



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

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR  
PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO  
RIO GRANDE DO SUL:**

**O PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no fim assinado, no uso de suas atribuições constitucionais, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal, combinado com o artigo 95, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Estadual, promove a presente

### **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

tendo por objeto a declaração da inconstitucionalidade do **artigo 2º-A** bem como dos **incisos II e III, e §1º, do Artigo 5º-A, da Lei Municipal nº 1.266/2014, todos acrescidos pela Lei Municipal nº 1.607/2025, de Guabiju**, pelas razões de direito a seguir expostas:

**1. Os dispositivos impugnados seguem abaixo  
grifados:**



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

*LEI N° 1.266, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2014.*

*Dispõe sobre a concessão de Vale-Alimentação aos servidores municipais e dá outras providências.*

(...)

*Art. 2º-A O vale-alimentação deverá ser utilizado exclusivamente para aquisição de alimentos, vedado o uso para outras finalidades, podendo haver a delimitação do uso do vale-alimentação em estabelecimentos localizados no município de Guabiju, devidamente credenciados pela operadora contratada.*

*Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025*

(...)

*Art. 5º-A Perderá integralmente o direito à percepção do vale-alimentação o servidor que no mês de competência:*

*Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025*

*I - Tiver uma ou mais faltas injustificadamente ao trabalho, exceto se em apenas um turno e em uma única vez no mês, desde que haja compensação das horas dentro da competência; *Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025**

*II - Somar, no mês de competência, mais de três dias de afastamento de suas atividades, em decorrência de apresentação de atestado expedido por médico ou outro profissional de saúde; *Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025**

*III - Apresentar mais de dois atestados expedidos por médico ou outro profissional de saúde; *Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025**

*§ 1º Na hipótese prevista no inciso II, do Caput do art. 5º-A, o servidor que se afastar de suas atividades por até três dias, perderá o direito ao vale-alimentação dos respectivos dias de afastamento; *Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025**

*§ 2º Não perderão o direito ao vale-alimentação os servidores que se ausentarem para os fins estabelecidos nos incisos I e II do art. 110 da Lei 152, de 28 de dezembro de 1990; *Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025**



*§ 3º Nas ausências previstas nos incisos III e IV do art. 110 da Lei 152, de 28 de dezembro de 1990, os servidores perderão o direito ao vale-alimentação dos dias de efetivo afastamento.*  
*Incluído por LEI ORDINARIA nº 1607/2025, 06/03/2025*

## 2. DO MÉRITO

### 2.1. Do parâmetro de controle: O Princípio da Razoabilidade e da Proporcionalidade

Preliminarmente, cumpre delimitar o exato alcance da inconstitucionalidade material arguida. A impugnação refere-se à validade de duas ordens de restrições impostas aos servidores públicos municipais de Guabiju no tocante à percepção do vale-alimentação: (i) a limitação territorial que obriga o uso do benefício exclusivamente no comércio local; e (ii) a supressão do benefício em decorrência de afastamentos justificados por motivo de saúde.

Portanto, a análise de mérito cinge-se às regras dispostas no artigo 2º-A e no artigo 5º-A, incisos II e III e §1º, da Lei Municipal nº 1.266/2014, com a redação acrescida pela Lei Municipal nº 1.607/2025, do Município de Guabiju.

Tais exigências violam frontalmente 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 imparcialidade, da publicidade,*



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

*da legitimidade, da participação, da razoabilidade, da economicidade, da motivação, da transparência e o seguinte: [...].*

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 Oliveira<sup>1</sup>:

*O razoável é conforme a razão, racionável. Apresenta moderação, lógica, aceitação, sensatez. A razão enseja 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 Barroso<sup>2</sup>, 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.

---

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

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



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

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 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:

(...)

*Dante 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 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*



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

*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, 2<sup>a</sup> ed., p. 264). (...)*

Por sua vez, Humberto Ávila<sup>3</sup> 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 teóricas, passa-se ao exame específico das inconstitucionalidades apontadas na legislação de Guabiju.

---

<sup>3</sup> 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 online).



## **2.2. Da inconstitucionalidade do Art. 2º-A: A restrição territorial do uso do benefício:**

O art. 2º-A da Lei Municipal nº 1.266/2014, incluído pela Lei nº 1.607/2025, estabelece que o vale-alimentação poderá ter seu uso delimitado a “estabelecimentos localizados no município de Guabiju”.

Ao submeter tal dispositivo ao teste da proporcionalidade, cuja aplicação a todos os atos do poder público, inclusive os legislativos, é reiteradamente afirmada pela jurisprudência pátria, verifica-se sua flagrante inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, tem consistentemente invalidado normas que, embora busquem um fim legítimo, o fazem por meios desproporcionais, em clara violação à razoabilidade.

Nesse sentido, é paradigmático o entendimento firmado pelo Pretório Excelso no Recurso Extraordinário nº 833291<sup>4</sup>. Ao analisar lei municipal que impunha a shopping centers a obrigação de manter ambulatórios, a Corte fixou a tese (Tema 1.051<sup>5</sup>) de que a norma era inconstitucional por afrontar os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. **O precedente demonstra que a competência municipal não autoriza a imposição de ônus desrazoados que**

---

<sup>4</sup> (RE 833291, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 04-12-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 19-12-2023 PUBLIC 08-01-2024)

<sup>5</sup> **Tema 1051.** É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência”. 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento.



