



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

**PROCESSO Nº 5353293-37.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE SERAFINA CORRÊA E CÂMARA
DE VEREADORES DE SERAFINA CORRÊA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ROBERTO CARVALHO
FRAGA**

MANIFESTAÇÃO FINAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Serafina Corrêa. § 2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817, de 18 de maio de 2020, com redação dada pela Lei Municipal nº 4.165, de 14 de novembro de 2023. **1.** Norma municipal que estabelece a perda proporcional ou integral do direito ao auxílio-alimentação ao servidor que estiver afastado por qualquer motivo, inclusive mediante atestado ou laudo de saúde. Equiparação desarrazoada entre ausências voluntárias e eventos involuntários (doença). **2.** Violação ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. Meio inadequado para estimular a assiduidade, uma vez que o adoecimento é alheio à vontade do



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

servidor. Inexistência de nexo causal entre a restrição financeira e a modificação da conduta que se pretende estimular em casos de faltas justificadas por saúde. 3. Comportamento contraditório da Administração. Legislação local que prevê o pagamento do benefício em situações de férias e cedência a outros órgãos, desvirtuando a natureza 'propter laborem' e indenizatória alegada para justificar o desconto apenas nos casos de enfermidade. 4. Necessidade de evitar efeito repristinatório indesejado. Inconstitucionalidade que deve alcançar a redação original do dispositivo, a qual padecia de idêntico vício de equiparação. 5. Afronta ao artigo 19, 'caput', da Constituição Estadual.
MANIFESTAÇÃO PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do § 2º do artigo 2º da **Lei Municipal nº 3.817, de 18 de maio de 2020**, com redação dada pela **Lei Municipal nº 4.165, de 14 de novembro de 2023**, bem como, para fins de evitar indesejável efeito repristinatório, o reconhecimento da inconstitucionalidade da **redação original** do mesmo dispositivo legal, ambas do **Município de Serafina Corrêa**, que estabelecem a perda proporcional ou integral do direito ao auxílio-alimentação ao servidor que estiver afastado por qualquer motivo de sua função laboral, inclusive mediante atestado ou laudo de saúde, por ofensa ao artigo 19, *caput*, da Carta Estadual (Petição inicial e documentos que a instruem encontram-se juntados no EVENTO 1)

A peça exordial foi recebida (EVENTO 4).



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

O Procurador-Geral do Estado compareceu aos autos para defender o ato normativo impugnado. Sustentou, em síntese, que a norma municipal não padece de inconstitucionalidade, uma vez que o auxílio-alimentação possui natureza indenizatória e *propter laborem*, destinando-se a cobrir despesas do servidor enquanto este se encontra no efetivo exercício de suas funções. Afirmou que a definição sobre o regime de pagamento de tal vantagem insere-se na esfera da autonomia municipal para organizar seus serviços e dispor sobre assuntos de interesse local (artigos 8º e 30, inciso I, da Constituição Federal). Alegou que a vinculação do benefício à assiduidade não viola o princípio da razoabilidade, tratando-se de opção política do legislador para incentivar a prestação do serviço e racionalizar o gasto público. Defendeu que a legislação atacada não padece de vício de iniciativa e que a presunção de constitucionalidade das leis deve ser preservada, citando precedentes do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que gratificações com natureza *propter laborem* podem ter seu pagamento suspenso durante períodos de licença saúde. Postulou a improcedência da ação (EVENTO 18).

A Câmara de Vereadores de Serafina Corrêa, ao prestar informações, defendeu a constitucionalidade do dispositivo impugnado. Sustentou, inicialmente, que o Município detém autonomia político-administrativa para dispor sobre o regime jurídico de seus servidores e a estrutura de sua remuneração, vantagens e auxílios, no âmbito do interesse local. Argumentou que a própria denominação da verba como “auxílio-alimentação por assiduidade” e a vinculação aos dias



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

“efetivamente trabalhados” evidenciam que o legislador local elegeu um modelo híbrido, de caráter retributivo e incentivador, que se insere no núcleo de sua discricionariedade legislativa. Refutou a alegação de irrazoabilidade, afirmando que a perda do benefício não se caracteriza como sanção, mas como a simples não verificação da hipótese legal de incidência, qual seja, a indenização pela alimentação em razão da presença no trabalho. Ressaltou que a norma prevê diversas exceções em que não há desconto, o que demonstraria que o legislador não tratou as ausências de forma indiferenciada. Aduziu, ainda, que a “falta” referida no texto legal deve ser compreendida por interpretação sistemática como ausência funcional, não afetando o regime estatutário protetivo das licenças saúde. Por fim, requereu a improcedência da ação e, subsidiariamente, a modulação dos efeitos da decisão e o afastamento da inconstitucionalidade da redação originária, por entender inexistente o efeito repristinatório automático (EVENTO 19).

