PROCESSO Nº 5245840-46.2026.8.21.7000 - ÓRGÃO ESPECIAL

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PELOTAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR ANDRÉ LUIZ PLANELLA VILLARINHO

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ***1.*** *Processo Legislativo de Emenda à Lei Orgânica Municipal.* ***2.*** *Regra do art. 29, caput, da CF/1988 - de reprodução obrigatória no plano estadual por força dos arts. 2º e 8º da CE/RS (Tema 484/STF) - exige a votação em dois turnos e a aprovação por dois terços dos membros da Casa Legislativa para a alteração da Lei Orgânica Municipal.* ***3****. Votação global de texto consolidado que incorpora preceitos formalmente ilegítimos vicia o procedimento legislativo como um todo.* ***PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direita de inconstitucionalidade, proposta pelo **PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS**, objetivando ver declarada a inconstitucionalidade de dezenas de dispositivos da Lei Orgânica Municipal. Em síntese, como referido na decisão que apreciou o pedido de concessão de liminar, o proponente inicialmente postulou, *"a procedência da ação para":*

(e.1) declarar a nulidade, por inconstitucionalidade formal, dos ***arts. 253 a 260 e do art. 147, inciso I, alínea "c", nos termos da alínea "a"*** *supra;*

(e.2) declarar a inconstitucionalidade, em face da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul — inclusive de suas normas de reprodução obrigatória da Constituição Federal, na forma do Tema 484/STF —, dos dispositivos arrolados na alínea "b" supra, com eficácia ex tunc e efeitos erga omnes; e

(e.3) estender a ***declaração, por arrastamento, aos preceitos que mantenham com os dispositivos invalidados relação de dependência lógica ou instrumental;***

f) cumulativamente, ***a interpretação conforme a Constituição, sem redução de texto, quanto aos arts. 17, parágrafo único, 75, XVI, 80, § 2º, 83 (c/c o art. 76, IX) e 198, caput, nos exatos termos da alínea "g" do capítulo VIII da inicial, que se ratifica, bem como, subsidiariamente, do art. 73, para assentar que o dispositivo não confere ao Vereador, individualmente, poder de ingresso fiscalizatório, de inspeção ou de requisição impositiva, assegurando-lhe apenas o acesso a informações e certidões na condição de cidadão, nos termos do art. 5º, XXXIII e XXXIV, "b", da Constituição Federal e do Tema 832 - STF****, pelos canais e procedimentos ordinários, reservada a fiscalização à Câmara e às suas comissões;* ***do art. 52, VIII, para que o prazo ali fixado seja compreendido sem qualquer consequência sancionatória antes de esgotados*** *os trinta dias do modelo do art. 50, § 2º, da Constituição Federal; e* ***do art. 217, para que o dever de transparência se cumpra mediante divulgação periódica e consolidada, na forma definida pelo gestor único do SUS municipal, sem obrigação de tempo real nem imposição direta*** *de deveres a entidades privadas conveniadas ou filantrópicas".* Grifo nosso.

Na ocasião, o proponente sustentou, como teses principais, que os preceitos atacados violam a simetria constitucional e a separação dos Poderes, invadindo a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Ainda, referiu vícios no processo legislativo, bem como inconstitucionalidade decorrente da inobservância da realização de estudo de impacto financeiro orçamentário em atos normativos que criaram despesas de cunho obrigatório. Asseverou que a Emenda nº103, sob o rótulo de revisão geral, atualização e consolidação, inovou profundamente na ordem jurídica municipal, muito especialmente *nos domínios que a Constituição reserva à iniciativa legislativa e à direção administrativa do Chefe do Poder Executivo.* Mencionou que tal se deu em contexto político de maioria oposicionista, que não se limita a divergências pontuais, mas tem por objetivo *restringir a margem de atuação do Executivo, valendo-se, em efetivo desvio de finalidade, de todos os instrumentos institucionais disponíveis.* (Evento 1 – INIC1).

A decisão que apreciou a inicial para fins de recebimento determinou sua emenda, para que fossem indicados os dispositivos constitucionais que teriam sido violados em relação a cada um dos artigos da norma municipal impugnada (Evento 4 – DESPADEC1).

Em atendimento ao comando judicial, o proponente juntou aos autos cópia integral do processo legislativo que deu origem à Lei Orgânica, bem como apresentou nova petição, na qual inseriu um quadro indicativo das violações de cada um dos

dispositivos da norma municipal. Na fundamentação, asseverou que o *parâmetro para decretação de inconstitucionalidade de normas municipais, na via eleita, é a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CE/RS, art.95, XII, "d")*, assim como *as normas da Constituição Federal de reprodução obrigatória, ainda quando não transcritas literalmente no texto estadual*, cuja *incorporação opera-se de modo expresso, pela cláusula de condicionamento do art.8º - que submete a Lei Orgânica e a legislação municipal aos "princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição) e pela regra do art.10, que projeta sobre o plano municipal a separação e harmonia entre os Poderes.* Esclareceu que *sempre que o quadro analítico referir-se à norma da Constituição Federal, fá-lo-á na condição de norma de reprodução obrigatória incorporada ao parâmetro estadual por força dos arts. 8º e 10 da CE/RS* (Evento 8 – EMENDAINIC1).

A inicial apresentou dois quadros com a lista das impugnações: um abrangendo os artigos atacados originalmente na petição inicial e outro indicando os novos dispositivos incluídos a partir da emenda.

1) **ARTIGOS IMPUGNADOS INICIALMENTE** (antes da Emenda):

