



Porto Alegre, 25 de agosto de 2025.

Informação nº 1.993/2025

Interessado: Município de Rio Grande/RS – Poder Legislativo.
Consultante: Nicole Dos Santos Porto, Consultora Jurídica.
Destinatário: Presidente da Câmara de Vereadores.
Consultores: Gabriele Valgoi e Armando Moutinho Perin.
Ementa: Análise ao Projeto de Lei nº 121/2025, de autoria parlamentar, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de notificação prévia aos moradores sobre a realização de obras em vias públicas que possam causar interrupções no trânsito, corte de serviço essenciais ou danos temporários às calçadas, e dá outras providências”. Considerações.

Através de consulta registrada sob nº 50.435/2025, é solicitada análise de proposição que se encontra em tramitação no Legislativo, de iniciativa parlamentar, que pretende obrigar as empresas privadas ou concessionárias de serviços públicos ao realizarem intervenções, manutenções, reparos ou quaisquer obras em vias públicas no âmbito do Município, que notifiquemos moradores e comerciantes diretamente afetados, no prazo de, pelo menos, setenta e dias horas.

Passamos a considerar.

1. Da competência legiferante do Município.

1.1. A Constituição Federal preconiza em seu art. 30, incisos I e V, a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, bem

como organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local.

1.2. Logo, a proposição, ao dispor acerca de obrigações afetas às concessionárias e permissionárias dos respectivos serviços públicos municipais, sob a tutela de ampliação da transparência pública, encontra pleno amparo constitucional dentre as competências afetas ao Município.

2. Do exercício da iniciativa parlamentar em razão da matéria.

2.1. O exercício da iniciativa parlamentar, segundo entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 917, “*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, **embora crie despesa para a Administração**, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*”.

2.2. Não obstante, convém destacar que a iniciativa do Legislativo com o intuito de instituir a obrigatoriedade para a Administração Pública, da publicação de dados para a ampliação a transparência pública, de acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a criação de ferramentas de ampliação da transparência pública aplicadas ao poder público, em tese, é matéria de iniciativa concorrente. 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.¹

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 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.²

¹ Direta de Inconstitucionalidade Nº 70083216275, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em 17/07/2020.

² Direta de Inconstitucionalidade Nº 70082528357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 18/12/2019.

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, consequentemente, 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.³

2.3. Também nesse sentido se inclinou 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 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

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade, nº 70079285235, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 13-05-2019.

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.⁴

2.4. Todavia, em relação a imposição de obrigações, por iniciativa parlamentar, às concessionárias e permissionárias de serviços públicos, como é o caso pretendido nos termos da proposição, há oscilação da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, como se pode avaliar a partir das ementas dos julgados que passamos a transcrever:

CONSTITUCIONAL. LEI Nº 2.899/2016, DO MUNICÍPIO [...]. INICIATIVA LEGISLATIVA. INEXISTÊNCIA DE CRIAÇÃO DE DESPESAS OU INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MERA DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS USUÁRIOS, A CARGO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE SERVIÇO DE TRANSPORTE COLETIVO. Não se afigura

⁴ STF - ADI: 2444 RS, Relator: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 06/11/2014, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 02/02/2015

