



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

**PROCESSO N.º 70083189977 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE  
TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL

REQUERIDOS: MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA

CÂMARA DE VEREADORES DE  
CACHOEIRINHA

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR TASSO CAUBI SOARES  
DELABARY**

---

**PARECER**

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Cachoeirinha. Lei Municipal n.º 4.544/2019. Lei de iniciativa da Câmara de Vereadores. Matéria administrativa que interfere no cálculo de tarifas do serviço público de transporte coletivo, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Afronta aos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, e 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.*



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

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **FEDERAÇÃO DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES RODOVIÁRIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 4.544**, de 12 de setembro de 2019, que *dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informação digital, em tempo real, dos locais e horários dos meios de transportes coletivos*, do **Município de Cachoeirinha**, por afronta aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, e 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual.

A proponente, inicialmente, asseverou sua legitimidade ativa e a competência da Corte Estadual para apreciação do pleito, arguindo, a seguir, que a Lei Municipal n.º 4.544/2019 é formalmente inconstitucional, pois fere iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo sido editada a partir de projeto de lei encaminhado por Edil Municipal, afrontando o princípio da separação dos poderes, pois disciplina matéria de cunho administrativo. Salientou que sequer a sanção posterior da norma pelo Prefeito Municipal tem o poder de sanar essa mácula, na esteira da jurisprudência uníssona do Supremo Tribunal Federal e da Corte Constitucional Estadual. Afirmou, ainda, a existência de vício material, por ausência de fonte de custeio, tendo o concessionário direito ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Referiu precedentes jurisprudenciais, pleiteou a concessão de liminar e, a



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

final, a procedência integral do pedido (fls. 04/19 e documentos das fls. 20/62).

O Prefeito Municipal e a Câmara de Vereadores, notificados, mantiveram-se silentes (certidões das fls. 96 e 97).

O Procurador-Geral do Estado, devidamente citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, parágrafo 4º, da Constituição Estadual, pugnando por sua manutenção no ordenamento jurídico, forte no princípio que presume sua constitucionalidade (fls. 92/3).

É o breve relatório.

2. A lei trazida à apreciação foi vazada nos seguintes termos:

**LEI N.º 4.544 DE 12 DE SETEMBRO DE 2019**

*Dispõe sobre a obrigatoriedade de prestação de informação digital, em tempo real, dos locais e horários dos meios de transportes coletivos.*

[...].

*Art. 1º. Fica a empresa concessionária ou permissionária de transporte coletivo do Município de Cachoeirinha obrigada a **prestar informações** necessárias para os passageiros do transporte público coletivo, **por meio eletrônico digital, na internet e aplicativo de aparelhos smartphones, em tempo real**, objetivando comunicar:*

*I – os horários previstos e atuais dos ônibus; e*

*II – a localização exata por meio de **mapas digitais** dos ônibus.*

*Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

[...].



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

3. De plano, é possível constatar que a norma atacada versa sobre condições em que o serviço público concedido de transporte coletivo de passageiros de Cachoeirinha deverá ser prestado pelas concessionárias, temática de interesse local e, portanto, de competência legislativa do Município, nos termos do seu artigo 30 da Constituição Federal, *in verbis*:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;***

***III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;***

***IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;***

***V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;***

***VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;***

***VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;***

***VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;***

***IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.***



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

Exatamente nesse sentido é, também, a lição de Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>:

*O transporte coletivo urbano e rural, desde que se contenha nos limites territoriais do Município, é de sua exclusiva competência, como serviço público de interesse local, com caráter essencial (CF, art. 30,V).*

*[...].*

*O que convém reiterar é que todo transporte coletivo local é da competência do Município, que o poderá executar diretamente por seus órgãos, ou indiretamente por entidades municipais, ou por delegatários particulares, mediante concessão ou permissão.*

*Em qualquer hipótese, porém, esse serviço local ficará sujeito a regulamentação e controle do Município, quer na sua implantação e operação, quer na sua remuneração, cujas tarifas são fixadas por ato do prefeito.*

Assim, sem mácula a norma editada sob esse prisma.

Entretanto, como assevera Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>, a regulamentação dos serviços concedidos compete, inegavelmente, ao Poder Público por determinação constitucional (artigo 175, parágrafo único, da Carta da República) e legal (artigo 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8.987/1995), pois a concessão é feita sempre no interesse da coletividade, cumprindo ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que regulem essa matéria, nos moldes dos artigos 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, dispositivos estes aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, da Constituição da Província, *in verbis*:

---

<sup>1</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 457/8.

<sup>2</sup> *Idem*, p. 406/7.



