



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

**PROCESSO N.º 5326347-28.2025.8.21.7000 – ÓRGÃO  
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALE REAL

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE  
VALE REAL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR ROBERTO CARVALHO  
FRAGA**

---

## **PARECER**

**AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE.** *Município de Vale  
Real. 1. Preliminar. Inépcia da inicial. Inobservância  
ao disposto no artigo 3º da Lei Federal 9.868/1999,  
ante a ausência de cópia atualizada e de certidão de  
vigência da lei impugnada, bem como de poderes  
específicos à representação processual. Necessidade  
adequação da ação, sob pena de extinção do feito  
sem julgamento do mérito. 2. Mérito. Artigo 61,  
parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal –  
Comunicação à Câmara de Vereadores a ser*



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

*realizada pelo Prefeito e Vice sempre que se ausentarem para fora do Estado do Rio Grande do Sul ou do País. Violação aos princípios da separação, independência e harmonia entre os Poderes do Estado. Artigos 2º, 49, inciso III, e 83 da Constituição Federal, combinados com os artigos 5º, 8º, “caput”, 53, inciso IV, e 81 da Constituição Estadual. **PARECER PELA ADEQUAÇÃO DA INICIAL, SOB PENA DE EXTINÇÃO DO FEITO. NO MÉRITO, PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALE REAL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **parágrafo único do artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Vale Real**, por afronta aos artigos 10, 53, inciso IV, e 81 da Constituição Estadual, bem como ao artigo 2º da Constituição Federal.

Segundo o proponente, o dispositivo da lei municipal, ao exigir a comunicação prévia da Câmara Municipal para os afastamentos do Prefeito e Vice-Prefeito sempre que se ausentarem do Estado do Rio Grande do Sul ou do país, viola as Constituições Federal e Estadual, pois o Chefe do Poder Executivo e seu Vice, *para se ausentaram da urbe, a qualquer tempo e por qualquer período, precisam da autorização e comunicação da Casa das Leis,*



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

*já que lei, sob um suposto estigma de comunicação à outro Poder exige um oficiamento prévio, o que simboliza dizer, uma autorização, sob pena de invalidade da norma.* Postulou, assim, a concessão de liminar e, ao final, a declaração de inconstitucionalidade da norma atacada (Evento 1 – INIC1).

O pleito liminar foi deferido (Evento 6 – DESPADEC1).

A Câmara Municipal de Vereadores de Vale Real, devidamente notificada (Evento 15), não se manifestou.

O Procurador-Geral do Estado, regularmente citado, sustentou, preliminarmente, a necessidade de regularização, pelo proponente, de vícios formais no que pertine à ausência de procuração, com poderes específicos, e à ausência da norma impugnada, em sua versão atualizada. No mérito, apresentou a defesa dos dispositivos fustigados, nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, face ao princípio de presunção de constitucionalidade das leis (Evento 19 – PET1).

É o breve relatório.

**2.** Preliminarmente, verifica-se que a petição inicial não se fez acompanhar de documentos aptos ao processamento do feito, uma vez que, em atenção ao disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 9.868/1999<sup>1</sup>, a inicial da ação direta de

---

<sup>1</sup> Art. 3º A petição indicará:

SUBJUR N.º 2795/2025



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

inconstitucionalidade deve estar acompanhada de instrumento de procuração e de cópia da lei impugnada.

Compulsando os autos, tem-se que a alteração legislativa (que deu origem à presente ação) à Lei Orgânica do Município de Vale Real não consta no documento acostado ao Evento 1 – OUT4, o qual foi protocolado, em sua possível antiga redação, não contendo parágrafo algum no artigo 61.

Observa-se, ainda, que não consta no instrumento procuratório juntado ao Evento 1 – PROC5 referência à norma ora impugnada, na forma do artigo 3º, parágrafo único, da Lei Federal nº 9.868/1999.

Lado outro, do cotejo do mandado de procuração acostado ao feito, possível depreender que tal outorga ao procurador nele qualificado confere poderes à proposição de ação direta de inconstitucionalidade de artigo diverso do constante na inicial.

Assim, imprescindível que o proponente seja intimado para regularizar a inicial, com cópia atualizada da lei impugnada e com novo instrumento procuratório, que deve, obrigatoriamente, contemplar poderes específicos para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade em relação à norma fustigada e indicação do dispositivo impugnado, exigência iterativa dessa

---

I - o dispositivo da lei ou do ato normativo impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;

II - o pedido, com suas especificações.

Parágrafo único. **A petição inicial, acompanhada de instrumento de procuração**, quando subscrita por advogado, será apresentada em duas vias, **devendo conter cópias da lei** ou do ato normativo **impugnado** e dos documentos necessários para comprovar a impugnação – grifou-se..



