituir novas regras de pagamento do auxílio-alimentação aos servidores. A petição inicial aponta ofensa aos artigos 1º, inciso III, 5º, *caput* e inciso X, 6º, 37, 67 e 196 da Constituição Federal, bem como ao artigo 41 da Lei Orgânica do Município de Campo Novo.

O proponente defendeu sua legitimidade ativa para a causa. No mérito, sustentou a existência de inconstitucionalidade sob o duplo aspecto, formal e material. Apontou, primeiramente, vício de natureza formal, uma vez que a Lei nº 2.680/2025 originou-se do Projeto de Lei nº 24/2025, o qual seria uma reapresentação de matéria constante no Projeto de Lei nº 04/2025, vetado pelo Executivo na mesma sessão legislativa, sem que fosse observado o quórum qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal para a deliberação, violando a regra da irrepetibilidade legislativa. No que tange à inconstitucionalidade material, aduziu, em síntese, que: **a)** a norma impugnada, ao condicionar o recebimento integral do auxílio-alimentação à ausência de faltas, mesmo as justificadas por motivo de saúde (salvo raras exceções), institui um regime discriminatório que penaliza o servidor adoecido,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

viola o direito fundamental à saúde e à alimentação (integrantes do mínimo existencial) e desvirtua a natureza do benefício, transformando-o em um prêmio de assiduidade, e **b)** a exigência de indicação da Classificação Internacional de Doenças (CID) nos laudos médicos, prevista no artigo 5º, inciso VI, da lei, afronta o direito fundamental à intimidade e à privacidade dos servidores, além de contrariar a Lei Geral de Proteção de Dados e as resoluções do Conselho Federal de Medicina sobre o tema. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da eficácia da Lei Municipal nº 2.680/2025. No mérito, pugnou pela declaração de sua inconstitucionalidade integral (petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

Instada a regularizar a sua representação processual, acostando aos autos procuração com poderes específicos para propor a presente ação e recolher as custas iniciais (Evento 5), a entidade proponente assim procedeu (Evento 10 - OUT2 e COMP3).

O pedido liminar restou indeferido, ressalvada a possibilidade de *nova análise após a manifestação do Município de Campo Novo/RS e do Ministério Público (Evento 14).*

O Procurador-Geral do Estado, citado para os fins do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, defendeu a manutenção da norma vergastada no ordenamento jurídico, *com lastro na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais (Evento 30).*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

A Câmara Municipal de Vereadores de Campo Novo, notificada, prestou informações. Afastou, de início, o vício formal apontado, arrazoando que a regra da irrepetibilidade legislativa, prevista no artigo 41 da Lei Orgânica Municipal, se refere apenas a projetos rejeitados pelo Legislativo, o que não se confunde com o veto apostado pelo Chefe do Executivo ao Projeto de Lei nº 04/2025. Desse modo, a reapresentação da matéria no Projeto de Lei nº 24/2025 consistiu em exercício legítimo da iniciativa legislativa. No mérito, sustentou a constitucionalidade da norma, afirmando que ela tem a finalidade legítima de disciplinar critérios objetivos para o auxílio-alimentação, de modo a incentivar a assiduidade e a eficiência no serviço público. Argumentou, ainda, que a lei se mostra razoável por prever exceções para doenças graves e outras situações, e que a exigência de CID é uma medida técnico-administrativa que deve ser harmonizada com as regras de proteção de dados. Por fim, concluiu pela integral constitucionalidade do processo legislativo e da norma, pugnando pela improcedência da ação (Evento 31).

O ente municipal, notificado, permaneceu silente (Eventos 18 e 32).

É o breve relatório.

2. A presente ação direta de inconstitucionalidade volve-se contra a lei municipal a seguir transcrita:

LEI MUNICIPAL Nº 2.680, DE 08 DE JULHO DE 2025.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

(...)