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**
Art. 8º, § 4º	Remessa automática e incondicionada de cópia de todos os convênios à Câmara, em 15 dias: supervisão permanente atípica da atividade administrativa.	CE/RS, arts. 10 e 19, *caput*; CF, arts. 2º e 50, § 2º (modelo típico de fiscalização mediante solicitação).
Arts. 11, I, e 13, parágrafo único	Criação, por emenda parlamentar, do Conselho de Proteção do Patrimônio Público Imobiliário Municipal, e conversão de sua autorização em requisito de validade das alienações de imóveis.	CE/RS, arts. 10, 60, II, "d", e 82, III e VII; CF, arts. 2º, 61, § 1º, II, "e", e 84, VI (criação e atribuição de órgãos; reserva de administração).
Art. 20, § 3º	Participação compulsória do Sindicato dos Municipários em todas as comissões de concursos públicos: cogestão do certame por entidade privada.	CE/RS, arts. 19, *caput* (impessoalidade e moralidade), e 60, II, "b"; CF, arts. 37, *caput* e II, e 61, § 1º, II, "c".
Art. 23, §§ 1º e 2º	Disciplina, por norma de origem parlamentar, das datas e do parcelamento da gratificação natalina dos servidores.	CE/RS, arts. 60, II, "b", e 82, III; CF, art. 61, § 1º, II, "c" (regime jurídico dos servidores).
Art. 25	Disciplina da cedência de servidores a entidades privadas: matéria de gestão de pessoal e de regime jurídico.	CE/RS, arts. 60, II, "b", e 82, III; CF, arts. 61, § 1º, II, "c", e 84, VI.
Art. 26, I	Criação de benefício funcional (matrícula gratuita e preferencial de dependentes de servidores na educação infantil e fundamental), com repercussão sobre a fila pública de vagas.	CE/RS, arts. 19, *caput* (impessoalidade e isonomia), e 60, II, "b"; CF, arts. 37, *caput*, e 61, § 1º, II, "c".
Art. 27, § 2º	Indexação automática dos vencimentos à reposição inflacionária, criando despesa obrigatória continuada de montante indeterminado.	CE/RS, arts. 19, 60, II, "a" e "b", e 154, I e II; CF, arts. 37, X e XIII, e 169; ADCT, art. 113; Súmula Vinculante nº 42.
Art. 28, *caput* e parágrafo único	Garantia especial de permanência a servidores e empregados candidatos e eleitos, com encargos sociais e assistenciais perenes a cargo do erário.	CE/RS, art. 60, II, "b"; CF, art. 61, § 1º, II, "c"; ADCT, art. 113.
Arts. 29 e 32	Criação de adicionais e gratificações (50% a 100%; 30% sobre o total da remuneração, com efeito cascata), sem estimativa de impacto nem fonte de custeio.	CE/RS, art. 60, II, "a"; CF, arts. 37, X e XIV, e 169; ADCT, art. 113.
Art. 31	Regra estatutária de recolocação funcional de professores (cômputo de atividades como regência).	CE/RS, art. 60, II, "b"; CF, art. 61, § 1º, II, "c".
Art. 35	Condicionamento de toda nomeação ou contratação à prévia fixação de quadro de lotação numérica: ingerência na direção superior da Administração.	CE/RS, arts. 10, 60, II, "b", e 82, III; CF, arts. 2º e 84, II e VI (reserva de administração).

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**
Arts. 36 e 37	Cômputo integral de tempo de serviço para vantagens; licença remunerada automática ao requerente de aposentadoria após 30 dias.	CE/RS, arts. 40, 41 e 60, II, "a" e "b"; CF, arts. 40 e 61, § 1º, II, "c"; ADCT, art. 113.
Art. 47	Atribuição à Câmara do poder de determinar a abertura de sindicância ou inquérito administrativo no âmbito do Executivo.	CE/RS, arts. 10, 60, II, "b", e 82; CF, arts. 2º e 84, II (poder hierárquico e disciplinar do Chefe do Executivo).
Art. 60, § 1º	Impedimento de voto de Vereador por parentesco (até 3º grau) com "interesse manifesto": restrição ao mandato representativo sem matriz constitucional, com destinatária certa.	CE/RS, arts. 8º, 10 e 55 (impedimentos); CF, arts. 1º, parágrafo único, 2º e 29, *caput* e I (mandato representativo; taxatividade das restrições).
Art. 60, § 3º, II, III, IV, VI e VIII, e § 4º (na parte conflitante)	Exigência de dois terços para deliberações ordinárias de gestão (concessões, alienações, empréstimos e toda a matéria de pessoal, inclusive contratações emergenciais): minoria de bloqueio sobre a agenda do Executivo; antinomia interna com o § 4º quanto ao Regimento Interno.	CE/RS, arts. 10, 19, *caput*, 58, 59, parágrafo único, e 60, II; CF, arts. 2º, 47 (regra da maioria — norma de reprodução obrigatória) e 61, § 1º.
Art. 65, § 1º	Elevação do requisito da iniciativa popular para 5% do eleitorado votante, sem paralelismo com o modelo estadual.	CE/RS, arts. 8º e 68, § 1º (1% do eleitorado); CF, art. 29, XIII (interpretado à luz da simetria e da máxima efetividade da soberania popular).
Art. 69	Extensão aos Vereadores da prerrogativa de não testemunhar: ampliação de imunidade parlamentar além da inviolabilidade material admitida no plano municipal.	CE/RS, arts. 8º, 10 e 55; CF, art. 29, VIII (rol taxativo das garantias dos Vereadores — norma de reprodução obrigatória).
Art. 75, XVI (parte final)	Convocação compulsória de agentes públicos subordinados aos Secretários e Diretores.	CE/RS, arts. 10 e 53, XXI (modelo típico de convocação de agentes políticos); CF, arts. 2º, 50 e 58, § 3º.
Art. 75, XXI	Exigência de autorização legislativa para todo e qualquer afastamento do Prefeito e do Vice-Prefeito do Município ou do País, sem limite temporal mínimo.	CE/RS, arts. 8º, 10 e 53, IV (autorização apenas para afastamentos superiores a quinze dias); CF, arts. 2º e 49, III (simetria).
Art. 80, § 1º, V, e § 2º	Faculdade de "convidar" todos os servidores, com conversão automática do convite não atendido em convocação.	CE/RS, arts. 10 e 53, XXI (modelo típico de convocação de agentes políticos); CF, arts. 2º, 50 e 58, § 3º (poderes instrutórios de CPI limitados ao modelo constitucional).

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**
Arts. 91 e 92	Concessão de isenções (taxa de alvará, ISSQN, IPTU) e de desoneração de "qualquer cobrança" de água, esgoto e lixo, sem estimativa de impacto; interferência em tarifas de serviços delegados à autarquia.	CE/RS, arts. 19, 149 e 154, I; CF, arts. 150, § 6º, 165 e 175, parágrafo único, II, III e IV; ADCT, art. 113 (densificado pelo art. 14 da LC nº 101/2000, norma interposta).
Art. 111, parágrafo único	Remessa bimestral obrigatória do relatório resumido da execução orçamentária à Câmara, além do modelo constitucional de publicação.	CE/RS, arts. 10, 82, XII, e 149; CF, arts. 2º e 165, § 3º.
Arts. 112 e 114	Imposição, no plano orgânico, de dotações obrigatórias a entidades comunitárias e de rubrica orçamentária específica: predeterminação heterônoma do conteúdo da lei orçamentária.	CE/RS, art. 149 (iniciativa orçamentária do Executivo); CF, arts. 165, 166, § 3º, e 167, IV.
Arts. 125, 131, parágrafo único, 156, § 1º, 189, 190, 209, 210, 241, 246, 249 e 250	Criação, estruturação e atribuição, por emenda parlamentar, de conselhos, sistemas, comissões e fundos no âmbito do Executivo, alguns com autonomia administrativa e dotação orçamentária própria, e condicionamento de políticas públicas à sua manifestação.	CE/RS, arts. 10, 60, II, "d", 82, 149 e 154, I; CF, arts. 2º, 61, § 1º, II, "e", 84, VI, e 165.
Art. 134	Imposição ao Executivo de "equipe e estrutura administrativa capacitada e exclusiva" de planejamento e de revisão quadrienal obrigatória do Plano Diretor.	CE/RS, arts. 19, *caput* (razoabilidade), 60, II, "d", e 82; CF, arts. 84, VI, e 182 (direção executiva da política urbana).
Art. 141	Direção minudente e heterônoma da política de desenvolvimento urbano a cargo do Executivo.	CE/RS, arts. 10, 82, 176 e 177; CF, arts. 2º, 30, VIII, e 182.
Art. 147, I, "c" e "e"	Gratuidades corporativas no transporte coletivo (policiais, guardas, bombeiros — ativos e inativos, em todos os deslocamentos — e carteiros), sem fonte de custeio; quanto à alínea "c", texto oriundo de emenda reprovada em Plenário.	CE/RS, arts. 8º, 19, 149, 154 e 262, I; CF, arts. 5º, *caput*, 19, III, 29, *caput* (deliberação válida por dois terços em dois turnos), e 175, parágrafo único, III e IV; ADCT, art. 113.
Arts. 156, § 2º, e 194, II	Participação orgânica do Poder Legislativo (indicação paritária e assento) em conselhos deliberativos do Executivo (Educação e Saúde).	CE/RS, arts. 10, 52 e 53, XVI e XIX; CF, arts. 2º e 198, III (participação da comunidade, não dos Poderes, na direção do SUS).
Art. 198, *caput* e parágrafo único	Piso da saúde calculado sobre "o total do orçamento" — base diversa da constitucional — e vinculação adicional de 10% das emendas impositivas.	CE/RS, arts. 8º, 148-A, 149 e 244, § 3º; CF, arts. 166, 167, IV, e 198, § 2º, III (densificado pelo art. 7º da LC nº 141/2012, norma interposta).

