



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

**PROCESSO N.º 70081734717 – TRIBUNAL PLENO**  
**CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ARROIO DOS RATOS**  
**REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE ARROIO DOS RATOS**  
**INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO**  
**RELATORA: DESEMBARGADORA ANGELA TEREZINHA DE OLIVEIRA BRITO**

---

## **PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Artigo 31, inciso IX, da Lei Orgânica Municipal de Arroio dos Ratos. Exigência de prévia autorização da Casa Legislativa para o afastamento do Prefeito do Município por mais de dez dias. Inconstitucionalidade material. Comando normativo restritivo que não encontra respaldo nas Cartas Federal e Estadual. Precedentes do TJRS e do STF. Nulidade por arrastamento do artigo 32, inciso III, da Lei Orgânica Municipal de Arroio dos Ratos, dependente do dispositivo legal reconhecido como inconstitucional. Ofensa aos artigos 8º e 10 da Constituição Estadual, assim como ao artigo 2º da Constituição Federal. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO EDIDO.*



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 Arroio dos Ratos**, buscando ver declarada a inconstitucionalidade do artigo 31, inciso IX, da Lei Orgânica Municipal daquela Comuna, que estabelece a necessidade de autorização prévia da Câmara de Vereadores para o Prefeito e Vice-Prefeito afastarem-se do Município por mais de dez dias.

Segundo o proponente, o dispositivo legal vergastado afronta os princípios da simetria e da independência e harmonia entre os poderes, previstos nos artigos 8º e 10 da Constituição Estadual e no artigo 2º da Constituição Federal, de observância obrigatória pelos Municípios. Referiu decisões judiciais em prol de sua tese, postulando a concessão de liminar e, a final, a declaração de inconstitucionalidade do dispositivo legal objurgado (fls. 04/17). Acostou documentos (fls. 18/105).

O pedido liminar foi deferido (fls. 110/116).

O Procurador-Geral do Estado, citado para proceder à curadoria da norma, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, postulou a manutenção do ato normativo, com base no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 136/137).

A Câmara Municipal de Vereadores de Arroio dos Ratos, devidamente notificada, deixou transcorrer *in albis* o prazo legal para manifestação (certidão da fl. 138).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o relatório.



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

2. Merece procedência a ação direta de inconstitucionalidade.

O artigo 31, inciso IX, da Lei Orgânica do Município de Arroio dos Ratos apresenta a seguinte redação:

*Art. 31 - É de competência exclusiva da Câmara Municipal:  
(...)  
IX – autorizar o Prefeito a afastar-se do Município por mais de dez dias.  
(...)*

O disciplinamento dos afastamentos do Chefe do Poder Executivo Municipal deve observar, pelo comando do artigo 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-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

Nessa 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.*

---

<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

*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.*

Nesse contexto delineado, inconstitucional a disposição da Lei Orgânica do Município de Arroio dos Ratos que impede o afastamento do Chefe do Executivo Municipal sem a prévia autorização da Câmara Municipal, devendo a solicitação de licença prévia à Câmara de Vereadores ficar adstrita às hipóteses em que o período de afastamento dos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito possuir 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 ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes Executivo e



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

Legislativo (artigo 2º da Constituição Federal e artigo 10 da Carta Estadual).

Nesse sentido, o seguinte precedente do Supremo Tribunal Federal:

*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 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 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***



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

*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)*

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AFASTAMENTO DO CHEFE DO EXECUTIVO POR MOTIVO DE FÉRIAS, BEM COMO POR PRAZO SUPERIOR A DEZ DIAS, OU DO ESTADO POR QUALQUER TEMPO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIOS DA SIMETRIA E DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70045832482, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em 23/04/2012)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 121, INCISOS I E II DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE LAVRAS DO SUL - CONDICIONAMENTO DA CONCESSÃO DO GOZO DE FÉRIAS DO PREFEITO A AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO - LICENÇA PARA AFASTAMENTO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO OU DO ESTADO - AFRONTA AOS ARTIGOS 8º, 10, 53, IV E 81 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. Ante a inexistência na Constituição Federal ou Estadual de norma atribuindo ao Poder Legislativo competência para autorizar o Chefe do Poder Executivo a gozar férias, mostra-se inconstitucional o inciso I do art. 121 da LOM de Lavras do Sul que exige a prévia licença da Câmara Municipal para que o Prefeito possa gozar férias. 2. A jurisprudência deste Órgão Especial é pacífica no sentido de que os afastamentos do Prefeito*



