



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 Nº 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



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

§ 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 impessoalidade, 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 Oliveira¹:

O razoável é conforme a razão, racional. 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.

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

² 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:

(...)

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 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, 2ª ed., p. 264). (...)

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 teóricas, passa-se ao exame específico das inconstitucionalidades apontadas na legislação de Guabiju.

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 online).



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

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 833291⁴. Ao analisar lei municipal que impunha a shopping centers a obrigação de manter ambulatórios, a Corte fixou a tese (Tema 1.051⁵) 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 desarrazoados que**

⁴ (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)

⁵ **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.*



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

restringam 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.



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

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.



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

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 inconstitucionalidade, 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