**restrinjam a liberdade econômica e individual, mesmo que o objetivo seja proteger um interesse local.**

Aplicando-se essa mesma lógica ao caso concreto, a norma de Guabiju não se sustenta:

**Adequação:** A medida não se revela adequada. O vale-alimentação possui natureza indenizatória, visando ressarcir o servidor pelos gastos com sua alimentação. Restringir o uso ao território do município de Guabiju não guarda relação lógica com a finalidade de nutrir o trabalhador. Ao contrário, pode prejudicar essa finalidade caso o servidor resida em município vizinho ou, por qualquer razão, encontre preços mais vantajosos em outra localidade. A restrição territorial transforma o benefício alimentar em instrumento de política econômica protecionista local, desviando-se da finalidade pública da verba.

**Necessidade:** A medida falha, também, no teste da necessidade. Para fomentar o comércio local – claramente, a *mens legis* -, o Município dispõe de outros meios de incentivo fiscal e econômico que não passam pela restrição da liberdade de consumo do servidor público. Tal como decidido pelo STF no precitado RE 833.291, a existência de meios menos gravosos para atingir o fim pretendido evidencia a inconstitucionalidade da opção legislativa. Obrigar o servidor a gastar sua verba alimentar exclusivamente em um universo restrito de fornecedores constitui meio excessivamente gravoso, criando uma espécie de “reserva de mercado” compulsória que viola a livre concorrência e a livre escolha.



**Proporcionalidade em sentido estrito:** O ônus imposto aos servidores (perda de poder de compra, restrição de liberdade, impossibilidade de uso em trânsito ou viagem) supera, em muito, qualquer benefício administrativo alegado. Não é razoável que a Administração Pública dite *onde* o servidor deve adquirir seus gêneros alimentícios, invadindo a esfera privada e a gestão da economia doméstica do indivíduo.

Fica, portanto, demonstrado que o dispositivo legal impugnado não supera as três vertentes do postulado da proporcionalidade, revelando-se materialmente inconstitucional por ofensa direta ao princípio da razoabilidade, previsto no artigo 19 da Constituição Estadual.

### **2.3. Da inconstitucionalidade do Art. 5º-A, incisos II e III e §1º: O desconto por motivo de saúde:**

Avançando para a segunda ordem de inconstitucionalidades, o art. 5º-A da referida lei municipal estabelece que o servidor perderá o direito ao vale-alimentação se somar mais de três dias de afastamento por atestado médico (inciso II) ou apresentar mais de dois atestados (inciso III), prevendo o §1º a perda proporcional para afastamentos de até três dias.

Quer dizer, o servidor público municipal de Guabiju que, no regular exercício de suas funções, adoecer e necessitar se ausentar do trabalho mediante atestado médico, deixará de receber, total ou parcialmente, o auxílio destinado a compensar suas despesas com alimentação.



Ao avaliar tais dispositivos pelo teste trifásico da proporcionalidade, chega-se à conclusão de que são inconstitucionais sob todos os ângulos de análise. Vejamos:

**Adequação:** A previsão de redução ou supressão do vale-alimentação em razão de faltas justificadas por motivo de saúde não se coaduna ao objetivo declarado de incentivar a assiduidade. O adoecimento do servidor é evento involuntário e fortuito. A medida restritiva não tem aptidão para induzir mudança de comportamento, pois ninguém escolhe adoecer deliberadamente. Não há nexo causal entre a sanção (perda do benefício) e a conduta que se pretende estimular (comparecimento), pois a ausência decorre de força maior (doença). Logo, o meio é inadequado.

**Necessidade:** O dispositivo não atende ao subprincípio da necessidade, pois existem alternativas menos gravosas para garantir a eficiência do serviço. O legislador poderia ter mantido o benefício para casos de saúde devidamente atestados, combatendo apenas as faltas injustificadas ou a desídia funcional. Equiparar, para fins de corte de verba alimentar, o servidor desidioso àquele acometido por enfermidade é medida que excede o necessário para a gestão de pessoal, punindo quem já se encontra fragilizado.

**Proporcionalidade em sentido estrito:** Por fim, o sacrifício imposto ao servidor adoecido é manifestamente desproporcional. O servidor doente enfrenta gastos extraordinários com medicamentos e tratamentos. Retirar-lhe, justamente neste momento, a verba destinada à sua alimentação é impor uma dupla penalização: a doença física e a asfixia financeira. O custo humano e



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

social dessa restrição supera qualquer economia aos cofres públicos municipais ou suposto ganho de produtividade.

Fica evidente, portanto, que a norma municipal, ao equiparar o afastamento por saúde a uma falta injustificada e ao impor restrições territoriais ao uso da verba, transmuta indevidamente a natureza do vale-alimentação, violando o princípio da Razoabilidade insculpido no artigo 19 da Constituição Estadual.

**3. Pelo exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL que, recebida e autuada a presente ação direta de constitucionalidade, seja(m):**

**a)** notificadas as autoridades municipais responsáveis pela promulgação e publicação da lei em comento, para que, querendo, prestem informações, no prazo legal;

**b)** citado o Procurador-Geral do Estado, para que ofereça a defesa da constitucionalidade do ato normativo impugnado, na forma do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual;

**c)** a procedência integral do pedido, para declarar a **inconstitucionalidade material do artigo 2º-A, bem como dos incisos II e III, e §1º, do Artigo 5º-A, da Lei Municipal nº 1.266/2014, todos**



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

acrescidos pela Lei Municipal nº 1.607/2025, de Guabiju, por ofensa ao artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2025.

**ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,**

Procurador-Geral de Justiça.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pelo signatário).

RCA