Art. 1º É alterada a redação do art. 5º da Lei Municipal nº 1956/2010 e suas alterações que **DISPÕE SOBRE O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**, que passa a ser a seguinte:

"Art. 5º Não fazem jus ao auxílio instituído pela presente Lei os servidores que se encontrem nas seguintes ocorrências e/ou situações:

I - Inativos, pensionistas e detentores de cargos eletivos, exceto os conselheiros tutelares;

II - Aos que tiverem faltas, mesmo que justificadas, no período da avaliação de sua assiduidade, será aplicada a seguinte regra:

- a) para quem tiver até 01 falta, receberá 100% (cem por cento);*
- b) para quem tiver mais de 01 e até 02 faltas, receberá 75% (setenta e cinco por cento);*
- c) para quem tiver mais de 02 faltas e até 03 faltas receberá 50% (cinquenta por cento);*
- d) para quem tiver mais de 03 faltas, receberá 0% (zero por cento).*

III - Aos que estiverem em disponibilidade remunerada;

IV - Aos cedidos a outros órgãos, entes públicos ou mesmo instituições privadas;

V - Aos que estiverem em gozo de licenças não remuneradas, tais como: para o serviço militar e para tratar de interesses particulares;

VI - Aos que estiverem em gozo de licença para tratamento de saúde, exceto no caso de incapacidade por acidente de trabalho, de doenças graves assim definidas no art. 151 da Lei 8.213/91, afastamentos relativos ao Covid-19, ao vírus da Dengue e em razão de realização de cirurgias desde que não possuam finalidade estética, exceções a serem comprovadas por laudo médico com indicação do CID da doença.

VII - Aos que estiverem em gozo de licença por motivo de doença em pessoa da família, a partir do quarto dia;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

VIII - Licenciados ou afastados do exercício do cargo, por qualquer período do mês, com exceção da licença maternidade e paternidade, bem como nos casos de afastamentos previstos no art. 114 da Lei 1110/93, Regime Jurídico.

Parágrafo único. Compete ao Secretário de cada pasta em que o servidor estiver lotado manter o controle e informar ao RH o seu eventual enquadramento numa das hipóteses do inciso I a VIII deste artigo."

Art. 2º *Revogadas as disposições em contrário, esta Lei entra em vigor no mês subsequente a sua aprovação.*

Art. 3º *Esta Lei entra em vigor, na data de sua publicação.*

3. Analisados os autos, verifica-se que a entidade proponente questiona a constitucionalidade da Lei Municipal nº 2.680/2025, que alterou as regras para o pagamento do auxílio-alimentação aos servidores do Município de Campo Novo.

As alegações de inconstitucionalidade podem ser sintetizadas nas seguintes teses centrais: **a)** vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa à regra da irrepetibilidade legislativa, uma vez que a matéria constante de projeto de lei vetado pelo Executivo foi reapresentada na mesma sessão legislativa sem a observância do quórum qualificado; **b)** inconstitucionalidade material da norma, que, ao condicionar o recebimento do auxílio à assiduidade e penalizar faltas justificadas por motivo de saúde, violaria os direitos fundamentais à saúde, à alimentação, à dignidade da pessoa humana e desvirtuaria a natureza jurídica do benefício, e **c)** ofensa ao direito à intimidade e à privacidade (artigo 5º, inciso X,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

da Constituição Federal), ao exigir a indicação da Classificação Internacional de Doenças (CID) nos laudos médicos como condição para justificar as exceções legais.

Inicialmente, cumpre destacar que a entidade proponente não instruiu suficientemente a inicial com a documentação necessária para o exame das apontadas inconstitucionalidades formais, conforme bem referido na decisão monocrática que indeferiu o pedido liminar. Transcreve-se, no ponto:

Quanto à alegada inconstitucionalidade formal, o autor sustenta que a Lei Municipal nº 2.680/2025 seria resultado da reapresentação de projeto de lei anteriormente vetado (Projeto de Lei nº 04/2025), sem observância do quórum qualificado previsto no art. 41 da Lei Orgânica Municipal. Contudo, para a adequada análise dessa questão, faz-se necessário o esclarecimento detalhado do processo legislativo que culminou na aprovação da lei impugnada.

