



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

**PROCESSO Nº 5267224-36.2024.8.21.7000 – ÓRGÃO  
ESPECIAL**

**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PALMITINHO**

**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PALMITINHO**

**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**

**RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA  
SILVA**

---

## **PARECER**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Artigos 49, inciso XII, e 74 da Lei Orgânica Municipal de Palmitinho. Exigência de prévia autorização da Câmara de Vereadores para o Prefeito e Vice-Prefeito ausentarem-se do Município por mais de 05 dias úteis, do Estado por mais de 02 dias úteis e do País por qualquer tempo. Inconstitucionalidade material. Comando normativo restritivo que não encontra respaldo nas Cartas Federal e Estadual. Precedentes do TJRS e do STF. Ofensa aos artigos 8º e 10 da Constituição Estadual, assim como ao artigo 2º da Constituição Federal. **PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE PALMITINHO**, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade dos **artigos 49, inciso XII, e 74 da Lei Orgânica Municipal** daquela Comuna, que assentou a necessidade de prévia autorização da Câmara de Vereadores para que o Prefeito Municipal e o Vice-Prefeito possam se afastar do Município por mais de cinco dias úteis, do Estado por mais de dois dias úteis e do País por qualquer prazo.

O proponente sustentou, em síntese, que os preceitos atacados violam a simetria constitucional e a separação dos Poderes, uma vez que as Constituições Federal e Estadual não exigem autorização prévia do Legislativo, de tal magnitude, para os afastamentos do Chefe do Poder Executivo, restrição esta que macula, também, a harmonia entre os Poderes, afrontando o artigo 2º da Carta Federal e os artigos 8º e 10 da Carta da Província. O proponente colacionou, ainda, precedentes jurisprudenciais em prol de sua tese, postulando a concessão de liminar e, a final, a procedência integral do pedido (Evento 1 – INIC1).

Determinada emenda à inicial (Evento 4 – DESPADEC1), o proponente acostou aos autos cópia de parte do projeto legislativo (Evento 14 – EMENDAINIC1 e OUT2, e Evento 20 – PET1).

O pleito liminar foi deferido (Evento 22 – DESPADEC1).



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

O Município, notificado, intimou-se com renúncia ao prazo (Evento 31).

A Câmara de Vereadores de Palmitinho, igualmente notificada, deixou transcorrer *in albis* o prazo para informações (Evento 33).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, defendeu a manutenção das normas objurgadas no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (Evento 32 – PET1).

É o relatório.

2. Os dispositivos legais vergastados têm o seguinte teor:

*Art. 49. Compete, exclusivamente, à Câmara de Vereadores, além de outras atribuições nesta Lei Orgânica:*

*(...).*

*XII - autorizar o prefeito a afastar-se do município por mais de cinco (5) dias úteis, do Estado por mais de dois (2) dias úteis, ou do País por qualquer tempo, assumindo seu substituto legal;*

*(...).*

*Art. 74. O Prefeito e o Vice-Prefeito não poderão, sem licença da Câmara Municipal, ausentar-se do Município por mais de (5) dias úteis, do Estado por mais de dois (2) dias úteis ou do País por qualquer tempo, sob pena de perda do cargo.*

A disciplina acerca dos afastamentos do Chefe do Poder Executivo Municipal deve observar, pelo comando do artigo



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

8º, *caput*, da Constituição do Estado, os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Carta Estadual, graças à necessária simetria de tratamento que deve ser guardada entre os entes federativos, *in verbis*:

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

Nesta ordem, rezam os artigos 81 e 53, inciso IV, da Constituição Estadual<sup>1</sup>:

*Art. 81 - O Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembleia Legislativa, ausentar-se do País (...), nem do Estado, por mais de quinze dias, sob pena de perda do cargo.*

*Art. 53 - Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:*  
(...)  
*IV – autorizar o Governador e o Vice-Governador a afastar-se do Estado por mais de quinze dias, ou do País (...);*  
(...)

De outro norte, dispõe o artigo 83 da Constituição Federal:

*Art. 83 - O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País por período superior a quinze dias, sob pena de perda do cargo.*

---

<sup>1</sup> O artigo 53 já escoimado da expressão “por qualquer tempo”, suspensa pelo Supremo Tribunal Federal através da ADIn nº 775-1, julgada em 23 de outubro de 1992 (DJ 01.12.2006).



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

Neste contexto constitucional, mostram-se em descompasso com as Cartas Estadual e Federal as disposições questionadas da Lei Orgânica do Município de Palmitinho, que impedem o afastamento do Chefe do Executivo Municipal, e do Vice-Prefeito, sem a prévia autorização da Câmara Municipal, por lapsos temporais muito inferiores aos fixados constitucionalmente, devendo a restrição imposta ficar adstrita às hipóteses em que o período de afastamento dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito ocorram por lapso temporal superior a 15 dias.

