

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

24/04/2026 15:56:35

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5386553-08.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

29



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5386553-08.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Inconstitucionalidade Material

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

AUTOR: MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA / RS

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, aforada pelo Prefeito Municipal de Estância Velha, em face do artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do referido Município, promulgada em 04 de junho de 2024. O dispositivo legal objurgado possui a seguinte redação:

"Art. 30. Compete à Câmara Municipal de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

[...]

X - transferir temporária ou definitivamente a sede dos órgãos municipais, quando o interesse público o exigir;"

Em sua petição inicial, o proponente sustentou, em suma, que a norma impugnada padece de vício de inconstitucionalidade formal e material. Alegou que o dispositivo, ao submeter a transferência da sede dos órgãos municipais à deliberação legislativa, invade a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, matéria de natureza estritamente gerencial. Apontou ofensa direta aos princípios da separação, independência e harmonia entre os Poderes, consagrados nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, bem como à reserva de administração do Executivo, prevista no artigo 82, inciso VII, da mesma Carta. Adicionalmente, argumentou que a norma municipal viola o princípio da simetria, porquanto o modelo de repartição de competências da Constituição Estadual, em seu artigo 52, inciso X, autoriza a intervenção legislativa apenas e tão somente para a transferência *temporária* da sede do *Governo*, e não para a transferência *definitiva* de quaisquer *órgãos municipais*. Invocou a existência de perigo na demora, decorrente de impasse político que estaria a inviabilizar a reorganização da Secretaria Municipal de Saúde e a ameaçar a continuidade dos serviços da Farmácia Básica Municipal.

A medida liminar foi parcialmente deferida, nos seguintes termos:

*Diante do exposto, presentes os requisitos autorizadores da concessão da medida liminar, **DEFIRO** o pedido para suspender, até o julgamento final desta ação, a eficácia do artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, naquilo que extrapola, por simetria, o Art. 52, inc. X da Constituição Estadual.*

Devidamente notificada, a Câmara Municipal de Vereadores de Estância Velha prestou informações (evento 13), defendendo a constitucionalidade da norma. Sustentou, em síntese, a ausência dos requisitos para a concessão da liminar, argumentando que a tramitação do projeto de lei que tratava da matéria foi interrompida por iniciativa do próprio Poder Executivo. No mérito, pugnou pela improcedência da ação, mediante a adoção de interpretação conforme à Constituição, para assentar que a expressão "órgãos municipais" se refere exclusivamente aos Poderes Executivo e Legislativo como instituições políticas, e não às suas repartições administrativas internas, e que a expressão "sede" designa o domicílio institucional e não o local de prestação de serviços.

O Procurador-Geral do Estado, citado, manifestou-se pela manutenção do ato normativo, em atenção ao princípio da presunção de constitucionalidade das leis (evento 10).

Instado a se manifestar, o Ministério Público, em parecer da lavra da Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos opinou pela parcial procedência do pedido, nos seguintes termos:

"Pelo exposto, manifesta-se o MINISTÉRIO PÚBLICO pela parcial procedência da ação, para que seja declarada:

a) a inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão "ou definitivamente" contida no inciso X do artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Estância Velha; e

b) a interpretação conforme a constituição do texto da expressão "sede dos órgãos municipais", constante do mesmo dispositivo, fixando-se que a autorização legislativa restringe-se, exclusivamente, à transferência temporária da sede político-institucional do Poder Executivo Municipal."

Vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTO

Colegas.

Conforme se depreende, trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE apresentada em face do art. 30, inc. X, da Lei Orgânica do município de Estância Velha/RS, nos seguintes termos:

V. No Mérito: Seja julgada totalmente procedente a presente Ação, declarando-se a inconstitucionalidade do Artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, por vício de inconstitucionalidade orgânica, em virtude da violação ao princípio da simetria constitucional (Art. 52, inciso X, CE/RS) e do princípio da separação dos Poderes (Art. 5º e Art. 82, inciso VII, CE/RS), com a consequente declaração de nulidade ex tunc do dispositivo questionado.

O dispositivo legal impugnado dispõe:

"Art. 30. Compete à Câmara Municipal de Vereadores, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

[...]

X - transferir temporária ou definitivamente a sede dos órgãos municipais, quando o interesse público o exigir;"

Com efeito, cumpre referir inicialmente que o postulado da separação, independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e replicado com precisão no artigo 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, constitui um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito e uma cláusula pétrea de nosso ordenamento, que dispõem:

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

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

Por sua vez, a eficácia deste princípio basilar se estende a todos os entes da Federação. Por força do princípio da simetria, insculpido no artigo 8º, *caput*, da Carta Estadual, os Municípios, ao se organizarem por meio de suas Leis Orgânicas, estão vinculados ao modelo de repartição de competências e de relacionamento entre os Poderes estabelecido nas Constituições Federal e Estadual.

Art. 8.º 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.

Ou seja, qualquer norma municipal que subverta essa arquitetura institucional, criando formas de subordinação ou ingerência de um Poder sobre outro não previstas no paradigma constitucional (seja federal ou estadual), padece de vício insanável de inconstitucionalidade. A autonomia municipal, embora assegurada constitucionalmente, não é um poder ilimitada, devendo ser exercida em estrita observância aos princípios estruturantes do Estado brasileiro.