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**
Art. 228 (expressão "e parecer da COMUNA")	Condicionamento da aprovação de qualquer obra pública ou privada a parecer de órgão não definido nem instituído no texto.	CE/RS, arts. 19, *caput* (razoabilidade e segurança jurídica), e 60, II, "d"; CF, art. 225, § 1º, IV (modelo do estudo de impacto para significativa degradação).
Art. 230, parágrafo único	Proibição genérica e incondicionada de tráfego de cargas tóxicas: matéria de trânsito e transporte, privativa da União.	CE/RS, arts. 8º e 13 (limites da competência municipal); CF, arts. 22, XI, e 30, I (repartição federativa de competências — norma de observância obrigatória).
Seção XIII (arts. 253 a 260)	Texto acrescido pela Emenda Aditiva nº 1/2026, aprovada, no primeiro turno, por apenas 8 votos favoráveis — aquém dos dois terços exigidos em ambas as votações.	CE/RS, arts. 2º e 8º; CF, arts. 1º, parágrafo único, e 29, *caput* (dois turnos e dois terços — norma de reprodução obrigatória).
Interpretação conforme: arts. 17, parágrafo único; 75, XVI; 80, § 2º; 83 c/c 76, IX; 198, *caput*	Leituras que preservem: a fiscalização legislativa como controle externo típico; a convocação restrita a Secretários e dirigentes máximos; o rol de iniciativa privativa como exemplificativo; e o piso da saúde na base constitucional.	CE/RS, arts. 10, 53, 60 e 149; CF, arts. 2º, 50, 61, § 1º, 175 e 198, § 2º, III.

2. **QUADRO COMPLEMENTAR COM NOVOS ARTIGOS IMPUGNADOS** (incluídos com a emenda)

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**
Art. 52, VIII (expressão "dentro de dez dias úteis")	Redução, a um terço, do prazo constitucional para o atendimento de pedidos de informação da Câmara e de suas comissões: quebra de simetria e instrumento de assoberbamento da Administração.	CE/RS, arts. 10, 19, *caput*, e 53, XX; CF, arts. 2º e 50, § 2º (prazo de trinta dias — norma de reprodução obrigatória).

Dispositivo impugnado (ELO nº 103)	**Síntese do vício**	**Parâmetro constitucional violado (CE/RS; e normas da CF de reprodução obrigatória, incorporadas pelos arts. 8º e 10 da CE/RS — Tema 484/STF)**
Art. 73	"Livre acesso" individual e incondicionado dos Vereadores a quaisquer órgãos e entidades da Administração direta e indireta, sem prévia autorização: fiscalização unipessoal, vedada pelo princípio da colegialidade (ADI 3.046 e ADI 4.700/STF; Tema 832/STF, *a contrario sensu*; TJRJ — Armação dos Búzios).	CE/RS, arts. 10 e 53, XIX e XX; CF, arts. 2º, 31, 49, X, 50 e 58, § 3º (colegialidade da fiscalização legislativa — normas de reprodução obrigatória).
Art. 100 (expressão "além da obrigatoriedade da apresentação de informações em tempo real, divulgada diariamente através dos portais do município")	Imposição heterônoma de divulgação diária e em tempo real da arrecadação, para além do modelo constitucional de periodicidade mensal: criação de obrigação operacional contínua e de despesa sem estimativa de impacto.	CE/RS, arts. 10, 19, *caput*, 82 e 149; CF, arts. 2º, 84, VI, e 162 (modelo de divulgação mensal); ADCT, art. 113.
Art. 147, I, "b"	Gratuidade do transporte coletivo urbano aos maiores de sessenta anos, entrincheirada no plano orgânico por iniciativa parlamentar, de forma incondicionada, sem estimativa de impacto nem fonte de custeio, com oneração da equação econômico-financeira das concessões. Ofensa à coisa julgada material.	CE/RS, arts. 10, 19, 82 e 149; CF, arts. 175, parágrafo único, III e IV, e 230, § 2º (modelo constitucional restrito aos maiores de 65 anos; extensão reservada à legislação ordinária local); ADCT, art. 113.
Art. 217	Imposição, por emenda parlamentar, de sistema público de divulgação universal e em tempo real de leitos hospitalares, inclusive de unidades privadas conveniadas e filantrópicas: criação de serviço administrativo permanente com despesa continuada sem custeio, interferência na regulação assistencial do SUS e imposição de deveres a terceiros.	CE/RS, arts. 10, 19, *caput*, 60, II, "d", 82 e 149; CF, arts. 2º, 61, § 1º, II, "e", 84, VI, e 198, *caput* e I (direção única do SUS); ADCT, art. 113.

O pleito liminar foi indeferido (Evento 10 – DESPADEC1).

Na sequência, veio aos autos o proponente, postulando a reconsideração da decisão de indeferimento (Evento 16 e Evento 17, PET1), pretensão que foi rejeitada pelo Desembargador Relator, que manteve a decisão anterior por seus próprios fundamentos (Evento 19 – DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado nos termos do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, atuando na curadoria especial da integridade jurídica dos atos normativos infraconstitucionais, defendeu a manutenção das normas objurgadas no ordenamento jurídico, com lastro na presunção de constitucionalidade das leis (Evento 23 – PET1).

