



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 da **Lei nº 8.253/2025**, que *altera a Lei Municipal nº 4.034, de 15 de julho de 2005, que cria o novo sistema de concessão do Vale-Alimentação aos servidores públicos municipais*, ambas do **Município de Estrela**, pelas razões de direito a seguir expostas:



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

1. O ato normativo impugnado segue abaixo transcrito:

LEI Nº 8.253, DE 05 DE SETEMBRO DE 2025

Altera a Lei Municipal nº 4.034, de 15 de julho de 2005, que cria o novo sistema de concessão do Vale-Alimentação aos servidores públicos municipais.

A PREFEITA DE ESTRELA, Estado do Rio Grande do Sul, no uso de suas atribuições legais, que lhe são conferidas pela Lei Orgânica Municipal vigente, FAÇO SABER que a Câmara Municipal de Vereadores aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica acrescido o §4º ao artigo 3º da Lei Municipal nº 4.034, de 15 de julho de 2005, com a seguinte redação:

“Art. 3º...

...

§ 4º A utilização do vale-alimentação deverá ocorrer exclusivamente nos estabelecimentos credenciados situados no Município de Estrela/RS”.

(...)

Art. 2º A presente lei entre em vigor em 60 (sessenta) dias, contados da sua publicação.

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 da restrição imposta aos servidores públicos municipais de Estrela no tocante à percepção do vale-alimentação: a limitação



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

territorial que obriga o uso do benefício exclusivamente nos estabelecimentos comerciais credenciados localizados no limite geográfico do referido município.

Portanto, a análise de mérito cinge-se à regra **disposta no artigo 3º, § 4º, da Lei Municipal nº 4.034/2005 (incluído pela Lei nº 8.253/2025, ora integralmente impugnada), do Município de Estrela.**

Tal exigência viola 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 Oliveira¹:

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

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 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

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

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 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). (...)



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

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 da inconstitucionalidade apontada na legislação de Estrela.

2.2. Da inconstitucionalidade da Lei nº 8.253/2025:

A restrição territorial do uso do benefício

Ao submeter o ato normativo 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

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

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 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 Estrela 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 Estrela 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

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

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 evidente, assim, que a norma municipal, 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.

2.3. A tese ora sustentada encontra sólido arrimo na jurisprudência recente deste egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, durante o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5389546-24.2025.8.21.7000. Em caso de notável simetria fática e jurídica, a Corte Gaúcha debruçou-se sobre a legislação do Município de Guabiju (artigo 2º-A, bem como dos



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

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), cuja arquitetura normativa assemelhava-se, em essência, ao ato normativo aqui combatido.

A ementa do referido julgamento encaixa-se perfeitamente na tese aqui sustentada:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VALE-ALIMENTAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. RESTRIÇÃO TERRITORIAL DE USO E SUPRESSÃO POR AFASTAMENTO MÉDICO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME:

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul contra dispositivos da Lei Municipal nº 1.266/2014, com redação dada pela Lei Municipal nº 1.607/2025, do Município de Guabiju, que restringem o uso do vale-alimentação a estabelecimentos localizados no município e preveem a perda do benefício em caso de afastamento por motivo de saúde.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

1. Há duas questões em discussão: (i) a constitucionalidade do artigo 2º-A da Lei Municipal nº 1.266/2014, que permite a delimitação do uso do vale-alimentação a estabelecimentos localizados no município de Guabiju; (ii) a constitucionalidade dos incisos II e III e do § 1º do artigo 5º-A da mesma lei, que preveem a perda do benefício em caso de afastamento por motivo de saúde.

III. RAZÕES DE DECIDIR:



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

1. O artigo 2º-A da Lei Municipal nº 1.266/2014 viola o princípio da razoabilidade ao permitir a restrição geográfica do uso do vale-alimentação, desviando a finalidade precípua do benefício, que é garantir a alimentação adequada do servidor. 2. A restrição territorial não supera o teste da adequação, pois não é meio idôneo para garantir a finalidade alimentar do benefício, podendo até prejudicá-la ao limitar o poder de escolha do servidor. 3. Os incisos II e III e o § 1º do artigo 5º-A são inconstitucionais por preverem a perda do vale-alimentação em caso de afastamento por motivo de saúde, criando contradição com a Lei Municipal nº 152/1990, que considera tais afastamentos como de efetivo exercício. 4. A supressão do benefício por motivo de saúde não é adequada para promover a assiduidade, pois o adoecimento é evento fortuito, alheio à vontade do servidor, não havendo nexo causal entre a punição financeira e a diminuição de ausências legítimas.