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

Corte de Justiça e do Supremo Tribunal Federal para a viabilidade de apreciação do pleito:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE REGULAMENTA O AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E O AUXÍLIO-TRANSPORTE. NATUREZA INDENIZATÓRIA E NÃO REMUNERATÓRIA. EXCLUSÃO DO RECEBIMENTO DE AUXÍLIO-TRANSPORTE POR SERVIDORES OCUPANTES DE CARGO EM COMISSÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA, NO PONTO. DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. Em se tratando de ação de controle abstrato de constitucionalidade, a indicação objetiva - e sempre individualizada - da regra legal impugnada na procuração outorgada é obrigatória, não sendo suficiente mera referência genérica ao diploma legislativo nem o registro de que a procuração autoriza o ajuizamento de ação direta contra preceitos “indicados na petição inicial”. Vício sanável. Juntada procuração com indicação específica, a preliminar resta prejudicada. DO PARÂMETRO NA ADI. A inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal deve ter como parâmetro a Constituição Estadual, conforme estabelece expressamente o art. 125, § 2º, da Constituição Federal. Exceção a essa regra é a possibilidade de os Tribunais de Justiça, ao julgarem ações diretas de inconstitucionalidade proposta contra lei ou ato normativo municipal, declarem a inconstitucionalidade utilizando como parâmetro dispositivos da Constituição Federal, desde que elas sejam normas de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Impossibilidade de utilização de norma infraconstitucional como parâmetro, ainda que se trate da Lei Orgânica Municipal. DO*



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

*AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO E DO VALE-TRANSPORTE. O auxílio-alimentação e o auxílio-transporte têm natureza indenizatória e transitória. Não possuindo caráter remuneratório, não se incorporam aos vencimentos do servidor, não havendo falar em direito adquirido. Inexistência de ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos. Não verificado vício de inconstitucionalidade na lei questionada, impõe-se a improcedência da ação, no ponto. DOS OCUPANTES EM CARGO EM COMISSÃO – AUXÍLIO-TRANSPORTE. A exclusão de pagamento de benefício a servidor tão somente pela circunstância de ocupar cargo em comissão importa em ofensa ao princípio da isonomia e reflete inconstitucionalidade. Violação do art. 8º, caput, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Reconhecida a inconstitucionalidade do art. 16, VI, da Lei Complementar nº 721/2018 de Santa Cruz do Sul/RS PRELIMINAR DE IRREGULARIDADE NA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL PREJUDICADA. POR MAIORIA, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079199931, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 15-04-2019)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.710 DE GUAÍBA. DEFEITO DE REPRESENTAÇÃO. PROCURAÇÃO. AUSÊNCIA DE PODERES ESPECÍFICOS PELO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E INDICAÇÃO DA NORMA IMPUGNADA. INTIMAÇÃO PARA REGULARIZAÇÃO. INÉRCIA. VÍCIO NÃO SANADO. Conforme orientação pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na ADI 2.187/BA, para a*



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

*propositura de ação direta de inconstitucionalidade, é imperativo a juntada de procuração com poderes específicos pelo chefe do Poder Executivo, inclusive com a indicação objetiva e individualizada da norma impugnada. Situação dos autos em que, embora intimada pessoalmente para regularizar a representação processual, a parte autora permaneceu inerte, impondo-se a extinção da ação, sem resolução de mérito. Precedentes do Tribunal Pleno do TJRS. AÇÃO JULGADA EXTINTA, SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO.*

*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368585, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 23-05-2019)*

Nessa linha, imperativa a intimação do proponente para a regularização da ação, sob pena de extinção do feito sem resolução do mérito.

**3.** No mérito, a matéria em discussão nesse feito não contempla inovação, na medida em que os afastamentos de Chefe do Poder Executivo já foram objeto de apreciação por essa Corte de Justiça, havendo posicionamento firmado a respeito no sentido de observância à simetria dos afastamentos de Governadores e Presidente da República.

Na decisão que concedeu a liminar pleiteada se extrai a atual redação do parágrafo único do artigo 61 da Lei Orgânica de Vale Real:

*LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE VALE REAL  
(...)*



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

*Art. 1º – O artigo 61 da Lei Orgânica do Município de Vale Real passa a vigorar acrescido do seguinte Parágrafo:*

*Parágrafo único: Ainda que inexista a necessidade de autorização legislativa para o período inferior a 15 (quinze) dias, o Prefeito e o Vice-Prefeito deverão oficiar previamente a Câmara Municipal de Vereadores sempre que se ausentarem para fora do Estado ou do País, a qualquer tempo  
(...)*

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, reger-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>2</sup>:

*Art. 81. O Governador e o Vice-Governador não poderão, sem licença da Assembleia Legislativa,*

---

<sup>2</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

*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.*

Nesse contexto delineado, como bem destacado pelo Exmo. Desembargador Relator ao conceder a liminar, *o dispositivo impugnado da Lei Orgânica de Vale Real, ao instituir a obrigatoriedade de comunicação prévia à Câmara Municipal para qualquer ausência do Prefeito para fora do Estado ou do País, independentemente do prazo, parece extrapolar a competência municipal e ferir o princípio da harmonia e independência entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. Embora se apresente como um dever de comunicação, e não de autorização, a exigência de "oficiar previamente" pode configurar*



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

*uma forma de controle e ingerência do Legislativo nos atos do Chefe do Executivo, limitando sua liberdade de locomoção e o desempenho de suas funções.*

Nessa dicção, inconstitucional a disposição da Lei Orgânica do Município de Vale Real que obriga, quando do afastamento do Chefe do Executivo Municipal e de seu Vice para fora do Estado do Rio Grande do Sul e do país, uma prévia comunicação à Câmara de Vereadores, ainda que a ausência seja por lapso temporal inferior a 15 dias, ou seja, a qualquer tempo.