O Município de Serafina Corrêa, por sua Procuradora-Geral, prestou informações defendendo a integral constitucionalidade do ato normativo impugnado. Sustentou a natureza estritamente indenizatória e *propter laborem* do auxílio-alimentação, afirmando que a verba visa ressarcir despesas extraordinárias com refeições realizadas fora do domicílio, o que torna o pagamento indevido nos períodos de afastamento por ausência do fato gerador. No mérito, alegou que a legislação foi editada no exercício da autonomia municipal e que a vinculação do benefício à assiduidade revelou-se meio adequado e eficaz, apresentando dados que demonstram a redução drástica do



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

absenteísmo na rede de ensino após a implementação da norma. Rechaçou a tese de “dupla penalização”, destacando que o servidor enfermo permanece amparado pelo vencimento básico, de natureza alimentar, e que o escalonamento progressivo de descontos constitui opção legislativa legítima para preservar a continuidade do serviço público essencial. Invocou a aplicação analógica da Súmula Vinculante nº 55 do STF e advertiu que eventual declaração de inconstitucionalidade transformaria o Judiciário em legislador positivo, violando a separação de Poderes e a responsabilidade fiscal. Postulou, ao final, o julgamento de total improcedência da ação (Evento 20).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o Município de Serafina Corrêa e a Câmara de Vereadores daquela Comuna, secundados pela Procuradoria-Geral do Estado, compareceram ao processo com o objetivo de defender a constitucionalidade da norma.

As alegações apresentadas convergem entre si. Pede-se licença para sintetizar os argumentos centrais desenvolvidos em defesa da norma:

a) o auxílio-alimentação possui natureza jurídica estritamente indenizatória e *propter laborem*, destinada a ressarcir despesas de refeição fora do domicílio, de modo que o afastamento do trabalho faz cessar o dever de indenizar pela ausência do fato gerador;



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

b) os municípios detêm autonomia federativa e competência para legislar sobre assuntos de interesse local, o que inclui a organização de seus serviços e o regime jurídico de seus servidores (arts. 8º da CE e 30, I, da CF);

c) a norma não institui punição ao servidor enfermo, mas sim um mecanismo de gestão e fomento à assiduidade, tendo resultado em redução drástica do absenteísmo e garantido a continuidade de serviços essenciais, como a educação básica;

d) o escalonamento progressivo de descontos (10% a 100%) reflete uma escolha legislativa legítima e proporcional ao dano causado pelo absenteísmo à estrutura administrativa, preservando-se sempre o vencimento básico para a subsistência do servidor; e

e) a jurisprudência dos Tribunais Superiores (Súmula Vinculante nº 55 do STF e precedentes do STJ) ratifica que vantagens indenizatórias não são devidas em períodos de inatividade ou afastamento, inexistindo direito subjetivo ao recebimento incondicional.

Em relação a tais argumentos, cabem as seguintes considerações:

2.1. Quanto ao item/alínea “a”:

No caso, a tese defensiva de que a natureza estritamente indenizatória e *propter laborem* da verba impediria o seu pagamento em



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

períodos de afastamento é frontalmente contraditada pelo próprio texto da legislação local.

Ao examinar o **artigo 1º, § 1º, da Lei Municipal nº 3.817/2020**, verifica-se que o Município autoriza o pagamento do auxílio-alimentação inclusive nos casos em que o servidor estiver em **cedência a outro órgão ou ente federativo**. Ora, se o fundamento do benefício fosse o ressarcimento de despesas com alimentação decorrentes do exercício das funções no âmbito da administração municipal de Serafina Corrêa, não haveria lógica em mantê-lo quando o servidor sequer está prestando serviços ao ente pagador.

Mais evidente ainda é a contradição estampada no **§ 3º do mesmo artigo**, que garante o direito ao benefício durante o **período de férias**. É consabido que, nas férias, o servidor não está em exercício, ou tendo de se alimentar fora de casa, como sugerido pelo Município, e, portanto, não incorre nos custos de alimentação que o auxílio supostamente visaria a indenizar.

