



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mrsmp.br](mailto:pgj@mrsmp.br)

**PROCESSO Nº 5389546-24.2025.8.21.7000/RS – TRIBUNAL  
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE GUABIJU E CÂMARA DE  
VEREADORES DE GUABIJU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA LISELENA SCHIFINO  
ROBLES RIBEIRO**

---

**MANIFESTAÇÃO FINAL**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Guabiju. Artigo 2º-A, bem como incisos II e III, e § 1º, do artigo 5º-A, da Lei nº 1.266, de 03 de dezembro de 2014, acrescidos pela Lei nº 1.607, de 06 de março de 2025. 1. Norma municipal que estabelece a limitação territorial obrigando o uso do vale-alimentação exclusivamente no comércio local. Restrição desproporcional à liberdade de escolha e consumo do servidor. Instrumento inadequado de política econômica protecionista. 2. Dispositivos que determinam a perda proporcional ou integral do direito ao benefício ao servidor com afastamentos justificados por atestados de saúde. Equiparação desarrazoada entre ausências voluntárias e eventos involuntários (doença). 3. Violação aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Meio inadequado para estimular a assiduidade, uma vez que o adoecimento é alheio à vontade do servidor. Inexistência de nexo*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*causal entre a restrição financeira e a modificação da conduta que se pretende estimular em casos de faltas justificadas por saúde. 4. Comportamento contraditório da Administração. Regime Jurídico dos Servidores Municipais que considera como de efetivo exercício afastamentos “para tratamento de saúde”, desvirtuando a natureza ‘propter laborem’ e indenizatória alegada para justificar o desconto nos casos de enfermidade comum. 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 **artigo 2º-A, bem como dos incisos II e III, e do § 1º, do artigo 5º-A, da Lei nº 1.266/2014, todos acrescidos pela Lei nº 1.607/2025**, ambas do **Município de Guabiju**, que estabelecem a limitação territorial obrigando o uso do vale-alimentação exclusivamente no comércio local e a perda proporcional ou integral do direito à percepção do benefício ao servidor com afastamentos justificados por atestados 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).

A Câmara de Vereadores de Guabiju, ao prestar informações, limitou-se a noticiar que as proposições legislativas que originaram as Leis nº 1.266/2014 e 1.607/2025 “*foram protocolados na Câmara de Vereadores de Guabiju, foram posto em pauta diretamente,*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*não foram baixados para as comissões para parecer, após seu tramite de costume foram postos em votação e aprovado pelos vereadores” (EVENTO 17).*

O Município de Guabiju prestou informações defendendo a integral constitucionalidade do ato normativo impugnado. Sustentou a natureza indenizatória e não pecuniária do vale-alimentação, afirmando que a verba visa ressarcir despesas com alimentação durante os dias de trabalho efetivo, o que torna o pagamento indevido nos períodos de afastamento, sob a premissa de que, se não há trabalho, não há despesa a ser indenizada. Alegou que a legislação foi editada no exercício da autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e regime jurídico de seus servidores. Defendeu que a delimitação territorial do uso do benefício constitui opção legítima do legislador para fomentar a economia local e manter os recursos públicos circulando na comunidade. Rechaçou a tese de inconstitucionalidade dos cortes, destacando que a vinculação do benefício à assiduidade e ao efetivo exercício estabelece critérios objetivos, razoáveis e proporcionais. Invocou a Súmula Vinculante nº 55 do STF e a jurisprudência estadual para reforçar que o caráter da verba é estritamente vinculado à atividade. Postulou, ao final, o julgamento de total improcedência da ação (EVENTO 18).

