



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

**PROCESSO N.º 5127379-18.2026.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE CANGUÇU

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATORA: DESEMBARGADORA ROSANA BROGLIO
GARBIN**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Canguçu. Lei nº 5.850, de 29 de dezembro de 2025, que “normatiza e assegura o direito ao fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas públicas municipais”. Projeto de lei de origem parlamentar. **1. Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Vício de iniciativa configurado. Afronta ao princípio da separação e harmonia entre os poderes. Violação aos artigos 5º, 8º, ‘caput’, 10, 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso III, da Constituição Estadual. **2. Ausência de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** Inobservância de norma de responsabilidade fiscal de caráter nacional. Ofensa ao artigo 113 do ADCT da Constituição Federal. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE CANGUÇU**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal nº 5.850, de 29 de dezembro de 2025**, que *normatiza e assegura o direito ao fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação, em efetivo exercício nas escolas públicas municipais*, por ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao tratar de matéria relativa aos servidores públicos do Poder Executivo e dispor sobre as vantagens a estes concedidas, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo. Acrescentou, ademais, que a norma impõe a criação de despesa de caráter continuado sem a observância de prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro, bem como preceitua a indevida utilização de recursos federais vinculados e exclusivos aos estudantes, provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei (petição inicial e documentos que a instruem se encontram no Evento 1).

O pedido liminar foi deferido (Evento 4).



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

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 14).

A Câmara de Vereadores de Canguçu, notificada (Evento 6), permaneceu silente (Evento 15).

É o breve relatório.

2. A norma impugnada foi vazada nos seguintes termos:

LEI Nº 5.850/2025

NORMATIZA E ASSEGURA O DIREITO AO FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO AOS PROFESSORES E DEMAIS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO, EM EFETIVO EXERCÍCIO NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS.
(...)

Art. 1º *Fica assegurado e normatizado aos professores e todos profissionais da educação: monitores, instrutores, motoristas que forem servidores, serventes, técnicos de suporte pedagógicos, tradutores, assistentes sociais, psicólogos, atendentes terapêuticos e outros afins, em efetivo exercício nas escolas públicas municipais, o direito à mesma alimentação oferecida aos alunos, durante o período letivo, no âmbito dos programas de alimentação escolar, observado as disposições constantes na presente lei.*

Parágrafo Único: *O consumo dos alimentos oferecidos pela unidade escolar, respeitará a absoluta prioridade de alimentação aos estudantes e, as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar.*

Art. 2º *A concessão da alimentação durante o efetivo nas escolas, não implicará qualquer acréscimo ou custos para os*



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

professores e demais servidores das escolas, nem decréscimo de quaisquer direitos remuneratórios ou indenizatórios, especialmente, quanto ao seu direito ao vale alimentação ou equivalente, na forma da Lei.

Art. 3º *O alimento será consumido no mesmo local e junto aos alunos, sem distinção de cardápio, de forma a contemplar espaço de prática educativa e garantir o processo de integração da comunidade escolar.*

Art. 4º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

3. A norma objurgada, oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar, padece de vício insanável de inconstitucionalidade, visto que invade competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Canguçu, ao aprovar e promulgar a norma impugnada, dispondo sobre matéria relativa ao regime jurídico dos servidores públicos municipais e vantagens a eles concedidas - notadamente a garantia de fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação -, deixou de observar preceitos constitucionais expressos, malferindo os artigos 60, inciso II, alínea “b”, e 82, inciso III, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, os quais asseguram ao Prefeito Municipal, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos, *in verbis*:



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

Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.
(...).

Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...).

II - disponham sobre:

(...).

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade.

(...).

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

(...).

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...).

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores, por melhores que sejam as intenções dos Senhores Vereadores, tomar a iniciativa de projetos que versem sobre esta matéria, sob pena de, em caso de usurpação desta iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Este o entendimento defendido, também, por Hely Lopes Meirelles¹:

(...).

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

***A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.
(...).***

De outro giro, a lei municipal questionada, de iniciativa do Poder Legislativo, positiva, ainda, ofensa ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Nesta toada, os seguintes precedentes deste egrégio Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL RELACIONADA AO REGIME JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PRECEDENTES DESTES ÓRGÃO ESPECIAL E DO STF. 1. Verificada ofensa ao princípio da separação dos poderes, na medida em que lei de iniciativa parlamentar foi editada para regular temática relacionada ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, isto é, vantagens concedidas aos servidores do Município de Canguçu. 2. Por tratar-se de matéria atinente ao regime jurídico dos servidores públicos municipais, a



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

iniciativa para deflagrar processo legislativo compete ao Prefeito, nos moldes dos arts. 5º, 8º, caput, 10, 60, II, “b”, e 82, III, todos da Constituição Estadual de 1989. Precedentes deste Órgão Especial e do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 53689331720248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, Julgado em: 11-04-2025)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE DOM FELICIANO. LEI MUNICIPAL Nº 4.410/22. REDUÇÃO DA CARGA HORÁRIA SEMANAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. MATÉRIA AFETA AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES MUNICIPAIS. VÍCIO FORMAL. ARTIGO 60, II, “B”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E 61, §1º, INCISO II, ALÍNEA C, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE. RECONHECIMENTO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO. 1. *Padece de inconstitucionalidade formal a Lei n.º 4.410, de 02 de setembro de 2022, do Município de Dom Feliciano, que “assegura direito a servidor(es) cujo(s) filho(s) possuam deficiência e dá outras providências”. Matéria afeita ao regime jurídico de servidores públicos, de modo que a Lei oriunda do Poder Legislativo apresenta vício de iniciativa, configurando afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.* 2. *Norma que enseja incremento de despesas, considerando a necessidade que exsurge de remanejamento de servidores de outras áreas, ou mesmo de contratação temporária, invariavelmente acarretando dispêndio de dinheiro público, o que não prescinde de prévio estudo de impacto orçamentário e financeiro. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea ‘b’, e 82, inciso VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, ‘caput’, todos da Constituição Estadual. Precedentes.* 3. *Modulação de efeitos que se mostra cabível, com efeitos ex nunc da declaração da inconstitucionalidade da norma a contar da publicação do acórdão, com o fito de evitar prejuízos aos trabalhadores que se beneficiaram do permissivo legal em exame. Enquadramento no artigo 27 da Lei Federal nº 9.868/99. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, DIFERIDOS OS EFEITOS DA DECISÃO A CONTAR DA*