Note-se que a legislação considera de efetivo exercício períodos de afastamento, tornando insubsistentes os fundamentos para a vedação punitiva de servidores licenciados para tratamento de problemas de saúde devidamente comprovados.

Nesse sentido:

APELAÇÃO CÍVEL. SERVIDOR PÚBLICO. AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO. AFASTAMENTOS CONSIDERADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. DIREITO AO BENEFÍCIO. 1. NOS TERMOS DO ART. 118 DA LEI MUNICIPAL 2.663/98, OS AFASTAMENTOS DO SERVIÇO, TAIS COMO FÉRIAS, LICENÇA PARA TRATAMENTO DE SAÚDE E LICENÇA-



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

MATERNIDADE, SÃO CONSIDERADOS COMO DE EFETIVO EXERCÍCIO. 2. O AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO, EMBORA DE NATUREZA INDENIZATÓRIA E CONCEDIDO EM RAZÃO DO TRABALHO PRESTADO, DEVE SER MANTIDO NOS AFASTAMENTOS EXPRESSAMENTE RECONHECIDOS PELA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL COMO TEMPO DE SERVIÇO EFETIVO. 3. A SUPRESSÃO DO BENEFÍCIO DURANTE OS AFASTAMENTOS PREVISTOS NA NORMA MUNICIPAL VIGENTE À ÉPOCA AFRONTARIA O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E RESULTARIA EM PREJUÍZO INDEVIDO AO SERVIDOR. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação / Remessa Necessária, Nº 50222468820218210039, Quarta Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Voltaire de Lima Moraes, Julgado em: 26-05-2025)

Tais previsões revelam que o legislador municipal, ao mesmo tempo em que rotula a verba como indenizatória no *caput* do artigo 1º, desnatura esse caráter nos parágrafos seguintes, tratando-a como uma vantagem pecuniária comum. Assim, a invocação da natureza *propter laborem* para justificar o desconto apenas nos casos de doença configura nítido comportamento contraditório da Administração (*venire contra factum proprium*), evidenciando que a finalidade da norma não é indenizar gastos, mas sim punir o servidor enfermo, o que afronta o princípio da razoabilidade (art. 19, *caput*, da Constituição Estadual).

2.2. Quanto ao item/alínea “b”:

É bem verdade que os municípios possuem autonomia político-administrativa para legislar sobre assuntos de interesse local e organizar o regime jurídico de seus servidores, tal como alegado pelo Município de Serafina Corrêa.



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

Ocorre que tal prerrogativa constitucional em momento algum foi questionada na exordial. O ponto central da inconstitucionalidade, sob este aspecto, não reside na falta de competência do ente federado para instituir ou disciplinar o auxílio-alimentação, mas sim na manifesta irrazoabilidade e desproporcionalidade da medida legislativa levada a efeito.

A autonomia municipal não se presta como salvo-conduto para a edição de normas que ignorem os princípios balizadores da Administração Pública previstos no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual. Assim, embora o Município possa estruturar seu sistema de benefícios, está impedido de fazê-lo por meio de mecanismos que penalizem o servidor em razão de eventos involuntários e de força maior, como é o caso do afastamento para tratamento de saúde.

2.3. Quanto ao item/alínea “c”:

No que tange ao argumento de que a norma constituiria um mecanismo legítimo de gestão para o fomento à assiduidade e combate ao absenteísmo, tal tese não resiste ao teste da proporcionalidade. Conforme detalhado na peça exordial, o dispositivo ampara-se em uma premissa, embora abstrata, velada de má-fé, pressupondo que os servidores municipais estariam se afastando de suas funções sem necessidade real.

Ocorre que o adoecimento é um evento involuntário e de força maior, sobre o qual o indivíduo não possui controle ou capacidade de decisão. Como ressaltado na exordial, a restrição financeira não tem o



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

condão de induzir mudança de comportamento em quem está efetivamente enfermo, uma vez que ninguém escolhe deliberadamente adoecer.

Dessa forma, a norma falha no critério da adequação, pois não há nexo causal entre a perda do benefício e a modificação da conduta que se pretende estimular em casos de faltas justificadas por saúde. Ao equiparar o servidor doente ao faltoso injustificado, a legislação de Serafina Corrêa desvirtua a natureza do auxílio, transmutando-o de verba indenizatória em um “prêmio de assiduidade” que pune a vulnerabilidade biológica, o que se revela manifestamente desarrazoado.

