PROCESSO N.º 5307861-58.2026.8.21.7000/RS – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS

REQUERIDA: CÂMARA DE VEREADORES DE PELOTAS

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR JORGE LUIS DALL AGNOL

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. *Município de Pelotas. Lei nº 7.544, de 18 de agosto de 2026, que 'revoga os arts. 2º e 3º e o parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal nº 4.676, de 29 de junho de 2001, e dispõe sobre a remuneração dos dispositivos remanescentes, e dá outras providências'. Vício de iniciativa. Matéria administrativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea "b", e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, "caput", todos da Constituição Estadual. Precedentes judiciais.* ***PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.***

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Exmo. Sr. **PREFEITO MUNICIPAL DE PELOTAS**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da Lei Municipal nº 7.544, de 18 de agosto de 2026, que *revoga os arts. 2º e 3º e o parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal nº 4.676, de 29 de junho de 2001, e dispõe sobre a remuneração dos dispositivos remanescentes, e dá outras providências*, por ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea "b", e 82, inciso III e VII, todos da Constituição Estadual.

O proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao tratar de matéria tipicamente administrativa e dispor sobre a cedência de servidores mediante convênios e sobre o teto de despesa com servidores comissionados de outras esferas, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo. Acrescentou a existência de vício de inconstitucionalidade material por ausência de estudo de impacto orçamentário e financeiro. Postulou a concessão de liminar e, por fim, a procedência integral do pedido, declarando-se a inconstitucionalidade da lei (petição inicial e documentos que a instruem se encontram no Evento 1).

O pedido liminar foi deferido (Evento 4).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da

Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (Evento 16).

A Câmara de Vereadores de Pelotas, notificada, prestou informações, aduzindo, em resumo, que a norma vergastada é oriunda de projeto de lei que ambiciona a contenção e racionalização de gastos públicos, sendo plenamente admissível a iniciativa parlamentar para direcionar recursos públicos para atendimento de áreas prioritárias. Frisou a inaplicabilidade do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Apontou que a lei objurgada não majorou vencimentos e tampouco dispôs sobre isenções ou incentivos fiscais, limitando-se a redução de despesa pública. Sustentou que a lei não altera a estrutura administrativa, mas apenas suprimiu a autorização para que o ente público municipal arcasse com ressarcimento financeiro de salários e encargos cobrados pelas instituições de origem e afastou a regra que permitia a majoração do vencimento local. Teceu considerações sobre a presunção de constitucionalidade da norma e sobre a autonomia do seu poder legiferante. Ao final, pleiteou a revogação da liminar deferida e a improcedência da ação (Evento 18).

É o breve relatório.

2. A norma legal impugnada foi vazada nos seguintes termos:

Lei nº 7.544, de 18 de Agosto de 2026

Revoga os arts. 2º e 3º e o parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal nº 4.676, de 29 de junho de 2001, e dispõe sobre a remuneração dos dispositivos remanescentes, e dá outras providências.

O Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pelotas, *Estado do Rio Grande do Sul.*
Faço saber que de acordo com o §4º do art. 86, da Lei Orgânica, promulgo a seguinte lei.

Art. 1º Ficam revogados os artigos 2º; 3º;. e o parágrafo único do art. 4º da Lei Municipal nº 4.676, de 29 de junho de 2001.

Art. 2º Os dispositivos remanescentes da Lei Municipal nº 4.676, de 29 de junho de 2001, ficam renumerados de forma sequencial, em razão das revogações promovidas por esta Lei da seguinte forma:

"Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar convênios com Instituições da Administração Pública Direta ou Indireta, inclusive Funcionais, das diversas esferas de poder, regulando a cedência de servidores.

Art. 2º Fica limitado o número de servidores de outras esferas governamentais para ocupar cargo em comissão cujo ressarcimento de salário, incluindo vantagens, excedeu o valor pago pela Administração Municipal:

I – a 20 % (vinte por cento) do total de Cargos símbolo CCs ou equivalente;

II – A 10% (dez por cento) do total de cargos símbolo CC1 ou equivalente.

Art. 3º O servidor cedido à Administração Pública Municipal, quando ocupar Função Gratificada, fará jus à gratificação correspondente à respectiva função, de acordo com a legislação municipal vigente.

Art. 4º As despesas decorrentes da presente Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias.

Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2001."

> *Art. 3º Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.*

3. Em que pese se reconheça a louvável intenção dos Edis da Câmara Municipal de Vereadores de Pelotas, merece integral acolhimento a pretensão deduzida na exordial.

Com efeito, a Câmara Municipal de Vereadores de Pelotas, ao editar a norma impugnada - que disciplina a cedência de servidores, o regime financeiro do ressarcimento do órgão cedente e o teto de gastos com cargos em comissão de outras esferas de poder - , disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia ao Prefeito Municipal, visto que de natureza eminentemente administrativa.