A Câmara de Vereadores de Pelotas, igualmente notificada, apresentou suas informações. Em apertada síntese, asseverou inexistir inovação normativa em inúmeros dispositivos impugnados pelo proponente. Referiu que *parcela substancial dos dispositivos impugnados pelo Chefe do Poder Executivo não foi criada no processo legislativo realizado no ano de 2026, constituindo mera reprodução, reorganização sistemática ou renumeração de normas que já integram a Lei Orgânica do Município de Pelotas havia vários anos.*

Nesse sentido, mencionou especificamente os artigos 23, parágrafos 1º e 2º; artigo 25, parágrafos 1º e 2º; artigos 28, 29, 31, 32, 35, 36 e 37, artigos 73 e 75, artigo 80, parágrafo 1º, inciso V e parágrafo 2º, artigo 111, artigo 114, artigo 125, artigo 147, inciso I, alíneas “b” e “e”, artigos 91 e 92, artigo 156, parágrafos 1º e 2º, artigo 194, inciso II, artigos 209 e 210, artigo 230, parágrafo único.

Afirmou que *a mera consolidação de regra preexistente não pode ser tratada, sem qualquer ressalva, como instituição originária de nova obrigação, vantagem, órgão ou despesa pública*. Requereu que a análise do feito considerasse a natureza essencialmente revisora e consolidadora da Emenda nº 103/2026, diferenciando as disposições verdadeiramente novas das normas parcialmente modificadas, ou de mero ajuste redacional ou sistemático e os comandos reproduzidos ou renumerados.

Quanto ao procedimento, sustentou a regularidade formal do Processo Legislativo e a observância do Quorum Constitucional, que teria observado o parâmetro constitucional do artigo 29, *caput*, da Constituição Federal – de observância obrigatória a todos os Municípios. Asseverou que *essa regra de reprodução obrigatória foi transposta para o âmbito do direito local no artigo 88, § 1º, da Lei Orgânica Municipal de Pelotas (Evento 1, OUT3) e reiterada no artigo 63 do novo texto promulgado*.

Em relação ao procedimento adotado especificamente quando da aprovação da Seção XIII, que refere se tratar de núcleo normativo autônomo e materialmente separável do restante do diploma, afirmou que *a Seção XIII, que trata da política municipal de segurança pública e da atuação integrada da Guarda Municipal, foi introduzida por meio da Emenda Aditiva nº 1/2026, de autoria parlamentar (Evento 8, PROCADM19 e PROCADM20). A matéria recebeu prévio parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça, que examinou sua juridicidade e sua consonância com o artigo 144 da Constituição Federal (Evento 8, PROCADM21, p. 1-*

2). Ao ser submetida ao Plenário, a Emenda Aditiva nº 1/2026 recebeu 8 votos favoráveis e 7 contrários na deliberação realizada em 19 de maio de 2026, alcançando, posteriormente, 14 votos favoráveis na votação de 30 de junho de 2026. A redação final consolidada do Projeto de Emenda à Lei Orgânica foi, ainda, submetida à deliberação plenária qualificada. Sem prejuízo da defesa da regularidade do procedimento legislativo considerado em sua integralidade, a Câmara Municipal ressalta que eventual conclusão desse Órgão Especial acerca da insuficiência do quórum constitucional em etapa específica da tramitação da Emenda Aditiva nº 1/2026 não autoriza a invalidação integral da Emenda à Lei Orgânica nº 103/2026.

Em relação ao bloco normativo dos artigos 253 a 260 e ao artigo 147, I, alínea "c", requereu, de forma subsidiária, que eventual reconhecimento de vício formal permaneça restrito aos mencionados dispositivos, pois constituiriam *unidade normativa autônoma e plenamente separável das demais hipóteses previstas no dispositivo e, com maior razão, do restante da Emenda nº 103/2026.*

Destacou que, no âmbito estritamente regimental, a jurisprudência reconhece espaço próprio de autonomia às Casas Legislativas, vedando, em regra, que divergências sobre a interpretação de normas *interna corporis* sejam convertidas em parâmetro autônomo de controle de constitucionalidade. Invocou o Tema 1.120 da repercussão geral para concluir que há autonomia da Casa Legislativa no que diz respeito a questões de natureza estritamente regimental.

Postulou o reconhecimento da autonomia municipal e da capacidade plena de auto-organização dos Municípios, como entes autônomos reconhecidos pela ordem constitucional, sendo a Lei Orgânica a expressão máxima de tal poder. Ressaltou que, nessa perspectiva, e relação aos dispositivos impugnados constantes do Capítulo II da Emenda nº 103/2026, referentes ao funcionalismo público, a mera presença do regramento na Lei Orgânica *não conduz, automaticamente, ao reconhecimento de vício de iniciativa, impondo-se verificar, em cada caso, se houve efetiva interferência em competência constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo*. Afirmou que o mesmo valeria para a previsão de princípios de proteção aos servidores, de mecanismos de transparência remuneratória e de diretrizes gerais de atuação administrativa, que devem ser confrontados concretamente com os limites constitucionais da autonomia municipal. Asseverou que a Câmara atuou dentro dos limites constitucionais de sua prerrogativa normativa originária.

Sustentou a legitimidade do controle externo parlamentar, afirmando que tal constitui função precípua e indeclinável do Poder Legislativo. Quanto aos mecanismos de transparência (acesso à informação, convocação para esclarecimentos técnicos, remessa de convênio e fiscalização de concessões administrativas), aduziu que a impugnação do proponente desconsidera o papel institucional reservado ao Parlamento. Por fim, no que se refere às diretrizes sociais, tributárias e dos serviços públicos, destacou que *a instituição e o*

aperfeiçoamento de conselhos municipais com perfil consultivo, deliberativo ou fiscalizador nas áreas de educação, saúde, habitação, assistência e segurança pública corporificam o princípio da gestão democrática e da participação comunitária, consagrado no artigo 29, inciso XII, da Constituição Federal. Os conselhos municipais são instâncias republicanas de cooperação social que integram a estrutura administrativa local para articular políticas setoriais com a sociedade civil organizada, auxiliando a tomada de decisões sem subtrair a competência executiva do Prefeito Municipal. A previsão de representação plural nesses órgãos colegiados, inclusive com indicações institucionais de diferentes segmentos comunitários, atende à diretriz constitucional de descentralização e controle social das políticas públicas. No tocante à matéria orçamentária e financeira, as previsões contidas nos artigos 112, 114 e 198 da Lei Orgânica reformada, atinentes à valorização da defesa civil, atenção à saúde e apoio comunitário (Evento 1, INIC1, p. 32 a 34), consubstanciam orientações gerais de programação que devem ser densificadas nas leis orçamentárias anuais de iniciativa do Poder Executivo. O diploma orgânico traça prioridades de Estado para o Município de Pelotas, sem impor rigidez orçamentária absoluta ou usurpar a discricionariedade alocativa na execução fiscal ordinária (Evento 24 – PET1).

É o relatório.

2. DA SISTEMÁTICA DE ANÁLISE DO PRESENTE PARECER:

Cabe registrar, inicialmente, que a opção do proponente por impugnar mais de 40 artigos em uma única inicial, com fundamentos de violação constitucional diversos para cada um dos dispositivos, dificulta sobremaneira a análise do feito. A própria fundamentação que acompanha os quadros analíticos apresentados não chega a examinar minuciosamente cada um dos dispositivos tidos por violados e, em alguns casos, o proponente indicou apenas o artigo, sem esclarecer exatamente qual o inciso ou parágrafo violado, deixando de pormenorizar os fundamentos.