Importante se atentar ao fato de que 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, não sendo justificável que o Prefeito Municipal, em seus afastamentos para fora do Estado ou do país, sempre, independentemente do lapso temporal, deva comunicar outro Poder, mormente quando não se vê exigência simétrica aos Governadores e Presidente da República.

Por isso mesmo, na esteira do preceito federativo, as normas que disciplinam as ausências dos Chefes do Poder Executivo não podem 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 Legislativo (artigo 2º da Constituição Federal e artigo 10 da Carta Estadual).



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

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 PALMITINHO. ARTIGOS 49, XII E 74 DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. REGRAS SOBRE O AFASTAMENTO DO PREFEITO E DO**



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

**VICE-PREFEITO DO TERRITÓRIO MUNICIPAL. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL EM DESCOMPASSO COM A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL. AUSÊNCIA DE SIMETRIA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA.** 1) *Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade aforada em face dos artigos 49,inc. XII e 74 da Lei Orgânica do Município de Palmitinho, que versam sobre o afastamento do Prefeito e Vice-Prefeito do Município, sob alegação de violação aos artigos 8º, 10º, 53,inc.IV e 81, todos da Constituição Estadual, os quais dispõem sobre a independência entre os Poderes da República, sobre a necessidade de observância, no âmbito municipal, dos princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual e sobre a competência da Assembleia Legislativa para autorizar afastamentos do Governador e do Vice-Governador.* 2) *A necessidade de autorização parlamentar para as ausências dos chefes do Poder Executivo é mecanismo decorrente do sistema de freios e contrapesos, encontrando amparo no art. 2º da Constituição Federal e no art. 10º da Constituição Estadual, legitimando-se, contudo, apenas em observância ao previsto na Constituição Federal, dada a necessidade de observância da simetria.* 3) *As próprias expressões “ou do País por qualquer tempo”, prevista no art. 53, IV da CE, e “por qualquer tempo”, prevista no art. 81 da CE, foram declaradas inconstitucionais na ADI n.º 775/STF, justamente por ausência de simetria com o disposto na Constituição Federal, que prevê necessidade de autorização para ausências do país, apenas, por período superior a quinze dias, consoante arts. 49, III e 83 da CF.* 4) *Do simples cotejo da legislação municipal com os artigos 53, IV e 81 da Constituição*



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

*do Estado, observando-se a declaração de inconstitucionalidade oriunda da ADI n.º 775/STF, e 49, III e 83 da Constituição Federal, verifica-se a ausência de simetria, uma vez que, enquanto a Constituição Estadual, alinhada à Constituição Federal, exige autorização da Assembleia Legislativa para ausências do Governador, seja do Estado ou do País, por período superior a quinze dias, a Lei Orgânica Municipal exige autorização da Câmara de Vereadores para ausências de mais de cinco dias úteis do Município, de mais de dois dias úteis do Estado e, por qualquer tempo, do país. Precedentes jurisprudenciais do Egrégio STF e deste Colendo Órgão Especial. 5) Impositiva a procedência da ação, para que seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 49, XII e 74 da Lei Orgânica do Município de Palmitinho/RS, ficando autorizada a ausência do **Prefeito** e do **Vice-Prefeito** do território municipal, mesmo para fora do país, sem a necessidade de licença prévia da Câmara de Vereadores, observado o prazo máximo de quinze (15) dias de **afastamento**, sob pena de perda do cargo.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52672243620248217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em: 14-02-2025).

Assim, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 61 da Lei Orgânica de Vale Real, visto se tratar de comando normativo restritivo, que não encontra respaldo no modelo constitucional vigente.



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

**3. Pelo exposto,** manifesta-se a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** no sentido de que seja a parte autora instada a sanar os vícios formais da ação, sob pena de extinção do feito. No mérito, julgada procedente a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do artigo 61 da **Lei Orgânica do Município de Vale Real**, por afronta aos artigos 2º, 49, inciso III, e 83 da Constituição Federal, combinados com os artigos 5º, 8º, *caput*, 10, 53, inciso IV, e 81 da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 09 de janeiro de 2026.

**JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,**  
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos<sup>3</sup>.

AABSC

---

<sup>3</sup> Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ  
SUBJUR N.º 2795/2025