inconstitucional a Lei nº 2.899/2016, do Município de [...], quanto a suposto vício de iniciativa, por não criar ela qualquer despesa pública, nem interferir na organização ou serviços administrativos, **limitando-se a prever a disponibilização de informações quanto a horários e itinerários do transporte coletivo local, que, se houver, suportarão os diminutos custos dos textos informativos**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068794684, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 15-08-2016). DIREITO PÚBLICO. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. TRANSPORTE COLETIVO. EMENDA LEGISLATIVA. POSSIBILIDADE. INFORMAÇÃO AOS USUÁRIOS. LINHAS DE ÔNIBUS. HORÁRIOS. ITINERÁRIO. VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO CONFIGURAÇÃO. AUMENTO DE DESPESA. NÃO VERIFICAÇÃO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. OCORRÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE. DESACOLHIMENTO. TM. Referência legislativa: LM-2899 DE 2016 ([...]) LCM-2221 DE 2010 ([...]). Jurisprudência: ADI 3655 STF ADI 70064307341 ADI 70045323532 ⁵(Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.988/2020 DE [...]. INICIATIVA PARLAMENTAR. TRANSPORTE PÚBLICO. **EXIGÊNCIA DE INFORMAÇÕES NOS PONTOS DE ÔNIBUS ACERCA DOS HORÁRIOS**. PREVISÃO DE QUE AS DESPESAS CORRAM POR CONTA DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS. **INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ARTS. 60, INCISO II, “D”, 82, INCISOS III E VII, E 163, § 4º, DO CPC**. A iniciativa parlamentar de norma que estabelece o dever de instalação de painéis que informem o horário de saída do Veículo Coletivo de Passageiros nos pontos de ônibus fere a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal acerca da organização administrativa, na forma dos arts. 60, inciso II, “d”, e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Previsão de que os custos devem ser suportados pelas empresas concessionárias que **configura indevida interferência legislativa nos contratos firmados pelo poder público, além de gerar desequilíbrio econômico-financeiro**. Precedentes desta Corte. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE. ⁶ (Grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. LEI Nº 4.544/2019 DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO

⁵ TJ-RS - Direta de Inconstitucionalidade: 70068794684 PORTO ALEGRE, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Data de Julgamento: 15/08/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 22/08/2016.

⁶ TJ-RS - ADI: 70084829480 RS, Relator.: Marcelo Bandeira Pereira, Data de Julgamento: 16/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 26/04/2021.

PÚBLICO CONCEDIDO DE TRANSPORTE PÚBLICO. IMPOSIÇÃO DE PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES AOS PASSAGEIROS POR MEIO ELETRÔNICO DIGITAL, INTERNET E APLICATIVO DE APARELHOS SMARTPHONE. HORÁRIO E LOCALIZAÇÃO DOS COLETIVOS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INGERÊNCIA SOBRE GESTÃO DE CONTRATOS DE CONCESSÕES DE SERVIÇOS PÚBLICOS. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que regula matéria relativa a serviço público concedido de transporte coletivo, interfere nas concessões em curso, criando obrigação à concessionária com risco ao equilíbrio econômico-financeiro, ofendendo, assim, ao disposto nos artigos 8º, 10, 82, incisos II, III e VII, e 163, § 4º, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.⁷ (Grifamos)

2.5. Ademais, o Legislativo, ao impor conteúdo descritivo e local de veiculação às empresas, sob pena de incidência em “penalidades administrativas previstas, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis” na forma que a norma especifica, adentra em matéria privativa do Chefe do Poder Executivo eis que se inserem na seara de reserva da Administração diante da gestão de contratos administrativos, nos moldes do art. 61, §1º, inciso II, “b” da Constituição Federal, o que, s.m.j., é o entendimento da jurisprudência preponderante e atual, razão pela qual não encontra amparo constitucional, sendo formalmente inviável.

3. Conclusão

Diante do exposto, entendemos pela inviabilidade da tramitação do Projeto de Lei nº 121/2025, considerando o vício de iniciativa em razão da imposição de obrigações às concessionárias e permissionárias de serviços públicos, e adentra, portanto, em matéria de reserva da administração, cuja

⁷ TJ-RS - ADI: 02909068120198217000 PORTO ALEGRE, Relator.: Tasso Caubi Soares Delabary, Data de Julgamento: 03/08/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 05/08/2020.



Pause & Perin - Advogados Associados

Somar experiências para dividir conhecimentos

OAB/RS 7.512

competência é privativa do Prefeito, em simetria ao art. 61, §1º, inciso II, “b” da Constituição Federal.

São as considerações.

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: 822869742958117206