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 vale-alimentação possui natureza indenizatória e constitui vantagem



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

propter laborem, destinando-se a cobrir despesas do servidor apenas durante os dias de efetiva prestação de serviço. Afirmou que a regulamentação de tal benefício, incluindo a delimitação territorial para o fomento da economia local, insere-se na esfera da autonomia municipal para organizar sua força de trabalho e dispor sobre assuntos de interesse local. Alegou que a vinculação do recebimento à assiduidade não viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tratando-se de legítima opção inserida na discricionariedade legislativa para garantir a gestão eficaz dos recursos humanos e proteger o erário, não configurando dupla penalização ao servidor adoecido. Defendeu que a interferência no mérito administrativo esbarra no princípio da separação de Poderes e que a presunção de constitucionalidade das leis deve ser preservada, citando a Súmula Vinculante nº 55 do STF e precedentes do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que vantagens com natureza *propter laborem* não são devidas durante períodos de afastamento, como licença para tratamento de saúde. Postulou a improcedência da ação (EVENTO 19).

Vieram os autos ao Ministério Público.

É o relatório.

2. Analisados os autos, verifica-se que o Município de Guabiju 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.



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

As alegações apresentadas convergem entre si. Sinteticamente, os argumentos centrais desenvolvidos em defesa da norma são os seguintes:

**a)** o vale-alimentação possui natureza jurídica estritamente indenizatória e *propter laborem*, destinada a ressarcir despesas de alimentação durante os dias de trabalho efetivo, de modo que o afastamento faz cessar o dever de indenizar pela ausência do fato gerador;

**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 delimitação territorial para uso do benefício exclusivamente em estabelecimentos credenciados no município constitui opção legislativa legítima e política pública de fomento à economia local, garantindo que os recursos públicos circulem na própria comunidade;

**d)** a perda do benefício em decorrência de afastamentos por motivos de saúde (mais de três dias ou apresentação de mais de dois atestados) não consubstancia punição ao servidor enfermo, mas consequência lógica da natureza da verba e critério objetivo para garantir a assiduidade, a gestão eficaz dos recursos humanos e a proteção do erário; e

**e)** a jurisprudência dos Tribunais Superiores (Súmula Vinculante nº 55 do STF e precedentes do STJ) ratifica que vantagens



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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 que tange à alegação de que a natureza estritamente indenizatória e *propter laborem* do vale-alimentação cancelaria a supressão do benefício, cumpre destacar que tal premissa ignora a necessária coerência sistêmica aplicável ao regime jurídico dos servidores públicos.

É cediço que a legislação estatutária, ao regulamentar os afastamentos, consagra a ficção jurídica de considerar os períodos de licença para tratamento de saúde, devidamente atestados, como de efetivo exercício.

Nesse sentido, é o artigo 113, inciso V, alínea “b”, da Lei Municipal nº 152/1190, que dispõe sobre o Regime Jurídico dos Servidores de Guabiju<sup>1</sup>:

*Art. 113 Além das ausências ao serviço previstas no artigo 110, são **considerados como de efetivo exercício os afastamentos em virtude de:***  
(...)  
V- Licença

---

<sup>1</sup> O ato normativo foi obtido em diligência empreendida diretamente no site da Câmara de Vereadores de Guabiju: <https://legislativoguabijurs.com.br/legislacao/categoria/10?ano=1990>. Consulta realizada no dia 19.03.2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

(...)

*b) Para tratamento de saúde, inclusive por acidente em serviço ou moléstia profissional.*

Por sua vez, o artigo 110, *caput*, do mesmo Diploma Legal, assim estabelece:

*Art. 110. **Sem qualquer prejuízo**, poderá o servidor ausentar-se do serviço;*

Se a própria ordem jurídica ampara o servidor enfermo, computando seu tempo de afastamento como se em atividade estivesse, revela-se frontalmente irrazoável a supressão da verba alimentar sob o argumento estreito de ausência do fato gerador.

Ao atrelar a perda do benefício à apresentação de atestados médicos, a norma impugnada subverte a lógica protetiva inerente ao serviço público e impõe uma dupla penalização: o infortúnio da doença e a asfixia financeira decorrente da supressão de uma verba destinada à subsistência básica, justamente no momento de maior vulnerabilidade do indivíduo.

A posição ora defendida encontra ressonância na jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, que já assentou que a supressão do auxílio-alimentação em afastamentos legalmente considerados como de efetivo exercício consubstancia ofensa direta ao postulado da razoabilidade. Ilustrativamente:



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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-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)*

Assim, não merece prosperar o argumento.