Assim, para viabilizar a apreciação do amplo pedido, os dispositivos impugnados serão aglutinados em blocos no presente parecer, agrupando-se as impugnações de acordo com o vício preponderante atribuído a cada artigo, iniciando pelo vício mais grave.

2.1) DOS VÍCIOS FORMAIS:

Em sua inicial, o proponente deduziu tese sobre a existência de vícios insanáveis na origem do Projeto de Emenda à LOM (item IV da peça pórtica).

Referiu, inicialmente, que a invalidade procedimental decorreria da inobservância do artigo 194 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores de Pelotas, aprovado pela Resolução nº

4/2010, que exigia o encaminhamento para uma comissão especial, e não apenas às comissões permanentes (CCJ e COF).

Asseverou que tal *configura vício formal insanável, que contamina desde a origem todo o procedimento e, por conseguinte, a lei dele resultante*.

Além disso, invocou violação procedimental relacionada *à aprovação de e incorporação de duas emendas ao texto final do diploma, sem a observância do quórum qualificado de dois terços exigido pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno para a alteração da LOM.*

Posteriormente, ao apresentar a Emenda à Inicial, o proponente ajustou o parâmetro de constitucionalidade[1].

Assim, é sob tal perspectiva que se passa a apreciar os vícios formais invocados com relação à regularidade do processo legislativo em questão.

2.1.a)VÍCIO FORMAL DO ART. 147, I, "c": PROMULGAÇÃO DE CONTEÚDO REJEITADO PELO PLENÁRIO:

O vício procedimental foi atribuído pelo proponente na petição inicial, que assim referiu:

[1] Emenda à petição inicial: *"Com efeito, o parâmetro para a decretação de inconstitucionalidade de normas municipais, na via eleita, é a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul (CE/RS, art.95, XII, "d"). É sob essa premissa que a prsente emenda organiza a indicação dos preceitos violados, dispositivo por dispositivo) ...* ***Assim, sempre que o quadro analítico referir-se a norma da Constituição Federal, fá-loá na condição de norma de***

Art. 147, I, “c” e “e”	Gratuidades corporativas no transporte coletivo (policiais, guardas, bombeiros — ativos e inativos, em todos os deslocamentos — e carteiros), sem fonte de custeio; quanto à alínea “c”, texto oriundo de emenda reprovada em Plenário.	CE/RS, arts. 8º, 19, 149, 154 e 262, I; CF, arts. 5º, *caput*, 19, III, 29, *caput* (deliberação válida por dois terços em dois turnos), e 175, parágrafo único, III e IV; ADCT, art. 113.

A alínea “e”, também mencionada no quadro, não foi impugnada por vício formal, motivo pelo qual não será abrangida pelo presente item.

O dispositivo impugnado contém a seguinte redação:

> ***Art. 147****. É assegurada:*
> ***I -*** *a gratuidade do transporte coletivo urbano:*
> *(...)*
> *c) aos policiais da segurança pública, guardas municipais e bombeiros militares, ativos e inativos, em todos os deslocamentos no território municipal, em razão de sua função ou condição;*

Antes de examinar a tramitação, convém delimitar o parâmetro de controle. O art. 29, *caput*, da Constituição Federal determina que a lei orgânica seja “votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará”.

Trata-se de norma de reprodução obrigatória, que integra o parâmetro de controle estadual por força do art. 8º da Constituição do Estado, na forma do Tema 484 da repercussão geral (STF, RE 650.898, Tribunal Pleno, j. 01/02/2017)[2].

reprodução obrigatória incorporada ao parâmetro estadual por foca dos arts. 8º e 10 da CE/RS, com a indicação, onde existente, do preceito estadual correspondente).

[2] ***Tema 484 - a) Legitimidade de tribunal de justiça para atuar em controle concentrado de constitucionalidade de lei municipal contestada em face da Constituição Federal; b) Possibilidade de concessão de gratificação natalina, ou de outras espécies remuneratórias, a detentor de mandato eletivo remunerado por subsídio.***

No mesmo sentido, destaca-se recente julgado do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que reconheceu vício formal insanável em emenda à Lei Orgânica aprovada sem observância desse rito:

> *DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO INTERSTÍCIO MÍNIMO ENTRE TURNOS DE VOTAÇÃO. VÍCIO FORMAL NO PROCESSO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE POR ARRASTAMENTO. PROCEDÊNCIA. I. CASO EM EXAME 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Emenda à Lei Orgânica nº 17/2025, que alterou dispositivos da Lei Orgânica municipal para dispor sobre iniciativa legislativa relativa à criação, transformação e extinção de cargos públicos. II. QUESTÕES EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em saber se a Emenda à Lei Orgânica nº 17/2025 padece de vício formal por inobservância do interstício mínimo de dez dias entre os dois turnos de votação, exigido pelo art. 29, caput, da CF/1988, bem como se as Resoluções Legislativas nºs 02 e 04/2025, editadas com fundamento na norma impugnada, devem ser declaradas inconstitucionais por arrastamento. III. RAZÕES DE DECIDIR 3.* ***O art. 29, caput, da CF/1988 estabelece que a Lei Orgânica municipal e suas emendas devem ser aprovadas em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, por dois terços dos membros da Câmara Municipal, tratando-se de norma de reprodução obrigatória, aplicável aos Estados e Municípios.*** *4. A Emenda nº 17/2025 foi aprovada em turno único, em sessão ordinária realizada em 24.6.2025, sem observância do interstício mínimo constitucional, configurando vício formal insanável no processo legislativo. 5. Reconhecida a inconstitucionalidade formal da emenda, impõe-se a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento das Resoluções Legislativas nºs 02 e 04/2025, editadas com fundamento direto na norma inválida. IV. DISPOSITIVO 6. Pedido procedente para declarar a inconstitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica nº 17/2025 do Município de Analândia, bem como, por arrastamento, das Resoluções Legislativas*

Relator(a):*MIN. MARCO AURÉLIO,* ***Leading Case:****RE 650898*
Descrição:*Recurso extraordinário em que se discutem, à luz dos artigos 7º, VIII e XVII, 29, V, e 39, §§ 3º e 4º, da Constituição Federal, a possibilidade, ou não, de órgão especial do tribunal de justiça analisar, em sede de controle concentrado, a constitucionalidade lei municipal contestada em face da Constituição Federal, bem assim a possibilidade, ou não, de concessão de terço constitucional de férias, gratificação natalina e verba de representação a detentores de mandato eletivo que percebem subsídio.*
Tese:*1) Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados; e 2) O art. 39, § 4º, da Constituição Federal não é incompatível com o pagamento de terço de férias e décimo terceiro salário.*

> *nºs 02 e 04/2025 da Câmara Municipal. Dispositivos relevantes citados: CF/1988, art. 29, caput; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 22 e 144. Jurisprudência relevante citada: STF, RE nº 650.898/RS, Rel. Min. Gilmar Mendes, Plenário, j. 01.08.2017 (Tema 484); TJSP, ADI nº 2210951-98.2024.8.26.0000, Rel. Des. Vico Mañas, Órgão Especial, j. 19.02.2025.*
>
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2334969-60.2025.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/04/2026; Data de Registro: 06/04/2026)

A requerida invoca, em sua defesa, o Tema 1.120[3], que se refere à aplicação da separação dos poderes no âmbito do controle jurisdicional de constitucionalidade sobre normas regimentais de casas legislativas.