Dito isto, na análise da hipótese em concreto, é de se mencionar que a Constituição Estadual, ao espelhar o modelo federal, foi clara ao reservar ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração. É o que se extrai do artigo 82, inciso VII, da Carta Gaúcha, cuja observância é imperativa aos municípios em razão do princípio da simetria:

Art. 82. *Compete ao Governador, privativamente:*

[...]

VII - *dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Pela simetria, é de competência do chefe do Poder Executivo municipal dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

Ou seja, de forma geral, decidir sobre a localização física de uma secretaria municipal, de um departamento, de uma autarquia ou de qualquer outra repartição pública é, em sua essência, um ato de gestão administrativa, que envolve, dentre outras questões, considerações de ordem logística, financeira, de eficiência na prestação do serviço e de conveniência do interesse público.

Assim, transformar essa decisão, de natureza eminentemente técnica e gerencial, em matéria a ser deliberada pelo Poder Legislativo, significa submeter a dinâmica administrativa ao ritmo, às conveniências e aos embates políticos do parlamento, o que pode certamente gerar entraves, morosidade e, em última análise, prejuízo à continuidade e à qualidade dos serviços públicos ofertados.

Diante disto, a norma municipal objurgada (ao menos em parte do quanto nela disposto), ao exigir lei para a transferência da sede dos órgãos municipais, condiciona um ato típico de administração a um processo político, o que representa uma clara e indevida interferência do Legislativo na esfera de atribuições do Executivo, vulnerando o princípio da separação e harmonia dos Poderes.

Aqui, pela simetria, ao ente público municipal deve ser seguido o regramento contido pela Constituição Estadual, que impõe aos municípios a observância do modelo de organização e repartição de competências nela adotado.

O artigo 52, inciso X, da Carta Gaúcha, ao tratar da competência da Assembleia Legislativa para deliberar sobre a sede do Governo, o faz de maneira restritiva e excepcional, nos seguintes termos:

Art. 52. *Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 53, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especialmente sobre:*

[...]

X - *transferência **temporária** da sede do **Governo** do Estado;*

A leitura atenta do dispositivo estadual revela dois limites claros à atuação legislativa: a temporalidade e o objeto. Ou seja, é o dispositivo legal claro ao estabelecer que a Assembleia Legislativa só pode dispor sobre a **transferência temporária, e apenas da sede do Governo**, conceito que se refere ao centro do poder político-institucional do Estado, e não a cada uma de suas repartições administrativas.

Com isso, o artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica de Estância Velha, ao revés, desborda flagrantemente desses limites.

Primeiramente, ao permitir que a Câmara delibere sobre a transferência "*definitivamente*" da sede dos órgãos, a norma municipal ignora a restrição de temporalidade imposta pelo modelo estadual, criando uma possibilidade de alteração estrutural permanente por via de lei ordinária, o que é incompatível com a estabilidade institucional que se espera. A alteração definitiva da sede de um Poder é matéria de envergadura constitucional, não podendo ser tratada por legislação infraconstitucional de iniciativa parlamentar. Portanto, a expressão "**ou definitivamente**" **contida no dispositivo é manifestamente inconstitucional**, por violação direta ao princípio da simetria.

Em segundo lugar, a norma municipal utiliza a expressão genérica e polissêmica "sede dos órgãos municipais", que, em uma interpretação literal e ampla, poderia abranger qualquer unidade administrativa, desde uma Secretaria Municipal até uma simples repartição ou posto de atendimento. Essa amplitude contrasta com o objeto restrito da norma estadual, que se refere à "sede do Governo". Essa generalidade abre perigoso precedente para que o Poder Legislativo se imiscua na gestão cotidiana da alocação de todos os serviços e estruturas do Executivo, o que, como já exaustivamente demonstrado, ofende a separação dos Poderes.

Contudo, a declaração de inconstitucionalidade **total** do dispositivo não se afigura como a melhor solução.

O princípio da presunção de constitucionalidade das leis e a técnica da interpretação conforme à Constituição recomendam que, sempre que possível, se preserve a norma, expurgando-lhe apenas os sentidos incompatíveis com a ordem constitucional.

No caso em tela, é possível conferir ao dispositivo uma interpretação que o harmonize com a Constituição Estadual. Para tanto, é imperioso adotar uma **técnica mista de controle**, conforme se passa a expor:

- Impõe-se a **declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto**, para suprimir a expressão "**ou definitivamente**". Com isso, corrige-se a afronta direta ao princípio da simetria no que tange à temporalidade da transferência.

- De forma complementar, deve-se aplicar a técnica da **interpretação conforme a Constituição** à expressão remanescente "**sede dos órgãos municipais**".

Tal expressão ("**sede dos órgãos municipais**"), para ser compatível com a reserva de administração do Executivo e com o modelo simétrico do artigo 52, X, da Constituição Estadual, deve ser compreendida de forma restritiva.