## **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 Guabiju.

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 vale-



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

alimentação, mas sim na manifesta irrazoabilidade e desproporcionalidade das medidas legislativas levadas 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 e buscar o fomento de sua economia local, está impedido de fazê-lo por meio de mecanismos que restrinjam desproporcionalmente a liberdade de consumo do trabalhador ou que o penalizem 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 à alegação de que a delimitação territorial do uso do vale-alimentação seria uma política pública legítima para o fomento da economia local, a justificativa não prospera frente ao teste da proporcionalidade. Conforme exposto na exordial, o vale-alimentação possui natureza indenizatória e destina-se a nutrir o trabalhador, não se prestando a servir como instrumento de política econômica protecionista.

Ao obrigar o servidor a gastar sua verba alimentar exclusivamente no comércio de Guabiju, o Município restringe desproporcionalmente a liberdade de escolha e de consumo do indivíduo, criando uma espécie de reserva de mercado compulsória com



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

recursos vinculados à subsistência do funcionalismo. A municipalidade dispõe de meios menos gravosos e mais adequados - como incentivos fiscais e fomento ao empreendedorismo - para impulsionar o comércio local, sem necessitar invadir a esfera privada e a gestão da economia doméstica de seus servidores.

#### **2.4. Quanto ao item/alínea “d”:**

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, equivocada, 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 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 nexos 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 Guabiju desvirtua a natureza do vale-alimentação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

transmutando-o de verba indenizatória em um “prêmio de assiduidade” que pune a vulnerabilidade biológica, o que se revela manifestamente desarrazoado.

### **2.5. 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 vale-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 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 Guabiju desnatura a pureza da natureza *propter laborem* da verba ao prever o seu pagamento integral em casos de licença ***para tratamento de saúde*** (conforme excepciona o § 2º do artigo 5º-A da lei impugnada). Portanto, utilizar o entendimento aplicado aos inativos para justificar a supressão do benefício de servidores enfermos (afastados por doença comum) configura analogia indevida e violação ao princípio da



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

razoabilidade, uma vez que retira a verba alimentar justamente no momento em que a vulnerabilidade do agente público é acentuada.

3. Com efeito, permanece hígido o arrazoado delineado na inicial, na medida em que a impugnação refere-se à validade de duas ordens de restrições impostas aos servidores públicos municipais no tocante à percepção do vale-alimentação: a limitação territorial que obriga o uso do benefício exclusivamente no comércio local e a supressão da verba 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.**

### **3.1. 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



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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, 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>2</sup>:

*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.*

---

<sup>2</sup> 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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

Nessa linha de inteligência, segundo Luís Roberto Barroso<sup>3</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.

Perspectiva igualmente legítima para se observar o tema é a do princípio da proporcionalidade, que elucidada 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*

---

<sup>3</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](mailto:pgj@mprs.mp.br)

*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 Ávila<sup>4</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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

### **3.2. 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>5</sup>. Ao analisar lei municipal que impunha a shopping centers a obrigação de manter ambulatorios, a Corte fixou a tese (Tema 1.051<sup>6</sup>) de que a norma era inconstitucional por afrontar os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. **O precedente demonstra que a**

---

<sup>4</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).

<sup>5</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>6</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.*



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

**competência municipal não autoriza a imposição de ônus desarrazoados que 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



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

[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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.

### **3.3. 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](mailto: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 nexos 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 social dessa restrição supera qualquer economia aos cofres públicos municipais ou suposto ganho de produtividade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA  
[pgj@mprs.mp.br](mailto:pgj@mprs.mp.br)

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.

**4. Pelo exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO, seja julgado procedente o pedido, para declarar a **inconstitucionalidade material** do **artigo 2º-A**, bem como dos **incisos II e III**, e do **§1º**, do **Artigo 5º-A**, da **Lei Municipal nº 1.266/2014**, todos 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.**

Porto Alegre, 23 de março de 2026.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>7</sup>.

RCA

---

<sup>7</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.  
SUBJUR Nº 2787/2025