Ademais, a regra da limitação da liberdade de ir e vir dos Chefes do Poder Executivo, ainda que extremamente necessária para o bom desempenho da máquina administrativa, deve ser sopesada à luz do próprio princípio da independência e separação dos Poderes.

Por isso mesmo, na esteira do preceito federativo, tal norma não pode sofrer variações de Estado para Estado ou entre os diversos Municípios da Federação, sob pena de afronta à simetria e ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo (artigo 2º da Constituição Federal<sup>2</sup> e artigo 10 da Carta Estadual<sup>3</sup>).

Neste sentido, precedentes do Supremo Tribunal Federal:

---

<sup>2</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

<sup>3</sup> Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.



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

*GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO - AFASTAMENTO DO PAÍS POR QUALQUER TEMPO - NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO - ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. A FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE CONTROLE DO PODER EXECUTIVO: GOVERNADOR DE ESTADO E AUSÊNCIA DO TERRITÓRIO NACIONAL. - O Poder Executivo, nos regimes democráticos, há de ser um poder constitucionalmente sujeito à fiscalização parlamentar e permanentemente exposto ao controle político-administrativo do Poder Legislativo. - A necessidade de ampla fiscalização parlamentar das atividades do Executivo - a partir do controle exercido sobre o próprio Chefe desse Poder do Estado - traduz exigência plenamente compatível com o postulado do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, "caput") e com as conseqüências político-jurídicas que derivam da consagração constitucional do princípio republicano e da separação de poderes. - A autorização parlamentar a que se refere o texto da Constituição da República (prevista em norma que remonta ao período imperial) - necessária para legitimar, em determinada situação, a ausência do Chefe do Poder Executivo (ou de seu Vice) do território nacional - configura um desses instrumentos constitucionais de controle do Legislativo sobre atos e comportamentos dos nossos governantes. - **Plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade que sustenta não se revelar possível, ao Estado-membro, ainda que no âmbito de sua própria Constituição, estabelecer exigência de autorização, ao Chefe do Poder Executivo local, para afastar-se, "por qualquer tempo", do território do País. Referência temporal que não encontra parâmetro na Constituição da República. Precedentes.** (ADI 775 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 23-10-1992, DJ 01-12-2006 PP-00065 EMENT VOL-02258-01 PP-00001 LEXSTF v. 29, n. 339, 2007, p. 50-60)*

*Chefe do Poder Executivo Estadual - restrição à liberdade de ir e vir - Ausências do Estado. Autorização da Assembleia. A concessão de liminar pressupõe a plausibilidade do que pleiteado, isto considerando o texto da Lei Básica Federal, bem como o risco de manter-se com plena eficácia o preceito atacado. Ambos os pressupostos fazem-se presentes quando*



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

*este último condiciona as ausências do Chefe do Poder Executivo local, do território nacional e por qualquer período, à prévia autorização da Assembleia Legislativa, sob pena de perda do cargo. Ao primeiro exame, exsurge a necessidade de observar-se a simetria com a Carta Federal, no que esta confere certa flexibilidade à atuação do Presidente e do Vice-presidente da República, apenas condicionando as ausências do País à autorização do Congresso Nacional quando ultrapassem o razoável período de quinze dias. Suspensão da eficácia do disposto no inciso IV do artigo 99 e da expressão 'nem do território nacional por qualquer prazo' contida no § 1º do artigo 140, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro" (ADIN nº 678, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 26.02.92, RDA 192/108).*

Na mesma linha, também, o entendimento sufragado pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE QUARAÍ. EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL PARA PREFEITO SE AUSENTAR DO MUNICÍPIO POR MAIS DE TRÊS DIAS E, DO ESTADO, POR QUALQUER PERÍODO. OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10, 53, INCISO IV, E 81, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. FALTA DE SIMETRIA COM O MODELO ESTABELECIDO PELAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. 1. As restrições para afastamento de Chefes do Poder Executivo do âmbito territorial em que exercidas as suas funções deve observar, necessariamente, os modelos previamente estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, de modo que exigível a licença prévia do Legislativo apenas quando tal afastamento exceder quinze (15) dias. 2. Caso em que a norma municipal impugnada (artigo 26, III, da Lei Orgânica de Quaraí) padece de inconstitucionalidade material por estabelecer a necessidade de prévia autorização da Câmara Municipal para que o Prefeito possa se ausentar do Município por prazo superior a três dias e, do Estado, por qualquer prazo. Ofensa específica aos artigos 8º, 10, 53, inciso VI e 81, da Constituição do Estado. Imposição de uma restrição mais rigorosa do que aquelas previstas nas Constituições Federal e Estadual. Inobservância ao princípio da simetria**