Da documentação acostada aos autos, não é possível verificar com clareza se houve, de fato, a rejeição formal do Projeto de Lei nº 04/2025 pela Câmara Municipal, ou se o mesmo foi apenas vetado pelo Prefeito Municipal. Também não está suficientemente demonstrado se o Projeto de Lei nº 24/2025, que deu origem à Lei Municipal nº 2.680/2025, é materialmente idêntico ao projeto anterior, ou se contém modificações substanciais que justificariam sua tramitação independente.

Ademais, não há nos autos informações precisas sobre o quórum de aprovação do Projeto de Lei nº 24/2025, o que impede a verificação do cumprimento ou não da exigência prevista no art. 41 da Lei Orgânica Municipal.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Inclusive consta no Ofício GAB nº 140/2025, emitido pelo Prefeito Municipal, tendo como destinatário o Presidente da Câmara de Vereadores, protocolado em 29 de abril de 2025, que acompanha a exordial, que o *arquivamento do Projeto de Lei nº 04/2025, de iniciativa do Poder Executivo, se deu sob a justificativa de reconhecimento de prejudicialidade*. O mencionado documento, ainda, assevera que *o texto original do projeto jamais foi efetivamente analisado ou deliberado por este Parlamento, bem como que o conteúdo original foi substancialmente alterado por emenda parlamentar, descaracterizando a proposta do Executivo*. Defendeu-se, no ofício, ademais, que *não se configura a identidade de conteúdo exigida para o reconhecimento da prejudicialidade* (Evento 1- OUT10, página 1).

Assim, não estando devidamente esclarecida a questão relacionada ao processo legislativo, descabida a análise de sua conformidade constitucional, prevalecendo o princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

Possível, no entanto, o enfrentamento das inconstitucionalidades materiais aventadas.

Examina-se.

3.1. Sustenta a entidade proponente que a *Lei Municipal nº 2.680/2025 revela flagrante afronta a direitos fundamentais, notadamente ao direito à saúde, ao estabelecer restrições desproporcionais e discriminatórias no acesso ao auxílio-*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

alimentação. Argumenta que, ao retirar o benefício com base em faltas justificadas ou licenças médicas, o Município distorce a finalidade indenizatória e transforma o auxílio em prêmio de assiduidade, o que contraria sua natureza jurídica.

Preliminarmente, cumpre delimitar o exato alcance da inconstitucionalidade material arguida. A controvérsia, neste ponto específico, refere-se à validade das restrições ao auxílio-alimentação impostas a servidores com faltas justificadas ou em gozo de licença para tratamento de saúde. Não são objeto de questionamento, sob este fundamento, as demais hipóteses previstas no dispositivo. Portanto, a análise de mérito cinge-se às regras dispostas nos incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025.

Delimitado o escopo da análise, e avançando ao mérito, os incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, estabelecem que o servidor municipal que apresentar faltas ao trabalho, ainda que justificadas por motivo de saúde, terá redução proporcional no valor do auxílio-alimentação conforme o número de ausências, podendo chegar à supressão integral do benefício. Da mesma forma, o servidor que se afastar do trabalho em razão de licença para tratamento de saúde não receberá o auxílio-alimentação, salvo nas estritas hipóteses de incapacidade por acidente de trabalho, doenças graves definidas no artigo 151 da Lei Federal nº 8.213/91, afastamentos relacionados à COVID-19, ao vírus da dengue e em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

razão de realização de cirurgias, contanto que estas não possuam finalidade estética.

Quer dizer, o servidor público municipal que, no regular exercício de suas funções, adoecer e necessitar se ausentar do trabalho mediante atestado médico, ou que precisar se licenciar para tratamento de saúde, deixará de receber, total ou parcialmente, o auxílio destinado a compensar suas despesas com alimentação. Basta a ocorrência da falta justificada por doença ou da licença médica para que o benefício seja reduzido ou suprimido, independentemente de se tratar de enfermidade crônica, aguda, temporária ou de qualquer outra natureza que não integre o rol restritivo de exceções legais.

