



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

**PROCESSO Nº 5386553-08.2025.8.21.7000 – TRIBUNAL
PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE ESTÂNCIA
VELHA

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
ESTÂNCIA VELHA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE ALBERTO
SCHREINER PESTANA**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Município de Estância Velha. Artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica Municipal, que confere competência à Câmara de Vereadores para “transferir temporária ou definitivamente a sede dos órgãos municipais”. 1. Usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo. Matéria administrativa e organizacional. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes e ao princípio da simetria. Violação aos artigos 5º, 10, 52, inciso X e 82, incisos II e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, ‘caput’,



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

*todos da Constituição Estadual. 2. Necessidade de adoção de técnica mista de controle. Inconstitucionalidade com redução de texto da expressão “ou definitivamente”, por quebra de simetria. Interpretação conforme a constituição da expressão “sede dos órgãos municipais”, para restringir a intervenção legislativa estritamente à transferência da sede político-institucional do Poder Executivo Municipal. Precedentes jurisprudenciais. **PARECER PELA PARCIAL PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Estância Velha**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio do **inciso X do artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Estância Velha**, que atribui à Câmara Municipal a competência para dispor sobre a transferência, temporária ou definitiva, da sede dos órgãos municipais. O proponente aponta ofensa aos artigos 5º, 8º, 10, 52, inciso X, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a norma impugnada invade a esfera de gestão administrativa e a competência regulamentar do Poder Executivo, ao qual incumbe privativamente a direção superior, organização e funcionamento da administração. Aduziu a ocorrência de vício de iniciativa e violação ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes, destacando que a exigência de autorização legislativa para a mudança de sede de Secretarias - como a de Saúde - constitui interferência indevida na autogestão do



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

Executivo e obstáculo à continuidade de serviços públicos essenciais. Alegou, ainda, que o dispositivo fere o princípio da simetria, pois a Constituição Estadual limita a intervenção legislativa apenas à transferência temporária da sede do Governo. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade do referido inciso (Petição inicial e documentos que a instruem no Evento 1).

O pedido liminar foi parcialmente deferido, 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* (Evento 5).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (Evento 14).

A Câmara Municipal de Vereadores de Estância Velha, devidamente notificada, prestou informações defendendo a constitucionalidade da norma impugnada. Inicialmente, postulou a reconsideração da medida liminar, arguindo a ausência de *periculum in mora* e de nexos causal. Sustentou que a narrativa de obstrução parlamentar apresentada na inicial não condiz com a realidade fática, visto que o Projeto de Lei nº 068/2025 foi retirado da tramitação pelo próprio Poder Executivo antes de qualquer deliberação ou parecer das comissões técnicas. Aduziu, ainda, que o risco de interrupção dos serviços de saúde é inexistente, uma vez que a Farmácia Básica



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

Municipal constitui unidade de serviço administrativo e não “órgão municipal”, podendo sua transferência ser realizada por ato de gestão ordinária do Prefeito, independentemente da vigência do dispositivo atacado. No mérito, defendeu a improcedência da ação por meio de interpretação conforme a Constituição Estadual. Argumentou que a expressão “órgãos municipais”, à luz do artigo 1º, § 2º, da própria Lei Orgânica, restringe-se exclusivamente às instituições políticas, não alcançando secretarias ou departamentos. Asseverou que o vocábulo “sede” refere-se ao domicílio institucional e centro formal de competências, de modo que a participação legislativa prevista no inciso X do artigo 30 é legítima para atos de magnitude político-institucional, guardando simetria com o modelo estadual quando lida de forma sistemática. Subsidiariamente, requereu a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto ou a modulação de efeitos para preservar a reserva de administração do Chefe do Executivo quanto à reorganização administrativa ordinária (Evento 15).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O dispositivo impugnado segue abaixo **grifado:**

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;



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

3. Analisados os autos, verifica-se que o proponente questiona a validade do inciso X do artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Estância Velha, tendo como pano de fundo, especificamente, a exigência de norma de origem parlamentar para a transferência, temporária ou definitiva, da sede de órgãos da Administração Municipal.

As alegações de inconstitucionalidade podem ser sintetizadas nas seguintes teses centrais: **a)** inconstitucionalidade orgânica e material por violação ao princípio da separação e harmonia dos Poderes e à reserva de administração (arts. 5º, 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, inciso VII, da Constituição Estadual), ao submeter ato típico de gestão, organização e funcionamento do Poder Executivo à ingerência e deliberação da Câmara de Vereadores; e **b)** ofensa ao princípio da simetria (arts. 8º e 52, inciso X, da Constituição Estadual), haja vista que o modelo paradigma estadual autoriza a intervenção do Poder Legislativo unicamente nos casos de transferência temporária da sede do Governo, não abarcando mudanças definitivas.

Examina-se.

3.1. A disciplina acerca da transferência das sedes administrativas e órgãos do Poder Executivo Municipal deve observar, pelo comando do artigo 8º, *caput*, da Constituição do Estado (CE/RS), os princípios estabelecidos na Constituição Federal



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

e na Carta Estadual, graças à necessária simetria de tratamento que deve ser guardada entre os entes federativos:

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.

