



Porto Alegre, 31 de março de 2025.

Informação nº 666/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consulente: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise acerca da viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 56/2025, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a transparência pública na tramitação de projetos de empreendimentos privados no Município [...]”. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº 20.097/2025, é solicitada análise do Projeto de Lei nº 56/2025, de autoria parlamentar, que pretende estabelecer, a título de ampliação da transparência pública, que seja veiculado no Portal da Transparência do Município link para acompanhamento e fiscalização pelo cidadão na tramitação de projetos de empreendimentos privados que ingressarem com pedido de licença.

Passamos a considerar.

1. O exercício da competência legiferante pelo Município.

O objeto da proposição vem ao encontro do princípio da transparência na gestão pública e é, portanto, de evidente interesse local, conforme previsto no art. 30, I, da Constituição Federal.

3. O exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.



Não obstante, é sempre oportuno reiterar que não basta a adequação da matéria para que se afirme a constitucionalidade de um projeto de lei. É preciso, também, que quem o propõe tenha legitimidade para deflagrar o processo legislativo.

Quanto a projeto de lei de iniciativa do Legislativo, com o intuito de instituir ao Executivo a obrigatoriedade de publicação de dados referentes ao exercício de suas atribuições, como ocorre na proposição sob análise, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul tem entendido, conforme noticiamos em nosso Boletim Técnico nº 66, de 14 de agosto de 2017, que é matéria de iniciativa concorrente. Assim para evitarmos tautologia, colacionamos abaixo trecho daquele Boletim:

3. No último dia 24, o Tribunal de Justiça do Estado, provocado a se manifestar acerca da inconstitucionalidade de lei, de iniciativa do Legislativo, que impunha a “divulgação da capacidade de atendimento da educação infantil municipal”, novamente, mas desta vez de forma unânime, decidiu pela improcedência da ação, sob o fundamento da inexistência de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois o “Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB.” É o que consta na ementa da decisão:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. LEI 2.976/2016. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. DIVULGAÇÃO DA CAPACIDADE DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL MUNICIPAL. 1. A Lei 2.976/2016, que "dispõe sobre a determinação da divulgação da capacidade de atendimento, lista nominal das vagas atendidas, total de vagas disponíveis, e a lista de espera das vagas para a Educação Infantil no Município, e dá outras providências", conquanto deflagrada por iniciativa da Câmara Municipal, não conduz a vício de natureza formal do diploma em tela. 2. Diploma legal que não disciplina o conteúdo, a forma de prestação ou as atribuições próprias do serviço público municipal relativo à educação infantil, cingindo-se a especificar a obrigação de divulgação e publicidade de informações acerca da capacidade de atendimento, vagas preenchidas e a preencher e critérios de classificação, cuja imperatividade já decorre do próprio mandamento constitucional constante do art. 37, caput, da CRFB. 3.



Interpretação dos art. 60, inc. II, alínea "d", e 82, inc. III e VII da Constituição Estadual que deve pautar-se pelo princípio da unidade da Constituição, viabilizando-se a concretização do direito fundamental à boa administração pública, em especial aquela que se refere ao amplo acesso à educação pública infantil. 4. Necessidade de se evitar - quando não evidente a invasão de competência - o engessamento das funções do Poder Legislativo, o que equivaleria a desprestigiar suas atribuições constitucionais, de elevado relevo institucional no Estado de Direito. 5. Constitucionalidade da norma que se reconhece. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.¹

A relatora do processo, Desembargadora Ana Paula Dalbosco, no seu voto sustenta:

A Lei Municipal cinge-se a criar obrigação de divulgação da capacidade de atendimento, relação nominal de vagas atendidas, total de vagas disponíveis, bem como a lista de espera, por ordem de classificação, para o atendimento das crianças nas Escolas de Educação Infantil conveniadas ao Município, e nas Escolas Municipais de Ensino Fundamental com turmas de Educação Infantil.

Tal determinação, como se vê, em nada interfere no conteúdo do serviço de educação infantil do Município, tampouco na forma de sua prestação aos munícipes, nada definindo acerca de seus destinatários típicos, obrigações do corpo técnico próprio, organização do corpo docente e discente, etc.