Tal exigência viola o princípio constitucional da razoabilidade, previsto no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual, *in verbis*:

*Art. 19. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado e dos municípios, visando à promoção do bem público e à prestação de serviços à comunidade e aos indivíduos que a compõem, **observará os princípios** da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da legitimidade, da participação, **da razoabilidade**, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 79, de 23/07/20) [...].*



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Cumpre destacar que o conceito de razoabilidade se revela sob dois prismas, levemente distintos entre si, mas igualmente pertinentes no presente caso. Vejamos:

Sob um primeiro ângulo, a razoabilidade pode ser analisada pela ideia de moderação, de proporção entre meios e fins, de bom senso. Esse vértice interpretativo é muito bem sintetizado por Fábio Corrêa Souza de Oliveira¹:

O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão ensina conhecer e julgar. Expõe o bom senso, a justiça, o equilíbrio. Promove a explicação, isto é, a conexão entre um efeito e uma causa. É contraposto ao capricho, à arbitrariedade. Tem a ver com a prudência, com as virtudes morais, com o senso comum, com valores superiores propugnado em dada comunidade.

Nessa linha de intelecção, segundo Luís Roberto Barroso², o princípio da razoabilidade permite ao Poder Judiciário invalidar atos legislativos ou administrativos que afrontem valores sensíveis como racionalidade, justiça, medida adequada, senso comum e rejeição aos atos arbitrários e caprichosos.

Perspectiva igualmente legítima para se observar o tema é a do princípio da proporcionalidade, que elucida a legitimidade dos atos estatais - qualquer ato, aí incluídas, por

¹ OLIVEIRA, Fábio Corrêa Souza de. *Por uma teoria dos princípios: o princípio constitucional da razoabilidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2003.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

evidente, as normas - por meio de três critérios: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Sob essa perspectiva, cabe colacionar aos autos trecho do voto proferido pelo Ministro Gilmar Mendes nos autos da Intervenção Federal nº 2.915-5/SP, que enfrenta com profundidade o assunto:

(...)

Diante desse conflito de princípios constitucionais, considero adequada a análise da legitimidade da intervenção a partir de sua conformidade ao princípio constitucional da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade, também denominado princípio do devido processo legal em sentido substantivo, ou ainda, princípio da proibição do excesso, constitui uma exigência positiva e material relacionada ao conteúdo de atos restritivos de direitos fundamentais, de modo a estabelecer um "limite do limite" ou uma "proibição de excesso" na restrição de tais direitos. A máxima da proporcionalidade, na expressão de Alexy, coincide igualmente com o chamado núcleo essencial dos direitos fundamentais concebido de modo relativo - tal como o defende o próprio Alexy. Nesse sentido, o princípio ou máxima da proporcionalidade determina o limite último da possibilidade de restrição legítima de determinado direito fundamental.

A par dessa vinculação aos direitos fundamentais, o princípio da proporcionalidade alcança as denominadas colisões de bens, valores ou princípios constitucionais. Nesse contexto, as exigências do princípio da proporcionalidade representam um método geral para a solução de conflitos entre princípios, isto é, um conflito entre normas que, ao contrário do conflito entre regras, é resolvido não pela revogação ou redução teleológica de uma das normas conflitantes nem pela explicitação de

² BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*, 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 292-293.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

distinto campo de aplicação entre as normas, mas antes e tão- somente pela ponderação do peso relativo de cada uma das normas em tese aplicáveis e aptas a fundamentar decisões em sentidos opostos. Nessa última hipótese, aplica-se o princípio da proporcionalidade para estabelecer ponderações entre distintos bens constitucionais.

Em síntese, a aplicação do princípio da proporcionalidade se dá quando verificada restrição a determinado direito fundamental ou um conflito entre distintos princípios constitucionais de modo a exigir que se estabeleça o peso relativo de cada um dos direitos por meio da aplicação das máximas que integram o mencionado princípio da proporcionalidade. São três as máximas parciais do princípio da proporcionalidade: a adequação, a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito. (...)