A tese, contudo, não socorre a requerida. Ela ressalva, de forma expressa, as hipóteses em que caracterizado "o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo", e é esse o caso dos autos. Não se discute aqui o quórum que o Regimento Interno estabelece para a votação de emendas acessórias, nem a interpretação que a Casa conferiu às próprias normas internas. Discute-se se o conteúdo que passou a integrar a Lei Orgânica que é objeto da presente ação foi aprovado por dois terços dos membros da

[3] ***Tema 1120 - Separação de poderes e controle jurisdicional de constitucionalidade em relação à interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas.***
Relator(a):*MIN. DIAS TOFFOLI,* ***Leading Case:****RE 1297884*
Descrição:*Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos artigos 1º, parágrafo único, 37, caput, 58, § 2º, inciso I, e 65 da Constituição Federal, a validade de acórdão que, em controle incidental, mediante a interpretação de normas regimentais das Casas Legislativas, declarou a inconstitucionalidade formal do artigo 4º da Lei 13.654/2018, o qual revogou o artigo 157, § 2º, inciso I, do Código Penal, alterando o crime de roubo majorado pelo emprego de arma.*
Tese:*Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis.*

Câmara, em dois turnos, como exige o art. 29, *caput*, da Constituição Federal.

Fixadas essas premissas, passa-se ao exame da tramitação.

O Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2026, em sua redação original, assegurava a gratuidade do transporte coletivo, na alínea "c" do inciso I do art. 147, apenas "aos policiais militares fardados nos deslocamentos a serviço ou em razão do mesmo" e, na alínea "f", "aos Bombeiros militares fardados nos deslocamentos a serviço ou em razão do mesmo" (Evento 8, PROCADM4, p. 53). A redação da alínea "c" coincidia com a do art. 165, I, "c", da Lei Orgânica então vigente.

A Emenda Substitutiva nº 1/2026 propôs alterar a alínea "c", para estender o benefício "aos policiais da segurança pública, guardas municipais e bombeiros militares, ativos e inativos, em todos os deslocamentos no território municipal, em razão de sua função ou condição", e suprimir a alínea "f" (Evento 8, PROCADM12).

Na fundamentação da proposta de emenda substitutiva, consta que a finalidade seria *fortalecer a segurança pública no transporte coletivo urbano, por meio da ampliação da presença de policiais da segurança pública, guardas municipais e bombeiros militares, ativos e inativos, nos veículos que atendem diariamente a população* e que a inclusão dos agentes inativos estaria justificada porque *são profissionais que, ao longo de sua trajetória na segurança pública, receberam formação técnica,*

treinamento operacional e vivência prática no enfrentamento de situações de risco, de modo que estariam *aptos a identificar situações suspeitas, agir com discernimento e interferir positivamente na ocorrência de eventos que atentem contra a segurança dos usuários.*

Na **Sessão Ordinária nº 46, de 19 de maio de 2026**, a emenda recebeu 9 (nove) votos favoráveis e 8 (oito) contrários, com 18 (dezoito) dos 21 (vinte e um) vereadores presentes. A votação foi registrada como "simples nominal" e "em votação e discussão única", e a emenda foi dada como aprovada (Evento 8, PROCADM15, p. 1).

Na **Sessão Ordinária nº 64, de 30 de junho de 2026**, a emenda foi novamente submetida ao Plenário, "em segunda votação", desta vez em votação qualificada nominal. Obteve 13 (treze) votos favoráveis e 8 (oito) contrários, com todos os vereadores presentes, e foi expressamente registrada como **"REPROVADO"** (Evento 8, PROCADM14, p. 1).

Apesar disso, o texto promulgado da Emenda à Lei Orgânica nº 103/2026 reproduz, literalmente, a redação proposta pela emenda rejeitada e não contém a alínea "f" que ela pretendia suprimir (Evento 8, PROCADM31, p. 43). A origem do dispositivo, portanto, não comporta dúvida: não se trata de redação originária do projeto, mas do texto de emenda que o Plenário rejeitou.

O conteúdo da alínea "c", assim, **jamais obteve, em deliberação específica, o apoio de dois terços dos membros da**

Câmara (14 votos). Na primeira votação, recebeu 9 votos; na segunda, 13, e foi rejeitado.

Poder-se-ia sustentar que a aprovação do projeto, em dois turnos, por 14 votos, em 30 de junho e 14 de julho de 2026 (Evento 8, PROCADM28 e PROCADM30), teria abrangido todo o seu conteúdo, inclusive a nova redação da alínea. Entende-se, com a devida vênia, que o argumento não se sustenta. A votação global de um projeto de revisão integral, com mais de duzentos e sessenta artigos, pressupõe que o texto submetido ao Plenário reflita as deliberações anteriormente tomadas sobre cada emenda. Ela não constitui nova deliberação específica sobre cada dispositivo e não tem aptidão para reverter, implicitamente, a rejeição expressa de determinado conteúdo. Entendimento diverso esvaziaria a votação das emendas e permitiria que qualquer conteúdo rejeitado fosse reintroduzido pela simples inserção no texto consolidado.

A promulgação, por sua vez, é ato vinculado, que atesta a existência de deliberação válida; não a supre nem a substitui. Promulgar como aprovado um texto que o Plenário rejeitou viola não apenas a regra do art. 29, *caput*, da Constituição Federal, mas o próprio princípio democrático (CF, art. 1º, parágrafo único; CE/RS, art. 2º), pois confere força normativa a conteúdo que não obteve a adesão da maioria qualificada dos representantes eleitos.

Registre-se, ainda, que o relatório da votação da Redação Final nº 1/2026, realizada em 15 de julho de 2026, não registra nem votos nem resultado (Evento 8, PROCADM32, p. 1), de modo que não é possível dele extrair que a nova redação do

dispositivo tenha sido incorporada e votada nessa etapa - o que, ademais, seria bastante improvável, já que a redação final se destina a correções de forma e técnica legislativa e não à alteração de mérito.

Em suma, o art. 147, I, "c", da Lei Orgânica, na redação da Emenda nº 103/2026, é formalmente inconstitucional, por afronta ao art. 29, *caput*, e ao art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, normas de reprodução obrigatória, incorporadas ao parâmetro estadual pelos arts. 2º e 8º da Constituição do Estado.