Assim, a competência legislativa para dispor sobre a transferência temporária da "sede dos órgãos municipais" deve ser entendida como a prerrogativa de deliberar, única e exclusivamente, sobre a **transferência temporária da sede político-institucional do Poder Executivo Municipal**, ou seja, do Paço Municipal, do Gabinete do Prefeito, enquanto centro de decisão do governo local. Todas as demais unidades administrativas, como secretarias, departamentos, autarquias, fundações e postos de serviço, por serem desdobramentos operacionais e não a sede do Poder em si, permanecem sob a esfera de gestão exclusiva do Prefeito, que pode dispor sobre sua localização por meio de ato administrativo próprio, como decreto.

Esta solução, que conjuga a redução de texto com a interpretação conforme, prestigia o trabalho do legislador municipal ao mesmo tempo em que restabelece a integridade da ordem constitucional, pondo fim à ambiguidade que deu origem ao presente litígio e garantindo a harmonia e a independência entre os Poderes no Município de Estância Velha.

Nesse passo, a solução é a da declaração de inconstitucionalidade parcial com redução de texto do art. 30, inciso X da Lei Orgânica do Município de Estância Velha.

Dispositivo.

Isso posto, voto por JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, para o fim de (a) **declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha**, suprimindo-se a expressão "ou definitivamente", e (b) **dar interpretação conforme à Constituição Estadual** ao texto remanescente do referido artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, para assentar que a competência da Câmara Municipal para dispor sobre a transferência da "sede dos órgãos municipais" se restringe, exclusivamente, à hipótese de **transferência temporária da sede político-institucional do Poder Executivo Municipal**, não abrangendo as demais repartições, secretarias e unidades administrativas.

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 23/04/2026, às 13:52:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20010619859v61** e o código CRC **3eade3f1**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 23/04/2026, às 13:52:37

5386553-08.2025.8.21.7000

20010619859 .V61

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

24/04/2026 15:56:35

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5386553-08.2025.8.21.7000

Sequência Evento:

29



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5386553-08.2025.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Inconstitucionalidade Material

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

AUTOR: MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA / RS

EMENTA

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. TRANSFERÊNCIA DE SEDE DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA SIMETRIA CONSTITUCIONAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

I. CASO EM EXAME:

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Estância Velha contra o artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica Municipal, que atribui à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, competência para transferir temporária ou definitivamente a sede dos órgãos municipais, quando o interesse público o exigir.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO:

1. Há duas questões em discussão: (i) a constitucionalidade da norma que atribui ao Poder Legislativo Municipal competência para transferir temporária ou definitivamente a sede dos órgãos municipais; (ii) a possibilidade de aplicação das técnicas de interpretação conforme à Constituição e declaração parcial de inconstitucionalidade com redução de texto.

III. RAZÕES DE DECIDIR:

1. O princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, constitui pilar fundamental do Estado Democrático de Direito e deve ser observado pelos Municípios por força do princípio da simetria.
2. A Constituição Estadual, em seu artigo 82, inciso VII, reserva ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração, modelo que deve ser seguido pelos Municípios.
3. A transferência definitiva da sede dos órgãos municipais configura ato de gestão administrativa, envolvendo questões logísticas, financeiras e de eficiência na prestação do serviço público, cuja competência pertence ao Poder Executivo.
4. O artigo 52, inciso X, da Constituição Estadual estabelece limites claros à atuação legislativa, **permitindo apenas a transferência temporária da sede do Governo**, não abrangendo cada uma das repartições administrativas.
5. A expressão "ou definitivamente" contida no dispositivo impugnado viola o princípio da simetria, pois cria possibilidade de alteração estrutural permanente por via de lei, incompatível com a estabilidade institucional.
6. A expressão "sede dos órgãos municipais" deve receber interpretação conforme à Constituição, para ser entendida restritivamente como a sede político-institucional do Poder Executivo Municipal, não abrangendo secretarias, departamentos e demais unidades administrativas.

IV. DISPOSITIVO E TESE:

1. Ação julgada parcialmente procedente para: (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, suprimindo-se a expressão "ou definitivamente"; (b) dar interpretação conforme à Constituição Estadual ao texto remanescente, assentando que a competência da Câmara Municipal se restringe à transferência temporária da sede político-institucional do Poder Executivo Municipal.

JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar parcialmente procedente a ação, para o fim de (a) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do art. 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, suprimindo-se a expressão "ou definitivamente", e (b) dar interpretação conforme à Constituição Estadual ao texto remanescente do referido art. 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, para assentar que a competência da Câmara Municipal para dispor sobre a transferência da "sede dos órgãos municipais" se restringe, exclusivamente, à hipótese de transferência temporária da sede político-institucional do Poder Executivo Municipal, não abrangendo as demais repartições, secretarias e unidades administrativas. Impedido o Desembargador Giovanni Conti, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 16 de abril de 2026.

Documento assinado eletronicamente por **JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA, Desembargador**, em 23/04/2026, às 13:52:37, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20010619860v4** e o código CRC **1f4be0f6**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): JORGE ALBERTO SCHREINER PESTANA

Data e Hora: 23/04/2026, às 13:52:37

5386553-08.2025.8.21.7000

20010619860 .V4