O que faz a lei, apenas e simplesmente, é dar concretude ao elementar princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos² –mais especificamente, aqueles tendentes à persecução da educação infantil – evidenciando o interesse público primário da população municipal de ter amplo acesso às informações acerca da capacidade de atendimento de cada escola de educação básica, do preenchimento das respectivas vagas e da existência de lista de espera, com a explicitação do respectivo critério para preenchimento.

Não dispôs a lei sobre nenhum aspecto material atinente à organização mesma ou ao funcionamento inerentes ao serviço público municipal, o que de fato consistiria em invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Seu campo de abrangência limitou-se a prever, com arrimo direto no texto constitucional, a singela necessidade de divulgação e informação à população interessada das vagas existentes, preenchidas e

¹ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70072679236, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Paula Dalbosco, Julgado em 24/07/2017.

² Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)



a preencher, em cada escola integrante do sistema de atendimento da educação básica.

Neste ponto, relevante perceber que a edição de norma neste sentido, após regular trâmite e aprovação pela Casa Legislativa, indicia a necessidade de se contornar obstáculo experimentado pelos administrados, de acesso a tão fundamental e sensível espécie de informação, cuja indisponibilidade pode condicionar até mesmo o efetivo exercício do direito de disputar de forma igualitária o preenchimento de vaga em determinada escola municipal.

[...]

Conclui-se, portanto, que o simples fato de a norma estar direcionada ao Poder Executivo não implica, por si só, que ela deva ser de iniciativa do Prefeito Municipal, sob pena de nefasto engessamento do Poder Legislativo, em franco desprestígio à sua elevada função institucional no Estado de Direito.

Ora, acaso toda a iniciativa de norma capaz de gerar algum tipo de despesa à Administração fosse reservada ao Chefe do Executivo, até mesmo a disciplina relativa ao nome de logradouros públicos seria suprimida do Poder Legislativo, tendo em vista a necessidade de confecção de novas placas, sua colocação nos locais próprios, etc. o que evidencia a insubsistência da premissa invocada.

4. As recentes decisões do Tribunal de Justiça do Estado estão em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que, também, tem decidido pela improcedência de ações diretas de inconstitucionalidade que questionam leis de origem no Legislativo que impõem ao Executivo o dever de divulgar informações decorrentes de sua atuação administrativa, conforme se demonstra nas ementas que abaixo colacionamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. 1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”. 2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e). 3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o



princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente.³

Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Lei 4.718, de 11 de dezembro de 2007, do Município do Rio de Janeiro, que dispõe sobre o cadastro municipal de parceiros do terceiro setor. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício de formal de iniciativa. Princípio da publicidade. Precedente. 1. Conquanto seja admissível recurso extraordinário em face de acórdão de tribunal de justiça proferido em ação direta quando o parâmetro da constituição estadual reproduz norma da Constituição Federal de observância obrigatória pelos estados (Rcl nº 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, DJ 21/5/93), é inviável o conhecimento do recurso pela alínea 'c' do inciso III do art. 102 da Constituição Federal quando o acórdão recorrido declarar constitucional lei municipal contestada em face de constituição estadual. Precedentes. 2. Não configura vício formal de inconstitucionalidade o fato de o diploma legislativo questionado ter emanado de proposição de origem parlamentar. A contingência de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Poder Executivo, uma vez que nenhuma das hipóteses contidas no art. 61, § 1º, da Constituição foi objeto de positivação na norma. Esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência da Corte no sentido de que não padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre publicidade dos atos e contratos realizados pelo Poder Executivo (ADI nº 2.472/RS-MC, Relator Min. Maurício Corrêa, DJ de 3/5/02). A lei questionada enquadra-se no contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88), não se tratando de matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, mas de iniciativa concorrente. 3. Agravo regimental não provido.⁴

Portanto, conforme se verifica no trecho do Boletim Técnico acima transcrito, de acordo com o entendimento jurisprudencial, a iniciativa das leis que disponham sobre a divulgação de atos administrativos é concorrente, competindo

³ STF. ADI 2444 / RS - RIO GRANDE DO SUL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 06/11/2014. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

⁴ STF. RE 613481 AgR / RJ - RIO DE JANEIRO. AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 04/02/2014. Órgão Julgador: Primeira Turma.