2.1.b) VÍCIO FORMAL ALEGADO QUANTO AOS ARTS. 253 A 260 (SEÇÃO XIII):

Seção XIII (arts. 253 a 260)	Texto acrescido pela Emenda Aditiva nº 1/2026, aprovada, no primeiro turno, por apenas 8 votos favoráveis — aquém dos dois terços exigidos em ambas as votações.	CE/RS, arts. 2º e 8º; CF, arts. 1º, parágrafo único, e 29, *caput* (dois turnos e dois terços — norma de reprodução obrigatória).

Um conjunto de 8 (oito) dispositivos, referentes à Seção XIII da Emenda à Lei Orgânica nº 103, foi objeto da impugnação veiculada na presente ADI sob o mesmo fundamento principal de inconstitucionalidade por irregularidade do processo legislativo. Segundo o proponente, todo esse bloco normativo seria formalmente nulo porque o texto não alcançou dois terços **no primeiro turno de sua votação**.

Esses são os dispositivos impugnados:

SEÇÃO XIII DA SEGURANÇA PÚBLICA MUNICIPAL

Art. 253. *A segurança pública municipal é dever do Município, direito e responsabilidade de todos, exercida para a preservação da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de ações preventivas, ostensivas e de proteção, com a colaboração da comunidade e a integração com os demais órgãos de segurança pública.*
Art. 254. *A política municipal de segurança pública será pautada pelos seguintes princípios:*
I - respeito aos direitos humanos e às liberdades individuais;
II - prevenção da violência e da criminalidade, com foco nas causas sociais;
III - atuação integrada e colaborativa com os demais órgãos de segurança pública e esferas de governo;
IV - transparência e participação social na definição e acompanhamento das ações de segurança;
V - uso seletivo e proporcional da força, em estrita observância à lei;
VI - Valorização e capacitação contínua dos profissionais envolvidos na segurança municipal;
VII - Promoção da cultura de paz e da mediação de conflitos.

Art. 255. *O Município exercerá suas competências em segurança pública, prioritariamente, na proteção de seus bens, serviços e instalações, no policiamento ostensivo e comunitário, na fiscalização da legislação municipal, na prevenção da violência, na colaboração com a defesa civil, na proteção ambiental e patrimonial, e no incentivo ao uso de tecnologias, nos termos da legislação específica.*

Art. 256. *A Guarda Municipal, instituição de caráter civil, uniformizada e armada, já instituída no Município, tem como função primordial a proteção municipal preventiva e ostensiva, nos termos da legislação específica.*
Art. 257*. O Município exercerá, por meio de seus Agentes Municipais de Trânsito, as atividades de fiscalização, ordenamento, operação, educação e engenharia de tráfego, reconhecendo a segurança viária como parte integrante da segurança pública, nos termos da legislação específica.*

Art. 258*. O Conselho Municipal de Segurança Pública, órgão colegiado de caráter consultivo e de controle social, será instituído por lei específica, destinado a colaborar na formulação e no monitoramento das políticas de segurança*

> *pública de interesse local. Parágrafo único. A lei de criação disporá sobre a organização, o funcionamento e a composição do Conselho, assegurada a participação paritária de representantes do Poder Público, incluindo a guarda municipal e da sociedade civil organizada, podendo prever a colaboração de órgãos de segurança estaduais e federais atuantes no município, na forma da legislação vigente.*
> ***Art. 259**. O Município deverá destinar recursos orçamentários específicos para a manutenção e o aprimoramento das ações de segurança pública municipal, e o Poder Executivo Municipal elaborará e implementará o Plano Municipal de Segurança Pública, de duração plurianual, em consonância com as diretrizes nacionais e estaduais, e promoverá a articulação, a coordenação e a gestão estratégica das ações de segurança pública, com mecanismos de participação social, nos termos da legislação específica.*
> ***Art. 260**. O Município promoverá a integração das políticas sociais com as ações de segurança pública, e a proteção e o atendimento às vítimas de violência e criminalidade, garantindo apoio psicológico e social, e fortalecendo os canais de denúncia e acolhimento, nos termos da legislação específica.*

O autor invoca vício procedimental, com violação à norma de reprodução obrigatória, consoante os artigos 2º e 8º da Constituição Estadual, diante do previsto do artigo 29 da Constituição Federal.

> *Constituição Estadual*:
>
> ***Art. 2.º** A soberania popular será exercida por sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com igual valor para todos e, nos termos da lei, mediante:*
> *I - plebiscito;*
> *II - referendo;*
> *III - iniciativa popular. (...)*
>
> ***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.*

> *Constituição Federal:*
>
> *Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal**, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*
> *(...)*

A Seção XIII foi acrescentada por Emenda Aditiva ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2026, sendo destinada à Segurança Pública Municipal, conforme se verifica da leitura dos dispositivos acima transcritos.

Com razão o proponente quanto à existência de vício no procedimento.

De acordo com o processo legislativo juntado ao feito, a Emenda Aditiva nº 1/2026 foi submetida ao Plenário em duas oportunidades. Na **Sessão Ordinária nº 46, de 19 de maio de 2026**, recebeu 8 (oito) votos favoráveis e 7 (sete) contrários, com 15 (quinze) dos 21 (vinte e um) vereadores presentes, em votação registrada como "simples nominal" e "em votação e discussão única" (Evento 8, PROCADM19, p. 1). Na **Sessão Ordinária nº 64, de 30 de junho de 2026**, foi novamente votada, "em segunda votação", e recebeu 14 (quatorze) votos favoráveis e 7 (sete) contrários, com todos os vereadores presentes (Evento 8, PROCADM20, p. 1).

Os turnos de votação da proposta de emenda à Lei Orgânica, por sua vez, ocorreram em 30 de junho de 2026 (Sessão

Ordinária nº 64) e em 14 de julho de 2026 (Sessão Ordinária nº 70), ambos em votação qualificada nominal. O projeto obteve 14 (quatorze) votos favoráveis e 7 (sete) contrários no primeiro turno e 14 (quatorze) votos favoráveis e 6 (seis) contrários no segundo, com interstício de catorze dias (Evento 8, PROCADM28 e PROCADM30).

A Câmara sustenta que o quórum constitucional foi observado porque o projeto foi aprovado, nos dois turnos, por 14 votos.

Ocorre que o processo legislativo juntado demonstra que, no rito adotado pela Câmara, as emendas acessórias ao Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 1/2026 foram submetidas a **deliberações próprias e autônomas, em duas votações**: a primeira, registrada como "em votação e discussão única", em 19 de maio; a segunda, registrada expressamente como "em segunda votação", em 30 de junho (Evento 8, PROCADM14, PROCADM15, PROCADM19 e PROCADM20). As votações do projeto, por sua vez, recaíram sobre o texto consolidado, já integrado pelas emendas acolhidas. Foi, portanto, nas votações das emendas que o Plenário deliberou especificamente sobre o acréscimo de cada conteúdo ao texto.