Registre-se, por oportuno, que o princípio da proporcionalidade aplica-se a todas as espécies de atos dos poderes públicos, de modo que vincula o legislador, a administração e o judiciário, tal como lembra Canotilho (Direito Constitucional e Teoria da constituição, Coimbra, Almedina, 2ª ed., p. 264). (...)

Diante de tais circunstâncias, cumpre indagar se a medida extrema da intervenção atende, no caso, as três máximas parciais da proporcionalidade.

É duvidosa, de imediato, a adequação da medida de intervenção. O eventual interventor, evidentemente, estará sujeito àquelas mesmas limitações factuais e normativas a que está sujeita a Administração Pública do Estado. Poderá o interventor, em nome do cumprimento do art. 78 do ADCT, ignorar as demais obrigações constitucionais do Estado? Evidente que não. Por outro lado, é inegável que as disponibilidades financeiras do regime de intervenção não serão muito diferentes das condições atuais.

Enfim, resta evidente que a intervenção, no caso, sequer consegue ultrapassar o exame de adequação, o que bastaria para demonstrar sua ausência de proporcionalidade.

Também é duvidoso que o regime de intervenção seja necessário, sob o pressuposto de ausência de outro meio menos gravoso e igualmente eficaz. Manter a condução da Administração estadual sob o comando de um Governador



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

democraticamente eleito, com a ressalva de que esteja o mesmo acuando com boa-fé e com o inequívoco propósito de superar o quadro de inadimplência, é inegavelmente medida menos gravosa que a ruptura na condução administrativa do Estado. Pode-se presumir, ademais, que preservar a chefia do Estado será igualmente eficaz à eventual administração por um interventor, ou, ao menos, não se poderia afirmar, com segurança, que a administração de um interventor, sujeito às inúmeras condicionantes já apontadas, será mais eficaz que a atuação do Governador do Estado.

Por sua vez, Humberto Ávila³ detalha as três máximas parciais do princípio da proporcionalidade:

Uma medida é adequada se o meio escolhido está apto para alcançar o resultado pretendido; necessária, se, dentre todas as disponíveis e igualmente eficazes para atingir um fim, é a menos gravosa em relação aos direitos envolvidos; proporcional ou correspondente, se, relativamente ao fim perseguido, não restringir excessivamente os direitos envolvidos.

Estabelecidas essas premissas, e avançando às especificidades, passa-se ao exame da proporcionalidade da medida impugnada.

Ao avaliar os dispositivos contestados por meio do teste trifásico da proporcionalidade, chega-se à conclusão de que estes são inconstitucionais sob todos os ângulos de análise. Vejamos:

Adequação: A previsão de redução ou supressão do auxílio-alimentação em razão de faltas justificadas por motivo de



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

saúde não se coaduna ao objetivo declarado de incentivar a assiduidade dos servidores. Com efeito, o adoecimento do servidor e a consequente necessidade de afastamento do trabalho constituem eventos involuntários, sobre os quais o indivíduo não possui controle ou capacidade de decisão. A medida restritiva, portanto, não tem aptidão para induzir mudança de comportamento ou estimular a presença ao trabalho, uma vez que ninguém escolhe deliberadamente adoecer. Não há, nesse contexto, nexo causal entre a sanção imposta (perda do benefício) e a modificação da conduta que se pretende estimular (comparecimento ao trabalho), porquanto a ausência decorre de circunstância alheia à vontade do servidor. Assim, o meio escolhido pelo legislador municipal revela-se inadequado para alcançar a finalidade pretendida, falhando no primeiro teste de legitimidade constitucional.