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

*tanto do Município como do Estado dependem de autorização legislativa somente naquelas situações previstas nas Constituições Federal e Estadual, relativamente ao Presidente da República e ao Governador do Estado.* 3. O inciso II do já referido art. 121 da LOM de Lavras do Sul observa a regra constitucional quando dispõe sobre o afastamento do Prefeito do Município, prevendo a exigência de licença quando tal ocorrer por mais de quinze dias. 4. Entretanto, impõe-se adequar a exigência da licença para afastamento do Estado ao regramento constitucional, expungindo-se do texto a expressão "por qualquer tempo". **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70031580608, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Carlos Branco Cardoso, Julgado em 23/11/2009)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA AFASTAMENTO DO MUNICÍPIO E DO ESTADO, BEM COMO PARA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS E CONTRATOS DO INTERESSE MUNICIPAL.** Preliminar de impossibilidade jurídica do pedido afastada, porquanto incorrente. **São inconstitucionais os dispositivos da Lei Orgânica Municipal que atribuem, ao Poder Legislativo, competência para autorizar o afastamento do Chefe do Poder Executivo do Município, por período superior a dez dias ou do Estado, por qualquer tempo, bem como para conceder-lhe licença para tratamento de saúde e gozo de férias.** Outrossim, mostra-se inconstitucional o dispositivo da Lei Orgânica Municipal que atribui, ao Poder Legislativo, competência para autorizar a celebração de convênios e contratos do interesse municipal. Tudo, porque afronta o princípio da simetria e fere a harmonia e independência dos Poderes. Arts. 8º, 10, 53, IV, 81 e 82, XXI, da Constituição Estadual. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028818599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Leo Lima, Julgado em 10/08/2009)

De resto, fere a razoabilidade que o Prefeito Municipal, no exercício da chefia do Poder Executivo, tenha que



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

solicitar autorização à Câmara Municipal toda vez que tiver de se deslocar para fora do Município ou Estado por tempo inferior a quinze dias, mormente quando as Constituições Estadual e Federal fixam o tempo máximo de afastamento, sem autorização do Legislativo, em quinze dias.

Mas não apenas o dispositivo impugnado afigura-se inconstitucional. O artigo 32, inciso III, da Lei Orgânica Municipal de Arroio dos Ratos<sup>2</sup> também não se conforma com a Lei Maior, na parte em que estabelece ser de atribuição da Mesa Diretora da Câmara de Vereadores autorizar o Prefeito a ausentar-se do Município na hipótese do inciso IX do artigo 31 do mesmo diploma legal.

Em sendo assim, por arrastamento, também o artigo 32, inciso III, da Lei Orgânica Municipal de Arroio dos Ratos, por ser dependente do dispositivo impugnado, deve ser reconhecido como inconstitucional.

Assim, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do inciso IX do artigo 31 e do inciso III do artigo 32, ambos da Lei Orgânica do Município de Arroio dos Ratos, visto se tratar de comandos normativos restritivos, que não encontram respaldo no modelo constitucional vigente.

---

<sup>2</sup> Art. 32 - A Câmara será representada pela sua mesa diretora, inclusive no período de recesso, e tem as seguintes atribuições:

(...)

III – autorizar o Prefeito a se ausentar do município, no caso do inciso IX do artigo 31;

(...)



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

**3. Pelo exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgado procedente o pedido, na esteira dos argumentos invocados, declarando-se a inconstitucionalidade do **inciso IX do artigo 31** e do **inciso III do artigo 32**, ambos da Lei Orgânica do Município de Arroio dos Ratos, por afronta ao artigo 8º e 10 da Constituição Estadual, assim como ao artigo 2º da Constituição Federal.

Porto Alegre, 29 de julho de 2019.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

BHJ/LCA/CLM