Nesse contexto, o conteúdo acrescido por emenda somente pode ser considerado validamente aprovado se as deliberações que o incorporaram ao texto observarem o quórum qualificado do art. 29, *caput*, da Constituição Federal. Do contrário, bastaria à maioria simples introduzir conteúdo novo na Lei Orgânica

em votação específica, e a deliberação global posterior, sobre um texto com mais de duzentos e sessenta artigos, conferiria a esse conteúdo aparência de aprovação qualificada que ele jamais obteve. A exigência constitucional, cuja finalidade é assegurar que as normas fundamentais do Município contem com adesão ampla e reiterada da Câmara, ficaria esvaziada.

Na primeira deliberação sobre a Seção XIII, o conteúdo obteve apenas 8 votos favoráveis, número inferior não só aos 14 exigidos pelo art. 29, como à própria maioria absoluta dos membros da Casa (11 votos). A aprovação posterior, por 14 votos, não convalida o vício. A Constituição exige dois terços em cada um dos turnos, e a segunda deliberação existe para confirmar, após reflexão, a decisão tomada na primeira, e não para suprir a falta dela.

Esse entendimento guarda coerência com o adotado no item 2.1. Se a votação global do projeto bastasse para suprir a falta de quórum qualificado nas deliberações específicas, a própria alínea “c” do art. 147, que o Plenário rejeitou, teria de ser considerada aprovada, pois consta do texto aprovado globalmente por 14 votos. A premissa comum aos dois casos é a mesma: **a deliberação global não substitui a deliberação específica sobre o conteúdo**.

Há ainda um elemento adicional. A segunda votação da Emenda Aditiva, em 30 de junho, foi registrada como “votação simples nominal”, e dela participou o Presidente da Câmara (Michel Ferreira Escalante), sem que houvesse empate (Evento 8, PROCADM20, p. 1). O art. 70, § 2º, da Lei Orgânica então vigente

dispunha que "o Presidente da Câmara votará somente quando houver empate ou quando a matéria exigir presença de dois terços" (Evento 1, OUT3, p.33). Assim, ou a matéria exigia quórum qualificado, e então a votação de 19 de maio, por maioria simples, foi irregular; ou não exigia, e o voto do Presidente não poderia ser computado, caso em que a emenda teria obtido 13 votos, também abaixo de dois terços. Embora a norma local não seja parâmetro de controle nesta via, o dado reforça a conclusão de que o conteúdo da Seção XIII não reuniu, nas deliberações que o incorporaram ao texto, a maioria qualificada exigida pela Constituição.

A própria Lei Orgânica então vigente reproduzia a exigência de maioria qualificada em cada uma das deliberações, ao dispor que a proposta de emenda seria considerada aprovada somente se obtivesse, "em ambos" os turnos, dois terços dos votos da Câmara (Evento 1, OUT3, p. 43):

> ***Art. 88. A Lei Orgânica Municipal poderá ser emendada mediante proposta****:*
> *(...)*
> *§ 1º A proposta será discutida e* ***votada em dois turnos****, com interstício de 10 (dez) dias entre um e o outro,* ***considerando-se aprovada se obtiver em ambos DOIS TERÇOS dos votos da Câmara.*** *(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 4/1991)* - grifo nosso.

A norma local, repita-se, não é parâmetro de controle na presente via, mas evidencia que a Câmara conhecia a exigência. Tanto a conhecia que, em 30 de junho, submeteu a Emenda Substitutiva nº 1/2026 a votação qualificada e a declarou rejeitada por não atingir 14 votos.

Não incide, na hipótese, o Tema 1.120 da repercussão geral. Como exposto no item 2.1, a controvérsia não diz respeito à interpretação de norma regimental, mas à observância do quórum qualificado imposto pelo art. 29, *caput*, da Constituição Federal ao conteúdo que passou a integrar a Lei Orgânica.

2.1.c) CONTAMINAÇÃO DE TODO O PROCESSO LEGISLATIVO E PREJUDICIALIDADE DO EXAME DOS VÍCIOS MATERIAIS:

Os vícios examinados nos itens anteriores não se limitam aos dispositivos em que se manifestaram, pois comprometem a própria deliberação que aprovou a Emenda à Lei Orgânica nº 103/2026 e, por tal motivo, contaminam todo o processo legislativo.

No rito adotado pela Câmara, a proposta foi aprovada em votação global, "em votação e discussão única", ocasiões em que o Plenário deliberou, de uma só vez, sobre um texto consolidado de mais de duzentos e sessenta artigos (Evento 8, PROCADM28 e PROCADM30). Ocorre que o **objeto dessa deliberação estava viciado**. O texto submetido não correspondia às deliberações anteriormente tomadas pelo Plenário: continha conteúdo que obtivera apenas 8 votos em sua primeira deliberação (Seção XIII) e conteúdo expressamente rejeitado (art. 147, I, "c"). Quando o objeto de uma deliberação indivisível está viciado, o vício alcança a

deliberação inteira, pois não é possível isolar a parcela do consentimento parlamentar que se formou em torno do texto regular.

A promulgação atestou como aprovado pela maioria qualificada um texto cuja formação não observou o rito do art. 29, *caput*, da Constituição Federal. O vício, portanto, é do **procedimento**, e não de dispositivos isolados.

Por essas razões, entende-se não ser possível acolher o pedido subsidiário da Câmara, de restringir o reconhecimento do vício aos arts. 253 a 260 e ao art. 147, I, "c", uma vez que o vício não reside apenas no conteúdo desses dispositivos, mas na deliberação que aprovou todo o texto.

Por fim, ciente do efeito drástico que a procedência da ação acarreta, cabe registrar que, segundo as informações da Câmara, boa parte das normas já integrava a Lei Orgânica anterior. Essa circunstância não afasta o vício formal, que decorre do procedimento de aprovação da Emenda nº 103/2026, mas repercute nos efeitos da declaração: com a nulidade dos dispositivos, restabelece-se a disciplina anterior, o que atenua o impacto da decisão sobre a ordem jurídica municipal.

Por fim, reconhecida a inconstitucionalidade formal de todos os dispositivos impugnados, entende-se **prejudicado o exame dos vícios materiais** a eles atribuídos, já que o vício formal é questão prejudicial e antecedente da análise dos vícios materiais.

Caso entenda-se por acolher o pedido subsidiário de restrição do reconhecimento dos vícios ao bloco da segurança pública e ao artigo 147, I, *c*, desde já se manifesta o Ministério

Público no sentido de ser renovada a vista para apreciação das outras três dezenas de dispositivos impugnados, aos quais são atribuídos vícios materiais.

3. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência do pedido**, para que seja declarada a inconstitucionalidade formal de todos os dispositivos da Emenda à Lei Orgânica nº 103/2026 do Município de Pelotas impugnados na inicial e em sua emenda, por afronta ao art. 29, *caput*, e ao art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal, normas de reprodução obrigatória, incorporadas ao parâmetro estadual pelos artigos 2º e 8º da Constituição do Estado, restando prejudicados o exame dos vícios materiais e os pedidos de interpretação conforme a Constituição.

Porto Alegre, 09 de outubro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,
Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos[4].

PC

[4] Artigo 17, inciso VI, da Lei Estadual nº 7.669/1982 e Portaria n° 291/2023/GABPGJ