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

PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085699239, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ricardo Torres Hermann, Julgado em: 17-02-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO INTEGRADO À PESSOA COM TRANSTORNO DO ESPECTRO AUTISTA – TEA. INICIATIVA LEGISLATIVA. VÍCIO FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. INICIATIVA RESERVADA. CHEFE DO EXECUTIVO. É inconstitucional a Lei nº 5.403/23 do Município de Canguçu de iniciativa da Câmara Municipal que instituiu a Política Municipal de Atendimento Integrado à Pessoa com Transtorno do Espectro Autista - TEA, porquanto atribui novas tarefas às Secretarias Municipais de Saúde, Assistência Social e Direitos Humanos e de Educação, Esportes e Cultura, determina a realização de despesas pelo Poder Executivo com a criação de diversos programas e disciplina matérias relativas à gestão administrativa dos serviços públicos, ao regime jurídico dos servidores e ao provimento de cargos públicos. Isso porque se trata de lei relativa à organização, às atribuições e ao funcionamento da Administração Pública Municipal, cujo processo legislativo se submete à exclusiva iniciativa do Chefe do Executivo. Arts. 8º, 60, II, alíneas “b” e “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Ação julgada procedente.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085785764, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 17-11-2023)

Na mesma linha de intelecção, também, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

DIREITO ADMINISTRATIVO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.724/2020, DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA. PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DA GUARDA CIVIL MUNICIPAL. ALTERAÇÕES, POR EMENDA PARLAMENTAR, DE CRITÉRIOS RELACIONADOS AO REGIME JURÍDICO DOS SERVIDORES. IMPOSSIBILIDADE. INICIATIVA DA CHEFIA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL CONFIGURADO.



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

PROVIMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 1. A Constituição Federal estabelece a iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (CF, art. 61, § 1º, II, “c”). 2. Na hipótese dos autos, por emenda parlamentar, foram incluídas alterações em critérios relacionados ao regime jurídico dos guardas municipais de Volta Redonda, especialmente quanto à promoção na carreira e à avaliação funcional dos servidores, matérias que se inserem na seara da iniciativa do Chefe do Poder Executivo. 3. A norma impugnada permite aumento da remuneração dos servidores públicos contemplados por eventual promoção para o cargo imediatamente superior, o que implica em afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para a deflagração do respectivo processo legislativo, nos termos dos arts. 61, §1º II, “a”, e 63, I, da Constituição da República. Precedentes. 4. Tal compreensão foi reafirmada no julgamento do Tema 686 da repercussão geral, no qual foi fixada a Tese de que “I -Há reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para edição de normas que alterem o padrão remuneratório dos servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, da CF); II - São formalmente inconstitucionais emendas parlamentares que impliquem aumento de despesa em projeto de lei de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 63, I, da CF). 5. Recurso extraordinário provido. (RE 1445377, Relator(a): FLÁVIO DINO, Tribunal Pleno, julgado em 14-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-10-2024 PUBLIC 21-10-2024)

3.1. De resto, não se pode olvidar que a legislação municipal impugnada também padece de incontornável inconstitucionalidade formal, porquanto impõe evidente aumento de despesa pública ao Município sem a devida e prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro.

A determinação legislativa de fornecimento de alimentação aos professores e demais profissionais da educação gera,



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

inevitavelmente, a criação de despesa obrigatória de caráter continuado aos cofres públicos municipais. Ao assim dispor sem o acompanhamento do respectivo estudo de impacto, a norma viola frontalmente o mandamento inserto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal².

Importa ressaltar, neste prisma, que o Supremo Tribunal Federal possui entendimento consolidado no sentido de que a regra do artigo 113 do ADCT (incluída pela Emenda Constitucional nº 95/2016) consubstancia norma de responsabilidade fiscal e diretriz orçamentária de caráter nacional, sendo, portanto, de reprodução e observância obrigatórias por todos os entes federativos, não se restringindo apenas à União³.

² Art. 113 - *A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.*** (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016) – grifou-se.

³ CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. *A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar **medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.*** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada precedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019) – grifou-se.



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

Deste modo, a completa ausência da estimativa de impacto orçamentário e financeiro durante o processo legislativo que culminou na edição da Lei Municipal nº 5.850/2025 de Canguçu configura ofensa direta ao texto constitucional, reforçando, por mais este prisma, a imperiosa necessidade de extirpação do ato normativo do ordenamento jurídico pátrio. Como corolário, evidentes as máculas de inconstitucionalidade formal de que padece a norma vergastada, impondo-se o acolhimento do pedido.

4. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência** do pedido, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 26 de junho de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos⁴.

RCA

⁴ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1486/2026