IV. DISPOSITIVO:

1. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO ARTIGO 2º-A, NA PARTE EM QUE DISPÕE "PODENDO HAVER A DELIMITAÇÃO DO USO DO VALE-ALIMENTAÇÃO EM ESTABELECIMENTOS LOCALIZADOS NO MUNICÍPIO DE GUABIJU", E DOS INCISOS II E III E DO § 1º DO ARTIGO 5º-A, TODOS DA LEI MUNICIPAL Nº 1.266/2014, COM A REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI MUNICIPAL Nº 1.607/2025. Grifo nosso

Ressalte-se que o voto condutor, da eminente Desembargadora **LISELENA SCHIFINO ROBLES RIBEIRO**, expressamente consignou:

A defesa do Município e do Estado sustenta que tal dispositivo materializa uma legítima política pública de



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

fomento à economia local, inserida no âmbito da autonomia municipal. Contudo, ao submeter a norma ao crivo da proporcionalidade, sua inconstitucionalidade se revela manifesta.

O vale-alimentação, por sua natureza jurídica, é uma verba de caráter indenizatório, destinada a subsidiar as despesas do servidor com sua nutrição durante a jornada de trabalho. Sua finalidade primária e essencial é garantir que o trabalhador tenha condições de se alimentar adequadamente, o que reflete diretamente em sua saúde, bem-estar e na própria qualidade do serviço prestado. A norma municipal, ao permitir a restrição geográfica de seu uso, desvia essa finalidade precípua e a subordina a um objetivo secundário e distinto: a promoção da economia local.

A restrição do uso do benefício ao comércio de Guabiju não é um meio idôneo para garantir a finalidade alimentar do benefício. Ao contrário, pode até mesmo prejudicá-la, na medida em que restringe o poder de escolha do servidor, que poderia encontrar preços mais vantajosos ou produtos de sua preferência em municípios vizinhos, otimizando o valor recebido. A medida é, de fato, adequada ao fim de fomentar o comércio local, mas o faz às custas da finalidade original e legal do benefício, o que configura um desvio de finalidade que atenta contra a razoabilidade.

Em síntese, o ato normativo impugnado, que impõe a limitação territorial de consumo, padece de manifesto vício: a desproporcionalidade.

Assim, alinhando-se ao entendimento unânime recentemente adotado por este egrégio Tribunal de Justiça, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da referida norma (**Lei nº 8.253/2025**, que altera a Lei Municipal nº 4.034, de 15 de julho de



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

2005, que cria o novo sistema de concessão do Vale-Alimentação aos servidores públicos municipais, do **Município de Estrela**), por afronta ao artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

3. DO PEDIDO LIMINAR

Na esteira de todo o acima exposto, impõe-se seja liminarmente suspensa a eficácia da **Lei nº 8.253/2025**, do **Município de Estrela**.

A probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) faz-se presente na medida em que, nos termos da fundamentação já desenvolvida, o ato normativo impugnado desvirtua a finalidade do auxílio-alimentação. Ao impor uma “reserva de mercado” territorial para o consumo da verba, a legislação local contraria frontalmente o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade. A plausibilidade jurídica é reforçada pela recente e unânime orientação deste Órgão Especial no julgamento de caso análogo (ADI nº 5389546-24.2025.8.21.7000).

O perigo na demora (*periculum in mora*) é cristalino e reside na natureza alimentar da verba em questão. A manutenção dos efeitos da norma acarretará restrição indevida à liberdade de consumo: a limitação territorial forçada obriga o servidor a um regime de consumo geográfico restrito, impedindo-o de buscar melhores preços ou conveniência fora dos limites do Município, o que gera prejuízo imediato ao seu poder de compra.



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

Afigura-se urgente assegurar a proteção constitucional à liberdade de escolha e ao poder aquisitivo dos servidores, evitando que a eficácia de norma manifestamente desproporcional cause danos financeiros irreversíveis a cada fechamento de folha de pagamento.

Presentes, portanto, os requisitos para a concessão da medida cautelar, quais sejam, a plausibilidade jurídica da tese exposta e o risco de dano (envolvendo verba com caráter eminentemente alimentar) aos servidores de Estrela, requer-se o deferimento da liminar para suspender a vigência da norma atacada até o julgamento definitivo de mérito.

4. 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) deferida *inaudita altera pars* medida cautelar, para o fim de **suspender liminarmente** os efeitos da **Lei nº 8.253/2025**, que *altera a Lei Municipal nº 4.034, de 15 de julho de 2005, que cria o novo sistema de concessão do Vale-Alimentação aos servidores públicos municipais*, ambas do **Município de Estrela**, por ofensa ao artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.



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

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

c) 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, e

d) a procedência integral do pedido, para declarar a **inconstitucionalidade material** da **Lei nº 8.253/2025**, que *altera a Lei Municipal nº 4.034, de 15 de julho de 2005, que cria o novo sistema de concessão do Vale-Alimentação aos servidores públicos municipais*, ambas do **Município de Estrela**, por ofensa ao artigo 19, *caput*, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Causa de valor inestimado.

Porto Alegre, 09 de junho de 2026.

ALEXANDRE SIKINOWSKI SALTZ,

Procurador-Geral de Justiça.

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

PC