Necessidade: Ainda que se pudesse reconhecer alguma adequação na medida impugnada, o que se admite apenas por argumentação, certo é que o dispositivo não atende ao subprincípio da necessidade, porquanto existem alternativas substancialmente menos gravosas e igualmente aptas a promover a assiduidade no serviço público. O legislador municipal poderia, por exemplo, ter adotado as seguintes medidas: **(a)** manter integralmente o auxílio-alimentação para todos os servidores, independentemente de faltas justificadas, e concentrar esforços no controle e combate às

³ ÁVILA, Humberto. *A distinção entre princípios e regras e a redefinição do dever de proporcionalidade*. Revista Diálogo Jurídico. Salvador, ano I, vol. I, n.4, p. 28, jul.2001, (versão SUBJUR Nº 2.151/2025



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

ausências injustificadas, que efetivamente caracterizam descumprimento de dever funcional; **(b)** estabelecer distinção clara e expressa entre faltas voluntárias e involuntárias, reservando eventual redução de benefícios apenas para hipóteses de ausências não justificadas ou injustificáveis; e/ou **(c)** estabelecer mecanismos de flexibilização e reorganização do trabalho que permitam a reposição de jornada ou outras formas de compensação que não impliquem em penalização patrimonial do servidor enfermo. Todas essas alternativas são menos restritivas de direitos fundamentais e, simultaneamente, mais eficazes para alcançar o objetivo de assegurar a presença regular dos servidores ao trabalho, sem impor ônus desproporcional àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade por motivo de saúde. A escolha pela via mais gravosa, quando existem caminhos menos lesivos e igualmente funcionais, configura clara violação ao princípio da necessidade.

Proporcionalidade em sentido estrito: Por fim, mesmo que as normas impugnadas pudessem ser consideradas adequadas e necessárias, o que se refuta categoricamente, ainda assim não superariam o exame da proporcionalidade em sentido estrito, na medida em que o sacrifício imposto ao servidor adoecido é manifestamente desproporcional ao suposto benefício coletivo pretendido. Em uma análise de ponderação entre os interesses em conflito, o peso imposto sobre o servidor que se afasta por motivo de saúde é incomparavelmente maior do que o eventual ganho em



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

termos de assiduidade ou economia aos cofres públicos. O servidor que adoece já enfrenta, por si só, múltiplos prejuízos: o sofrimento físico e emocional inerente à enfermidade, a impossibilidade temporária de trabalhar e contribuir para a sociedade, os gastos extraordinários com tratamento médico e medicamentos, e a natural preocupação com sua recuperação e retorno às atividades. Nesse momento de fragilidade, a supressão ou redução do auxílio-alimentação retira do servidor justamente o recurso destinado a garantir sua alimentação adequada, que é pressuposto elementar para a própria recuperação da saúde. A norma impõe, assim, uma dupla penalização: além de sofrer os efeitos da doença, o servidor perde o meio de assegurar sua alimentação, sendo compelido a custear integralmente às suas expensas uma necessidade básica que o próprio ente público reconhece como digna de compensação quando o servidor está sadio e trabalhando. Essa lógica invertida, que nega o benefício alimentar precisamente quando o servidor mais dele necessita, não encontra justificativa na singela expectativa de incremento da assiduidade, especialmente porque, como já demonstrado, a medida não tem aptidão para modificar comportamentos involuntários. O custo humano e social da restrição imposta supera, em muito, o alegado benefício administrativo, caracterizando evidente desproporcionalidade em sentido estrito.

Destarte, seja pela inadequação dos meios em relação aos objetivos pretendidos, seja pela existência de alternativas substancialmente menos gravosas, ou ainda pela manifesta



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

desproporcionalidade entre o ônus imposto ao servidor e o suposto benefício coletivo, os incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, não superam o teste de proporcionalidade, revelando-se incompatíveis com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade consagrados na ordem constitucional.

3.2. Por outro lado, quanto à alegação de inconstitucionalidade da exigência de indicação da Classificação Internacional de Doenças (CID) nos laudos médicos, prevista no inciso VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, a análise conduz a resultado distinto, porém convergente em suas consequências práticas.

Diferentemente da restrição analisada no tópico anterior, que penaliza o servidor pelo mero fato de adoecer ou necessitar de afastamento médico, a exigência de indicação do CID possui, em si mesma, natureza instrumental e verificatória. Trata-se de instrumento técnico que, em abstrato, não configura violação ao direito à intimidade e à privacidade dos servidores, constituindo mecanismo legítimo de controle administrativo utilizado rotineiramente pelas administrações públicas, para verificação objetiva das condições de saúde que justificam afastamentos funcionais.