Inegável, portanto, que a lei impugnada versou sobre o regime jurídico dos servidores públicos, as formas de provimento de cargos em comissão e a remuneração dos servidores cedidos.

No caso em apreço, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “b”, e do artigo 82, incisos III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta da Província, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, *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.*
> *[...].*
>
> *Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*
> *[...].*
> *II - disponham sobre:*
> *[...].*
> *b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;*
> *[..].*
>
> *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;*
> *[...]*

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem a dispor sobre tal matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles[1]:

> *[...]*
> ***A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem***

[1] MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.

> ***aditiva.*** *No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...].*

Importante realçar, ademais, que, na espécie, ainda que se cogite da hipótese aventada pela Câmara Municipal de Vereadores, no sentido de que a norma atacada apenas objetiva à redução de despesa, fato é que o texto legal adentra no regime jurídico dos servidores municipais: as condições para o provimento de cargos em comissão, a estrutura de remuneração de cargo de livre nomeação e exoneração, e a limitação ao ressarcimento remuneratório de cargo em comissão.

Como se vê, a análise dos seus dispositivos deixa evidente que houve limitação indevida, pelo Poder Legislativo, ao espectro de atuação do Poder Executivo com relação às atribuições da Administração e sua organização, determinando condutas e fixando limitações ao agir de órgãos do Poder Executivo.

Assim sendo, nítida a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que dispõe sobre matérias e condutas administrativas próprias do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

É pacífica a posição do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul pela inconstitucionalidade de normas oriundas do Poder Legislativo, quando estas interfiram na

atuação administrativa, criando atribuições ao Poder Executivo, conforme ilustra os precedentes a seguir indicados:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS.* ***LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 7.517, DE 25 DE FEVEREIRO DE 2026. EXAME TOXICOLÓGICO PERIÓDICO PARA AGENTES PÚBLICOS. INICIATIVA PARLAMENTAR****. Preliminar de conexão. Identidade de causa de pedir e relação de acessoriedade com a ação direta de inconstitucionalidade nº 5088957-71.2026.8.21.7000 que questiona a lei matriz ordinária nº 7.392 de 2025. Reunião dos processos para julgamento conjunto que se impõe para evitar decisões conflitantes.* ***Vício formal de iniciativa. Usurpação de competência privativa do chefe do poder executivo. Norma de origem parlamentar que dispõe sobre regime jurídico de servidores públicos municipais e atribui novas funções administrativas à Secretaria Municipal de Recursos Humanos. Violação ao princípio da separação e harmonia dos poderes. Ofensa aos artigos 8º, 10, 60, inciso II, alínea d, e 82, incisos III e VII, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul****. Inconstitucionalidade material. Ofensa aos direitos fundamentais à intimidade, à vida privada e à presunção de inocência. Imposição compulsória e periódica de exame toxicológico de larga janela de detecção a agentes políticos e administrativos sem justificativa de risco específico ou suspeita individualizada. Desproporcionalidade da medida. Violação à proteção de dados pessoais. Divulgação pública do status de aptidão no portal da transparência. Exposição indireta de dados sensíveis de saúde. Desrespeito à lei geral de proteção de dados e ao artigo 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal.* ***Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente***.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 50889550420268217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Bayard Ney de Freitas Barcellos, Julgado em: 16-07-2026)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE DR. RICARDO.* ***LEI MUNICIPAL Nº 01, DE 03 DE MAIO DE 2019. REVOGAÇÃO DO INCISO V DO ARTIGO 36 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.833/2018 QUE TRATAVA DA***

> ***APOSENTADORIA E VACÂNCIA DE CARGO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 60, INCISO II, ALÍNEA B, E 82, INCISO III, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL****. Padece de vício de inconstitucionalidade formal, por ofensa aos artigos 8º, 60, inciso II, alínea b, e 82, inciso III da Constituição Estadual, a lei de iniciativa parlamentar que revoga regra de vacância de cargo público e de aposentadoria dos servidores públicos municipais, pois matéria afeta à competência privativa do Chefe do Poder Executivo.* ***AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.***(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 52359606420258217000, Órgão Especial, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 16-04-2026)

Necessário, ainda, ressaltar que a lei objurgada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual[2]. 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 princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste 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

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

observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Logo impositiva a procedência da ação.

4. Pelo exposto, opina a **SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS** pela **procedência** do pedido, confirmando a liminar já deferida, na esteira dos fundamentos antes delineados.

Porto Alegre, 28 de outubro de 2026.

JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO,

Subprocuradora-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos[3].

AABSC

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