Nesta ordem, reza o artigo 52, inciso X, da Constituição Estadual:

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;

Neste contexto constitucional, mostra-se em descompasso com a Carta Estadual o dispositivo questionado da Lei Orgânica do Município de Estância Velha (art. 30, inciso X), que submete à autorização legislativa a transferência não apenas temporária, mas também definitiva, e não apenas da sede do Governo, mas de qualquer “órgão municipal”.

Ao prever a ingerência da Câmara em transferências definitivas e em unidades administrativas operacionais (como Secretarias e departamentos), a norma municipal extrapola o modelo de simetria estabelecido no art. 52, X, da CE/RS, o qual limita a atuação do Legislativo à mudança transitória da sede institucional do Poder Executivo.



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

Veja-se que, por se tratar de dispositivo constitucional que delimita a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, o artigo 52, inciso X, da Carta Gaúcha aplica-se aos entes municipais, não ficando restrito à esfera estadual. Isso decorre do fato de que tal preceito estabelece o ponto de equilíbrio no sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) no que tange à localização da sede do Poder, matéria que transcende a mera organização administrativa para tocar na própria estrutura política do ente federado.

Assim, o princípio da simetria impõe que o modelo adotado na esfera estadual para a distribuição de competências entre a Assembleia Legislativa e o Governador seja espelhado no âmbito local, impedindo que o legislador constituinte municipal amplie o rol de interferências do Legislativo em detrimento da reserva de administração do Chefe do Executivo, o que violaria o arranjo institucional consagrado pelos constituintes originário e derivado.

Ademais, a regra que condiciona a alocação física das repartições públicas à vontade do Legislativo deve ser sopesada à luz do princípio da independência e separação dos Poderes. A organização logística da máquina administrativa - como a definição do local de funcionamento de uma Secretaria de Saúde ou de uma Farmácia Básica - é ato de gestão inserido no núcleo da competência do Prefeito, a quem incumbe a direção superior da administração, bem como dispor sobre a organização e funcionamento dos órgãos



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

administrativos (art. 82, incisos II e VII¹, combinado com o já citado art. 8º, *caput*, ambos da Constituição Estadual).

Por isso mesmo, tal norma não pode sofrer variações que permitam ao Legislativo imiscuir-se em atos de autogestão do Executivo, para além dos restritos limites constitucionalmente estabelecidos, sob pena de afronta à simetria e à harmonia entre os Poderes (artigo 10 da Carta Estadual²).

3.2. Estabelecidas essas premissas, impõe-se a análise da norma local sob a ótica do princípio da presunção de constitucionalidade das leis.

Como cediço, os atos normativos emanados do Poder Legislativo gozam de uma presunção *iuris tantum* de validade, decorrente da legitimidade democrática e representativa de sua edição. Por essa razão, a declaração de nulidade de um texto legal, com a sua conseqüente extirpação integral do ordenamento jurídico, é medida de *ultima ratio*.

Nessa esteira, a moderna jurisdição constitucional privilegia o emprego de técnicas que permitam a conservação da

¹ **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**

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

(...)

II - *exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;*

(...)

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

²**Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**

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



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

obra legislativa, expurgando apenas os trechos e as exegeses incompatíveis com a Carta Maior.

No caso em apreço, a adequação do artigo 30, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Estância Velha aos ditames constitucionais exige a adoção de uma técnica mista de controle.

Em primeiro lugar, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade, com redução de texto, da expressão “ou definitivamente”, por manifesta quebra do princípio da simetria. Afinal, o artigo 52, inciso X, da Constituição Estadual autoriza a intervenção legislativa apenas para a transferência temporária da sede do Governo. A supressão desse vocábulo desalinhado adéqua o comando municipal à exigência de temporalidade imposta pela Carta Gaúcha.

Em segundo lugar, faz-se necessária a aplicação da interpretação conforme a Constituição em relação à locução “sede dos órgãos municipais”. O termo ostenta inegável polissemia. Caso compreendido de forma elástica - abarcando a prerrogativa legislativa de ditar o endereço de qualquer unidade administrativa operacional, como secretarias, departamentos ou a própria Farmácia Básica -, haverá frontal invasão da reserva de administração e ofensa à separação dos Poderes (artigos 10, e 82, incisos II e VII, da CE/RS).

Contudo, conferindo-se exegese restritiva à norma, para que o comando incida exclusivamente sobre a sede político-institucional do Município (a Prefeitura/Sede do Governo local), o



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

dispositivo amolda-se perfeitamente ao parâmetro constitucional paradigma.

Importa destacar que tal solução jurídica, garantidora da harmonia entre os Poderes e do estrito respeito à simetria federativa, já se encontra perfeitamente contemplada pelo escorreito entendimento sufragado pelo eminente Desembargador-Relator ao apreciar o pedido liminar nestes autos (Evento 5). Naquela oportunidade, obstando-se o perigo de lesão ao interesse público primário, suspendeu-se a eficácia da norma municipal de forma cirúrgica, exatamente naquilo que extrapola o modelo delineado pela Constituição Estadual.

Assim, a confirmação desse juízo provisório no julgamento de mérito é a medida que se impõe para extirpar a inconstitucionalidade apontada, resguardando, a um só tempo, a presunção de validade da lei naquilo que é compatível com o ordenamento e a autonomia gerencial do Chefe do Poder Executivo.

4. 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



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

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.

Porto Alegre, 9 de março de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos³.

AABSC

³ Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria nº 291/2023/GABPGJ.
SUBJUR Nº 345/2026