A Classificação Internacional de Doenças constitui sistema técnico-científico reconhecido mundialmente, utilizado por



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

profissionais de saúde, instituições médicas e órgãos públicos para identificação precisa de enfermidades. Sua exigência em laudos médicos tem finalidade legítima: assegurar objetividade, isonomia e segurança jurídica na análise de situações que demandam comprovação técnica. Não há, portanto, em tese, incompatibilidade entre a exigência de CID e os direitos fundamentais à intimidade e à privacidade, especialmente quando tal informação é utilizada exclusivamente para fins administrativos internos, com observância das normas de proteção de dados pessoais.

Não obstante a constitucionalidade, como regra, da exigência de indicação do CID nos laudos médicos, fato é que tal imposição, no contexto normativo ora analisado, se dá exclusivamente para permitir, de forma excepcional, o pagamento do auxílio-alimentação a determinados servidores licenciados para tratamento de saúde que se enquadrem nas hipóteses taxativamente previstas (incapacidade por acidente de trabalho, doenças graves do artigo 151 da Lei 8.213/91, afastamentos relativos à COVID-19, ao vírus da dengue e realização de cirurgias não estéticas). Em outras palavras, a exigência de CID funciona como instrumento de controle das exceções à regra geral de vedação do pagamento do auxílio durante licenças médicas.

Ocorre que a própria regra de vedação do pagamento do auxílio-alimentação aos servidores em licença para tratamento de saúde, conforme amplamente demonstrado no item 3.1 deste parecer, é materialmente inconstitucional por violar os princípios da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

razoabilidade e da proporcionalidade. Se a vedação principal é inconstitucional, não subsiste fundamento lógico ou jurídico para manter a norma que regula as exceções a essa vedação ilegítima.

Portanto, em que pese a alegação de inconstitucionalidade da exigência de CID, em si mesma considerada, não prospere sob o ângulo da alegada violação ao direito à intimidade e à privacidade, a conclusão a que se chega é pela necessidade de retirada integral do inciso VI do ordenamento jurídico, visto que a previsão da indicação de CID é acessória e instrumental a uma vedação principal que se revelou inconstitucional. Trata-se de aplicação da teoria da inconstitucionalidade por arrastamento ou consequencial: declarada a inconstitucionalidade da norma principal (vedação do auxílio aos licenciados para tratamento de saúde), deve ser igualmente afastada a norma acessória que apenas delimita exceções àquela vedação ilegítima.

Em outras palavras: a interdependência lógica entre a vedação, que é inconstitucional, e as exceções a essa vedação, reguladas mediante exigência de CID, conduz à retirada do dispositivo na íntegra do ordenamento jurídico. Mantido o inciso VI, estar-se-ia preservando um mecanismo de controle de exceções a uma regra que não mais subsiste validamente no ordenamento, o que geraria insegurança jurídica e dificuldades interpretativas insuperáveis na aplicação prática da norma.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

3.3. Analisadas as três teses de inconstitucionalidade apresentadas pela entidade proponente, verifica-se que cada uma delas conduz a resultado jurídico distinto, impondo-se a manifestação ministerial pela parcial procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, da seguinte forma:

a) **Quanto à alegação de vício formal por ofensa à regra da irrepetibilidade legislativa:** conforme demonstrado no relatório e na fundamentação preliminar deste parecer, a entidade proponente não instruiu suficientemente a petição inicial com a documentação necessária ao exame da apontada inconstitucionalidade formal. A ausência de elementos probatórios que permitam verificar se houve efetiva rejeição do Projeto de Lei nº 04/2025 pela Câmara Municipal, se o Projeto de Lei nº 24/2025 é materialmente idêntico ao anterior, e qual foi o quórum de aprovação deste último projeto, impede a análise jurisdicional do suposto vício de tramitação legislativa. Nesse contexto, prevalece o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, sendo descabida a declaração de inconstitucionalidade formal por insuficiência dos elementos de convencimento trazidos aos autos.