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

*constitucional. Precedentes jurisprudenciais. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085754307, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em: 14-07-2023)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78, IX, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE JAGUARÃO. AFASTAMENTO DO PREFEITO POR QUALQUER PERÍODO DO TEMPO. AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. SEPARAÇÃO DOS PODERES. RAZOABILIDADE. 1. Art. 78, IX, da Lei Orgânica do Município de Jaguarão, que exige prévia autorização da Câmara Municipal de Vereadores para que o Prefeito possa se ausentar do País por qualquer tempo e do Município por mais de 15 (quinze) dias. 2. As limitações de afastamento do Prefeito Municipal devem seguir o modelo estabelecido na CF/88 (arts. 43, III, e 83) e na CE/89 (arts. 53, IV, e 81), que somente exigem autorização do Legislativo para afastamento por prazo superior a 15 (quinze) dias. Precedentes do STF e desta Corte. É inconstitucional a disposição de Lei Orgânica Municipal que exige licença da Câmara de Vereadores para afastamento do Prefeito por qualquer quantidade de tempo, uma vez que se trata de limitação mais rígida que a constante na CE/89 e na CF/88. Princípio da simetria constitucional (art. 8º da CE/89). 3. A intervenção de um Poder Estrutural em outro deve se dar nos estritos limites impostos pela ordem constitucional, sob pena de albergar ingerência no equilíbrio e harmonia que deve pautar a relação entre os Poderes (art. 10 da CE/89). 4. A exigência de votação parlamentar para autorizar previamente toda e qualquer viagem internacional do Chefe do Poder Executivo, ainda que por curto período de tempo, é medida deveres restritiva, com potencial de embaraçar não somente a liberdade de locomoção da pessoa privada, mas também o comparecimento a compromissos oficiais. Afronta ao princípio da razoabilidade (art. 19 da CE/89). 5. Declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “ou do País por qualquer tempo”. JULGARAM PARCIALMENTE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085190544, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Guinther Spode, Julgado em: 15-10-2021).**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. MUNICÍPIO DE ARROIO**





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

*DOS RATOS. LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE A NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DO LEGISLATIVO PARA O AFASTAMENTO DO PREFEITO POR MAIS DE DEZ DIAS. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. VIOLAÇÃO. PEDIDO PROCEDENTE. As Constituições Estadual e Federal estabelecem a necessidade de autorização prévia do Poder Legislativo para o afastamento do chefe e do vice do Poder Executivo por período superior a 15 (quinze) dias. No caso dos autos, restou fixado prazo inferior para situações análogas, representando evidente violação ao Princípio da Simetria. Artigos 49, inciso III, e 83, da Constituição Federal e artigos 53, IV, e 81, da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081734717, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em: 30-09-2019).*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE TUPARENDI. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL PARA AFASTAMENTO DO PREFEITO E VICE-PREFEITO DO PAÍS POR QUALQUER TEMPO. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 8º, 10, 53, INCISO IV, E 81, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. 1. Representa violação dos Princípios da Simetria e da Separação dos Poderes norma prevista na Lei Orgânica Municipal que sujeita à autorização da Câmara de Vereadores o afastamento do Prefeito e do vice-prefeito do país, independentemente do período de ausência. Precedentes desta E. Corte e do Supremo Tribunal Federal. 2. Se no âmbito federal e estadual o afastamento do chefe do Poder Executivo depende de prévia autorização do Órgão Legislativo somente na hipótese em que a ausência excede a quinze dias, não pode a Lei Orgânica Municipal dispor de maneira diversa, criando sensível interferência entre os Poderes em descompasso com as normas das Constituições Federal e Estadual. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70078131745, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 25-02-2019).*



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

Igualmente, fere a razoabilidade que o Prefeito Municipal, no exercício da chefia do Poder Executivo, tenha que solicitar autorização à Câmara Municipal toda vez que tiver de se deslocar para fora do Município por mais de cinco dias úteis, do Estado por mais de dois dias úteis e do País por qualquer tempo, mormente quando as Constituições Estadual e Federal fixam o tempo máximo de afastamento, sem autorização do Legislativo, em quinze dias.

Como corolário, impositivo o reconhecimento da inconstitucionalidade dos artigos 49, inciso XII, e 74 da Lei Orgânica Municipal de Palmitinho, por clara ofensa ao texto constitucional estadual e federal.

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

Porto Alegre, 30 de janeiro de 2025.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>4</sup>.

VLS

---

<sup>4</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