2.4. Quanto ao item/alínea “e”:

No que tange à invocação da Súmula Vinculante nº 55 do STF e de precedentes relativos a vantagens *propter laborem*, o argumento defensivo padece de nítido equívoco conceitual ao confundir a situação de inatividade com o afastamento temporário de servidores ativos para tratamento de saúde.

A *ratio decidendi* da Súmula Vinculante nº 55, que veda a extensão do auxílio-alimentação aos inativos, ampara-se no fato de que o aposentado rompeu o exercício das funções de forma definitiva, não mais se sujeitando às condições de trabalho que justificariam a indenização. Situação diametralmente oposta é a do servidor ativo que, por um evento involuntário e transitório, necessita afastar-se para



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

recuperar sua higidez física e mental, mantendo hígido o seu vínculo funcional e a expectativa de retorno imediato às atividades.

Ademais, como já demonstrado, o próprio Município de Serafina Corrêa desnatura a natureza *propter laborem* da verba ao prever o seu pagamento em casos de férias e cedência. Portanto, utilizar o entendimento aplicado aos inativos para justificar a supressão do benefício de servidores enfermos configura analogia indevida e violação ao princípio da razoabilidade, uma vez que retira o auxílio alimentar justamente no momento em que a vulnerabilidade do agente público é acentuada.

2.5. Quanto ao item/alínea “d”:

Não assiste razão aos requeridos. A tese de que o escalonamento progressivo de descontos (de 10% a 100%) refletiria uma escolha legislativa proporcional ao “dano causado pelo absenteísmo” cai por terra diante da manifesta incoerência interna da própria norma.

Ao analisar o sistema de concessão do benefício, percebe-se um contrassenso intransponível: o **artigo 1º, §§ 1º e 3º, da Lei Municipal nº 3.817/2020**, garante expressamente o pagamento do auxílio-alimentação ao servidor que estiver em gozo de **férias** ou em **cedência** a outro órgão ou ente federativo. Ora, se o Município admite pagar a verba a quem está afastado por lazer (férias) ou sequer está prestando serviços ao ente local (cedência) - situações em que o suposto “fato gerador” do trabalho e o gasto com alimentação em serviço são inexistentes -, não há qualquer baliza lógica ou jurídica que sustente a



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

supressão da verba justamente do servidor que se afasta por motivo de **doença**.

A manutenção do pagamento para servidores em férias ou cedidos esvazia o argumento da “natureza estritamente indenizatória” e revela que o escalonamento progressivo, ao atingir apenas aqueles que sofrem o infortúnio de uma enfermidade, não busca ressarcir gastos, mas sim impor uma sanção civil disfarçada.

Tal diferenciação é o que a doutrina e a jurisprudência classificam como uma escolha legislativa desarrazoada: premia-se o afastamento voluntário (férias) e pune-se o afastamento involuntário e de força maior (doença). Essa premissa de que o servidor doente causa um “dano” à administração que justifique a perda de sua subsistência alimentar, enquanto o servidor em férias não o faria, inverte a lógica da proteção social e afronta o princípio da razoabilidade insculpido no **artigo 19, caput, da Constituição Estadual**.

Importante ressaltar que a congruência lógica constitui um dos fatores necessários para legitimidade de atos normativos sob ângulo da razoabilidade, inclusive já tendo sido adotado, como critério, em julgados do Pretório Excelso, consoante precedente a seguir especificado:

(...) 5. Princípio da razoabilidade. Hipótese que carece de congruência lógica exigir-se o comprometimento da Administração Estadual em conceder benefício fiscal presumido, quando a requerente encontra-se inadimplente com suas obrigações tributárias. (...). (RE 403205, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 28-03-2006, DJ 19-05-2006 PP-00043 EMENT VOL-02233-03 PP-00483 RTJ VOL-



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

00202-01 PP-00321 LEXSTF v. 28, n. 330, 2006, p. 254-264 RT
v. 95, n. 852, 2006, p. 161-166)

3. Com efeito, permanece hígido o arrazoadado delineado na inicial, na medida em que a impugnação refere-se à validade das restrições ao auxílio-alimentação impostas a servidores com faltas justificadas, notadamente em gozo de licença para tratamento de saúde. Portanto, a análise de mérito cinge-se à regra disposta no **§2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817/2020, com redação conferida pela Lei Municipal nº 4.165/2023, de Serafina Corrêa.**

Delimitado o escopo da análise, e avançando ao mérito, o **§2º do artigo 2º da referida lei municipal** estabelece que o servidor municipal que se ausentar do trabalho ***por qualquer motivo, inclusive mediante atestado ou laudo de saúde***, terá redução proporcional no valor do auxílio-alimentação conforme o número de ausências (incisos I a IV), podendo chegar à supressão integral do benefício.