a qualquer dos Poderes ou à iniciativa popular. Esse posicionamento se mantém, como se vê nas decisões que abaixo colacionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI MUNICIPAL Nº 8.446/2019. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE RUAS, EM ORDEM PRIORITÁRIA, PARA OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO E CALÇAMENTO. PROJETO DE ORIGEM PARLAMENTAR. MATÉRIA NÃO RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES NÃO VERIFICADA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA. PRECEDENTES DESTA CORTE. LIMINAR REVOGADA. 1. A Lei Municipal nº 8.446/2019 institui a obrigatoriedade de divulgação, no site da Prefeitura Municipal, de lista contendo, em ordem prioritária, as ruas onde serão executadas, por meio de sistema de parceria, obras de pavimentação de vias públicas e calçamento de passeios públicos. 2. A norma nada dispõe acerca da organização ou da forma de execução de obras públicas, limitando-se a instituir ferramenta que permite maior transparência na gestão pública e, conseqüentemente, uma intensificação do controle dos cidadãos sobre a regularidade de tais obras realizadas no Município de Caxias do Sul. 3. Não se vislumbra, portanto, qualquer interferência nas ações e programas definidos pelo Executivo municipal, tampouco restou evidenciado o alegado aumento de despesas. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.**⁵

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BOSSOROCA. LEI Nº 4.393/2019. DIVULGAÇÃO À POPULAÇÃO DE BALANÇO MENSAL DE CONSULTAS E EXAMES MÉDICOS, ASSIM COMO DA RESPECTIVA LISTA DE ESPERA. OBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. Trata-se de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de divulgação de balanço mensal de consultas e exames médicos realizados, bem como da respectiva lista de espera, no município de Bossoroca. A norma objeto de exame não teve por finalidade a criação ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, tampouco pode se dizer que a referida norma tenha o condão de interferir diretamente na prestação do serviço de saúde, ou, ainda, na forma de sua prestação aos munícipes, a exigir a iniciativa

⁵ Direta de Inconstitucionalidade Nº 70083216275, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 17/07/2020.



legislativa do chefe do Poder Executivo. A referida lei, na verdade, imprime concretude ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos, conferindo transparência ao serviço público de saúde, iniciativa que deveria ser seguida, e não repelida. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.⁶

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 671/2018 DE PANTANO GRANDE-RS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. PREJUDICADA. OBRIGAÇÃO DE DIVULGAÇÃO DE LISTA DE ESPERA EM CIRURGIAS, EXAMES E CONSULTAS MÉDICAS A SEREM REALIZADAS PELO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA. PRECEDENTES. 1. A preliminar de ilegitimidade ativa e de vício de representação resta prejudicada em face de nova petição acostada pelo proponente em que procedeu à emenda da inicial e juntou novo instrumento procuratório. 2. No caso concreto, tem-se que a norma nada dispõe acerca da organização ou forma de prestação dos serviços de saúde, limitando-se a instituir ferramenta que permite maior transparência na gestão pública e, conseqüentemente, uma intensificação do controle dos cidadãos sobre a regularidade do andamento dos procedimentos médicos na localidade. A lei atacada corporifica, assim, o exercício, pelo Poder Legislativo, do papel que lhe é constitucionalmente conferido para exercer a fiscalização dos atos da Administração Pública. Inconstitucionalidade formal não reconhecida. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME.⁷

Também nesse sentido se inclina o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar lei estadual de origem parlamentar para implementar medidas que tem por inspiração o princípio da publicidade, a partir da transparência dos atos do Poder Público. Citamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar

⁶ Direta de Inconstitucionalidade Nº 70082528357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 18/12/2019.

⁷ Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079285235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 13-05-2019.



na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente. (STF - ADI: 2444 RS, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/02/2015)

6. Conclusões.

Diante do exposto, e tomando por referência o entendimento jurisprudencial da Corte Constitucional e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul de que não há inconstitucionalidade formal em lei de iniciativa do



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

Legislativo disciplinando a matéria, entendemos pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 56/2025.

São as informações.

Documento assinado eletronicamente

Gabriele Valgoi

OAB/RS nº 79.235

Documento assinado eletronicamente

Armando Moutinho Perin

OAB/RS nº 41.960



Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.pauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 437961521049946628

