



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

**PROCESSO N.º 5088957-71.2026.8.21.7000 – ÓRGÃO
ESPECIAL**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE
PELOTAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR BAYARD NEY DE
FREITAS BARCELLOS**

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
*Município de Pelotas. Lei n.º 7.392, de 8 de maio de 2025, de
origem parlamentar, a qual 'Institui a obrigatoriedade da
apresentação de exame toxicológico para os vereadores da
Câmara Municipal de Pelotas e dá outras providências'. I.
Matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.
Violação ao princípio da separação de poderes.
Inconstitucionalidade por malferimento aos artigos 8º,
'caput', 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII,
todos da Constituição Estadual. **PARECER PELA
PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.***



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Pelotas**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da **Lei Municipal n.º 7.392**, de 8 de maio de 2025, daquele Município, que *institui a obrigatoriedade de apresentação de exame toxicológico para os vereadores da Câmara Municipal de Pelotas, e dá outras providências*.

Segundo o proponente, a norma objurgada, que inicialmente tinha por objeto apenas os membros do Poder Legislativo Municipal, expandiu-se durante a tramitação do projeto, passando a abranger também agentes do Poder Executivo e Conselheiros Tutelares, o que ensejaria a inconstitucionalidade do ato normativo. Sustenta a inicial que a lei em apreço se encontra eivada de inconstitucionalidade formal, pois padece de vício de iniciativa ao dispor de matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo (como o regime jurídico dos servidores públicos e a organização de funcionamento da administração municipal), ofendendo aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Além disso, o proponente aponta pela existência de inconstitucionalidade material, por violação a direitos fundamentais e ofensa à proporcionalidade, afirmando que a lei representa afronta à intimidade e à vida privada, sendo inadequada, desnecessária e excessivamente gravosa, ao prever sanções severas e autônomas, como o afastamento do cargo e a suspensão de vencimentos, com exoneração imediata em caso de recusa. Requer a concessão de medida liminar e, ao final, a



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

procedência da ação, com declaração de inconstitucionalidade (Evento1, PET INICIAL1 e documentos).

A liminar de suspensão de eficácia da lei foi deferida (Evento 4, DEC1).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (Evento14, PET1).

Após intimação para manifestação, a Câmara Municipal de Vereadores de Pelotas prestou informações. Suscitou, em síntese, que a Lei Municipal nº 7.392/2025 não padece de vício de iniciativa, porquanto não versa sobre regime jurídico de servidores públicos, estrutura orgânica da Administração ou atribuições de órgãos do Poder Executivo, assim como não altera plano de cargos, não dispõe sobre remuneração e não cria direitos subjetivos de natureza estatutária. Ainda, sustentou inexistir invasão de privacidade ou violação à proteção de dados sensíveis, asseverando que, em razão do princípio da transparência, os agentes políticos e os ocupantes de cargos de alta direção, ao optarem pelo exercício do poder em nome da coletividade, submetem-se a uma redução legítima de sua esfera de privacidade no que concerne à demonstração de sua aptidão funcional. Referiu que a exigência do exame toxicológico não é medida proporcional, inadequada ou desnecessária, na medida em que cria um requisito ético de aptidão para a permanência em cargo relevante, fazendo analogia com a exigência já consolidada na legislação federal para motoristas



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

profissionais. Ao final, postulou a improcedência da ação e deduziu pedido subsidiário, no sentido de que, caso reconhecida a eventual inconstitucionalidade quanto à previsão de custeio do exame, que se faça na forma de reconhecimento parcial, preservando-se o restante da norma (Evento 15, PET1).

Vieram os autos com vista ao Ministério Público.

É o breve relatório.

2. O proponente questiona a constitucionalidade da **Lei n.º 7.392, de 8 de maio de 2025**, oriunda de proposição legislativa parlamentar, a qual *“Institui a obrigatoriedade da apresentação de exame toxicológico para os vereadores da Câmara Municipal de Pelotas e dá outras providências”*. Transcreve-se:

LEI Nº 7392, DE 08 DE MAIO DE 2025.

“Institui a obrigatoriedade da apresentação de exame toxicológico para os vereadores da Câmara Municipal de Pelotas, e dá outras providências.”

(...)

Art. 1º Fica instituído a obrigatoriedade da realização de exame toxicológico para os Vereadores da Câmara Municipal de Pelotas, aos Secretários Municipais de Pelotas, aos Diretores Executivos das Secretarias Municipais de Pelotas, aos ocupantes de cargos de direção da Administração Indireta Municipal de Pelotas e aos Conselheiros Tutelares do Município de Pelotas, como requisito prévio para a permanência no exercício das funções:

Parágrafo único. O exame toxicológico deverá ser realizado periodicamente, conforme regulamentação, e o resultado deverá ser apresentado à Casa Legislativa e disponibilizado à população, imediatamente após o ato de posse, como forma de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

pgj@mprs.mp.br

garantir a transparência, nos termos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Art. 2º *A permanência no cargo estará condicionada à realização de exame toxicológico a cada 6 meses, apto a aferir o consumo de substâncias psicoativas, com janela de detecção mínima de 90 (noventa) dias.*