Quer dizer, o servidor público municipal 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. Basta a ocorrência da falta justificada por doença para que o benefício seja reduzido ou suprimido, **visto que a lei impugnada equipara, para fins de desconto, o afastamento por saúde a uma falta injustificada, não contemplando qualquer exceção.**



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

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) [...].*

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 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.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

Nessa linha de inteligência, 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 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

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

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 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

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
pgi@mprs.mp.br

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 **o dispositivo contestado** por meio do teste trifásico da proporcionalidade, chega-se a conclusão de que **este é inconstitucional** 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 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, nexos 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.



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

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 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 a **norma** impugnada **pudesse ser considerada adequada e**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

necessária, o que se refuta categoricamente, ainda assim não **superaria** 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 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



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

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 desproporcionalidade entre o ônus imposto ao servidor e o suposto benefício coletivo, **o §2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817/2020, com redação dada pela Lei Municipal nº 4.165/2023, ambas de Serafina Corrêa**, não supera o teste de proporcionalidade, revelando-se incompatível com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade consagrados na ordem constitucional.

4. Fica evidente, portanto, que a norma municipal impugnada, ao equiparar um afastamento por motivo de saúde (evento involuntário e de força maior) a uma falta injustificada, **transmuta indevidamente a natureza do auxílio-alimentação.**

A lei converte uma verba de caráter indenizatório, destinada a custear uma necessidade básica do servidor (a alimentação), em um “prêmio de assiduidade”.

Ao fazê-lo, a legislação de Serafina Corrêa impõe uma sanção desarrazoada e desproporcional justamente ao servidor que se encontra em situação de maior vulnerabilidade - aquele que está enfermo. A medida, como visto no teste trifásico, falha por ser **inadequada** (não estimula a presença de quem não pode comparecer),



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

desnecessária (há meios menos gravosos para coibir faltas) e **desproporcional em sentido estrito** (o sacrifício imposto ao indivíduo é muito maior que o eventual benefício à Administração).

5. DA NECESSÁRIA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA REDAÇÃO ORIGINÁRIA - VEDAÇÃO AO EFEITO REPRISTINATÓRIO INDESEJADO

Como é cediço, a declaração de inconstitucionalidade de uma norma pode acarretar o chamado “efeito repristinatório”, fazendo com que normas anteriormente revogadas voltem a produzir efeitos. No caso em análise, tal fenômeno seria particularmente pernicioso, pois a redação originária do dispositivo impugnado padece do mesmo vício de inconstitucionalidade.

O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a possibilidade de se evitar o efeito repristinatório indesejado mediante a extensão da declaração de inconstitucionalidade às normas revogadas que contenham o mesmo vício. Nesse sentido, destaca-se o precedente firmado na ADI 2.867/ES⁴, no qual a Corte Suprema expressamente

⁴ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PROMOÇÃO DE PRAÇAS DA POLÍCIA MILITAR E DO CORPO DE BOMBEIROS - REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS - PROCESSO LEGISLATIVO - INSTAURAÇÃO DEPENDENTE DE INICIATIVA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - DIPLOMA LEGISLATIVO ESTADUAL QUE RESULTOU DE INICIATIVA PARLAMENTAR - USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA - SANÇÃO TÁCITA DO PROJETO DE LEI - IRRELEVÂNCIA - INSUBSISTÊNCIA DA SÚMULA Nº 5/STF - **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM SEDE DE CONTROLE NORMATIVO ABSTRATO** - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM O PROCESSO LEGISLATIVO IMPÕEM-SE À OBSERVÂNCIA DOS ESTADOS-MEMBROS. - O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório

SUBJUR Nº 2561/2025



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

admitiu tal técnica decisória para evitar que normas igualmente inconstitucionais retornassem ao ordenamento jurídico.