b) **Quanto à alegação de inconstitucionalidade material da restrição ao auxílio-alimentação em razão de faltas justificadas e licenças médicas:** conforme amplamente desenvolvido no item 3.1 deste parecer, os incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, padecem de manifesta inconstitucionalidade por violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, consagrados no artigo 19, *caput*,



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

da Constituição Estadual. As normas impugnadas, ao condicionarem o recebimento integral do auxílio-alimentação à ausência de faltas justificadas por motivo de saúde e ao suprimirem o benefício dos servidores em licença médica (salvo nas restritas exceções legalmente previstas), transformam um direito de caráter indenizatório e social em prêmio de assiduidade, penalizando justamente o servidor que se encontra em situação de vulnerabilidade por motivo de doença. Submetidas ao teste trifásico de proporcionalidade, as referidas disposições revelam-se inadequadas aos fins pretendidos, desnecessárias diante da existência de alternativas menos gravosas, e desproporcionais em sentido estrito ao imporem ônus excessivo sobre o servidor adoecido sem correspondente benefício à coletividade. Impõe-se, portanto, a declaração de inconstitucionalidade dos incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025.

c) Quanto à alegação de inconstitucionalidade da exigência de indicação do CID nos laudos médicos: conforme demonstrado no item 3.2 deste parecer, a exigência de indicação da Classificação Internacional de Doenças (CID) nos laudos médicos não configura, em si mesma considerada, violação ao direito à intimidade e à privacidade dos servidores, tratando-se de instrumento técnico legítimo de controle administrativo utilizado rotineiramente pelas administrações públicas. Não obstante, a exigência de CID prevista no inciso VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, possui função exclusivamente instrumental e acessória à regra de vedação do pagamento do auxílio-alimentação aos servidores em licença para tratamento de saúde, servindo apenas para delimitar exceções a essa vedação. Declarada a inconstitucionalidade da



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

vedação principal, por violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, impõe-se, por arrastamento, a retirada integral do inciso VI do ordenamento jurídico, uma vez que a interdependência lógica entre a norma principal inconstitucional e a norma acessória que regula suas exceções inviabiliza a manutenção isolada desta última.

Diante do exposto, o Ministério Público manifesta-se pela **parcial procedência** da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos seguintes termos: **(i)** impossibilidade de conhecimento da alegação de vício formal de tramitação legislativa, por insuficiência probatória; **(ii)** procedência da alegação de inconstitucionalidade material dos incisos II e VI do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, declarando-se a inconstitucionalidade dos incisos II e VI por violarem os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade ao transformar o auxílio-alimentação em prêmio de assiduidade e penalizar servidores com faltas justificadas por motivo de saúde; e **(iii)** improcedência da alegação de inconstitucionalidade da exigência de indicação do CID sob o fundamento de violação ao direito à intimidade e à privacidade, reconhecendo-se que tal exigência, em si mesma considerada, constitui instrumento técnico legítimo de controle administrativo, ressalvando-se, contudo, que a inconstitucionalidade por arrastamento do inciso VI conduz à sua integral retirada do ordenamento jurídico.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
MINISTÉRIO PÚBLICO
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA
pgj@mprs.mp.br

Em termos práticos, a declaração de inconstitucionalidade deve alcançar: **(a)** a integralidade dos inciso II do artigo 5º da Lei Municipal nº 1.956/2010, na redação conferida pela Lei Municipal nº 2.680/2025, que estabelece redução proporcional do auxílio-alimentação conforme o número de faltas justificadas; e **(b)** a integralidade do inciso VI do mesmo artigo, que exclui o pagamento do auxílio-alimentação aos servidores em gozo de licença para tratamento de saúde e estabelece exceções mediante exigência de CID, declarando-se sua inconstitucionalidade por arrastamento ante a condição de norma acessória à vedação principal que se revelou materialmente inconstitucional.

4. Pelo exposto, opina a SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS pela parcial procedência da ação, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 14 de outubro de 2025.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

RCA

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR Nº 2.151/2025