§ 1º *Em caso de resultado positivo, o interessado terá direito à realização de contraprova e à garantia de sigilo das informações até a conclusão do segundo exame.*

§ 2º *Caso o resultado positivo seja confirmado, o agente será afastado de suas funções sem percepção de vencimentos, podendo reassumir apenas após comprovar sua plena recuperação por meio de exame toxicológico e laudo médico oficial.*

§ 3º *O agente que se negar a realizar o exame alvo desta Lei, deverá ser imediatamente exonerado.* **Art. 3º** *A exigência do exame toxicológico não substitui o exame médico admissional, nem dispensa a apresentação de outros documentos exigidos para nomeação.*

Art. 4º *Os exames serão realizados em laboratórios devidamente credenciados, garantindo a confiabilidade dos resultados. Parágrafo único. Os custos do exame ficarão a cargo do agente examinado.*

Art. 5º *Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

Alega, em suma, que há vício de inconstitucionalidade por invasão de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, bem como ofensa a direitos fundamentais, destacando a violação à intimidade, à vida privada e a afronta ao princípio da proporcionalidade.

Com razão.

De fato. Conforme bem destacado na decisão monocrática do Evento 4, o Poder Legislativo Municipal, ao editar a norma telada, imiscuiu-se em matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II,



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

alínea “d”, e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *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 CF/88 e nesta Constituição.
(...)

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

(...)

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(...)

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...)

III – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

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

(...)

Note-se que a norma em questão, proposta por membro do Poder Legislativo Municipal, cria um novo requisito para o exercício das funções de *Secretários Municipais, Diretores Executivos das Secretarias Municipais, ocupantes de direção da Administração Indireta Municipal e Conselhos Tutelares do Município de Pelotas*, condicionando a permanência no cargo à realização de exame toxicológico semestral, cujo resultado dever ser apresentado à Câmara de Vereadores e disponibilizado à população.



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

E mais, prevê sanções administrativo-disciplinares, como o afastamento imediato e a suspensão do pagamento de vencimentos. Em assim o fazendo, a norma dispõe, nitidamente, sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

Como se vê, ainda que se possa compreender a intenção dos edis, foram disciplinados temas de natureza eminentemente administrativa, relacionados a ocupantes de cargos da administração municipal, os quais, justamente por isso, estão submetidos à iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal. E deste vício deriva a inconstitucionalidade formal da normativa, pois não pode a Câmara de Vereadores deflagrar projetos que visem a normatizar tal matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Consoante assentado pelo Ministro Sepúlveda Pertence (...) *a verificação da inconstitucionalidade formal antecede logicamente e, se afirmada, a rigor prejudica a da inconstitucionalidade material.* (...) (**ADI 1.434**, voto do rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 10-11-1999, P, DJ de 25-2-2000.)

Na mesma linha, o seguinte precedente:

*Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação deste Tribunal é de que as **normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-***



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

membros, que a elas devem obediência, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. 2. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo. 3. Agravo regimental não provido. (RE 505476 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21-08-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)

Essa compreensão encontra guarida na jurisprudência deste Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.186/2019. MUNICÍPIO DE TEUTÔNIA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DO PERÍODO DE RECEBIMENTO DO SALÁRIO-MATERNIDADE. INICIATIVA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. São de iniciativa privativa do Chefe do Executivo leis que disponham sobre servidores públicos e sobre organização e funcionamento do serviço público. A iniciativa é **condição de validade do próprio processo legislativo**, e sua inobservância resulta em ocorrência de **inconstitucionalidade formal, insanável** mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto de lei. O vício de iniciativa viola o princípio da harmonia e independência entre os poderes, consagrado no artigo 2º da Constituição Federal e nos artigos 5º e 10 da Constituição do Estado do RS. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083265595, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Antônio Maria Rodrigues de Freitas Iserhard, Julgado em: 30-04-2020)*

Destarte, o vício formal de inconstitucionalidade, uma vez reconhecido, opera como verdadeiro óbice intransponível à produção de quaisquer efeitos jurídicos pela norma inquinada,



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

independentemente de considerações sobre possíveis vícios de inconstitucionalidade de ordem material.

De outro giro, a lei municipal questionada, de iniciativa do Poder Legislativo, também positiva desrespeito ao princípio da harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do referido preceito.

Dessa forma, ao legislador municipal inexistente liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo – transposta, no caso em exame, ao Prefeito Municipal – é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
MUNICÍPIO DE ALVORADA. LEI MUNICIPAL N.
3.485/2021. LEI QUE DISPÔS SOBRE O PERÍODO DE*



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

TOLERÂNCIA E ESTABELECEU ISENÇÃO DE COBRANÇA A IDOSOS E DEFICIENTES FÍSICOS NO SISTEMA DE ESTACIONAMENTO ROTATIVO PAGO NAS VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS DO MUNICÍPIO. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085282507, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 10-12-2021)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020)

Sendo assim, impositivo o reconhecimento da inconstitucionalidade suscitada.



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

4. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** no sentido de que seja julgada procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 15 de maio de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos¹.

PC

¹ Artigo 17, inciso VI, da Lei n.º 7.669/1982 e Portaria n.º 291/2023/GABPGJ
SUBJUR N.º 1009/2026