Especificamente no caso dos autos, a redação originária do § 2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817/2020 - vigente desde 18 de maio de 2020 até ser alterada pela Lei Municipal nº 4.165/2023 - continha as mesmas expressões inconstitucionais que ora se impugnam. Dispunha a redação primitiva:

§ 2º Os servidores que estiverem afastados por qualquer motivo de sua função laboral, inclusive mediante atestado ou laudo de saúde, perderão o direito do auxílio - alimentação, na seguinte proporção:

I - falta de 01 (um) dia no mês, desconto de 15%;

II - falta de 02 (dois) dias no mês, desconto de 50%;

III - falta de 03 (três) dias no mês, desconto de 70%;

IV - falta de 04 (quatro) dias ou mais no mês, desconto de 90%.

Como se vê, a redação original trazia expressamente as locuções *por qualquer motivo e inclusive mediante atestado ou laudo de*

atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros. Precedentes. - A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DA USURPAÇÃO DO PODER DE INICIATIVA. - A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF. Doutrina. Precedentes. SIGNIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL DO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS (CIVIS E MILITARES). - A locução constitucional "regime jurídico dos servidores públicos" corresponde ao conjunto de normas que disciplinam os diversos aspectos das relações, estatutárias ou contratuais, mantidas pelo Estado com os seus agentes. Precedentes. A QUESTÃO DA EFICÁCIA REPRISTINATÓRIA DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE "IN ABSTRACTO". - A declaração final de inconstitucionalidade, quando proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização normativa abstrata, importa - considerado o efeito repristinatório que lhe é inerente - em restauração das normas estatais anteriormente revogadas pelo diploma normativo objeto do juízo de inconstitucionalidade, eis que o ato inconstitucional, por ser juridicamente inválido (RTJ 146/461-462), sequer possui eficácia derogatória. Doutrina. Precedentes (STF). (ADI 2867, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 03-12-2003, DJ 09-02-2007 PP-00016 EMENT VOL-02263-01 PP-00067 RTJ VOL-00202-01 PP-00078)



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

saúde, equiparando - tal qual a redação atual - os afastamentos justificados por motivo de saúde às faltas injustificadas para fins de aplicação dos descontos no auxílio-alimentação. A única diferença entre as duas redações reside nos percentuais de desconto aplicáveis, mas o núcleo da inconstitucionalidade permanece absolutamente idêntico: a violação ao princípio da razoabilidade pela equiparação desarrazoada entre ausências voluntárias e involuntárias.

Todos os fundamentos expendidos na inicial e repisados nesta manifestação final - notadamente a inadequação, a desnecessidade e a desproporcionalidade em sentido estrito da medida - aplicam-se integralmente à redação originária do § 2º. Afinal, a natureza do vício constitucional não se altera em função dos percentuais de desconto aplicados, mas sim em razão da própria existência de desconto em situações de afastamento justificado por motivo de saúde.

Dessa forma, para garantir a efetividade da prestação jurisdicional e impedir que o vício de inconstitucionalidade permaneça no ordenamento jurídico municipal através do ressurgimento da norma revogada, é imprescindível que a declaração de inconstitucionalidade alcance também a redação originária do § 2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817/2020, de 18 de maio de 2020, em sua integralidade, tal como vigente antes das alterações promovidas pela Lei Municipal nº 4.165/2023.

Tal medida encontra amparo não apenas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, mas também na própria natureza do controle concentrado de constitucionalidade, que visa à



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

depuração do ordenamento jurídico de todas as normas incompatíveis com a Constituição, independentemente de estarem vigentes ou revogadas, quando há risco de repristinação.

6. Pelo exposto, requer o **MINISTÉRIO PÚBLICO**, seja julgado procedente o pedido, para:

a) declarar a inconstitucionalidade do § 2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817/2020, com redação dada pela Lei Municipal nº 4.165/2023, ambas de Serafina Corrêa, por afronta ao princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual; e

b) a fim de evitar indesejável efeito repristinatório, declarar a inconstitucionalidade da redação original do **§ 2º do artigo 2º da Lei Municipal nº 3.817/2020**, de Serafina Corrêa, por afronta ao princípio da razoabilidade, insculpido no artigo 19, *caput*, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 06 de março de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁵.

RCA

⁵ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 2561/2025