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

*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:  
[...].  
d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.  
[...].*

*Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:  
[...].  
II – exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;  
III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;  
[...].  
VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;  
[...].*

Como corolário, imperativo reconhecer que por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Edis de Cachoeirinha, eles invadiram competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, regulando matéria eminentemente administrativa, relativa ao transporte público do Município, especificamente sobre a prestação de informações pelas empresas concessionárias ou permissionárias de transporte coletivo municipal, que passarão a ter o dever de prestar as informações necessárias aos passageiros por meio eletrônico digital, na internet e aplicativo de



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

aparelhos *smartphone*, em tempo real, objetivando comunicar horários previstos e atuais dos ônibus e localização exata por meio de mapas digitais, determinações que afetam o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos celebrados com as concessionárias, interferindo na gestão municipal, nos moldes do artigo 163, parágrafo 4º, da Carta da Província:

*Art. 163. Incumbe ao Estado a prestação de serviços públicos, diretamente ou, através de licitação, sob regime de concessão ou permissão, devendo garantir-lhes a qualidade.*

*§ 1.º Na hipótese de privatização das empresas públicas e sociedades de economia mista, os empregados terão preferência em assumi-las sob forma de cooperativas.*

*§ 2.º Os serviços públicos considerados essenciais não poderão ser objeto de monopólio privado.*

*§ 3.º A distribuição e comercialização do gás canalizado é monopólio do Estado.*

*§ 4.º Será assegurado o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão e permissão, vedada a estipulação de quaisquer benefícios tarifários a uma classe ou coletividade de usuários, sem a correspondente e imediata readequação do valor das tarifas, resultante da repercussão financeira dos benefícios concedidos.*

Note-se que não se trata de mera disponibilização na internet de informações aos passageiros. A obrigação criada desafia a contratação de novos softwares (mapas digitais) e pessoal capacitado para alimentar e gerir o sistema de informações, que deverá ser em tempo real, o que, por certo, aumentará os custos das empresas.

No caso, não havia espaço para a iniciativa do Poder Legislativo, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II,



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

alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, bem como dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.

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

Este o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

*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 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.*

Destarte, evidente a inconstitucionalidade da norma impugnada, a qual dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



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

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

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.

Nessa trilha, é oportuno compilar os seguintes julgados dessa Corte que destacam a existência de vício insanável de iniciativa em hipóteses semelhantes:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO N.º 377/A DE CAXIAS DO SUL, QUE SUSTA OS ARTIGOS 7º E 8º, AMBOS DO DECRETO EXECUTIVO N.º 19.045, AUMENTANDO A CONCESSÃO DE CARTÕES DE GRATUIDADE NO TRANSPORTE PÚBLICO MUNICIPAL DE PASSAGEIROS. 1. Preliminar: alegação de ausência de pressuposto de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, suscitada pela Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, que vai rejeitada. O Prefeito Municipal está legitimado ao ingresso da demanda, na forma do inciso III do parágrafo 2º do artigo 95 da Constituição Estadual, tendo acostado instrumento de procuração que atende a todos os requisitos legais, com poderes específicos para impugnação do instrumento normativo guerreado, conforme dispõe o artigo 3º, parágrafo único, da Lei Federal n.º 9.868/1999. 2. Mérito: Inconstitucionalidade declarada. Impossibilidade de manejo de decreto legislativo na espécie, por violação ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. Poder Executivo não exorbitou, no caso em apreço, quando do exercício de seu poder regulamentador.*



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

*Ato normativo atacado apto a ensejar quebra da equação de equilíbrio econômico-financeiro havida com relação aos contratos administrativos celebrados no âmbito da concessão de serviços de transporte público. Afronta ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 10, 53, inciso XIV, 82, inciso V, e 163, parágrafo 4º, todos da Constituição Estadual. REJEITARAM A PRELIMINAR E JULGARAM PROCEDENTE A DEMANDA. UNÂNIME.*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70076841626, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em: 09-07-2018)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SAPUCAIA DO SUL. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A GRATUIDADE DO TRANSPORTE COLETIVO PARA A POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO NO ÚLTIMO DOMINGO DE CADA MÊS. INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA CARACTERIZADO. INCONSTITUCIONALIDADE EVIDENCIADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70068177633, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 28/11/2016)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE OBRIGA AS PERMISSONÁRIAS DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO, NA RENOVAÇÃO OU AUMENTO DA FROTA, UTILIZAREM SISTEMA DE AR REFRIGERADO. Tem-se invasão direta nas condições do contrato de permissão do serviço público de transporte no Município de Viamão, lei de iniciativa do Poder Legislativo, que dispõe sobre obrigação de utilização de sistema de ar refrigerado na renovação ou aumento da frota. Implica invasão de competência privativa do chefe do Poder Executivo, lei de iniciativa de Vereador que obriga os permissionários do serviço público de transporte coletivo a instalarem sistema de ar refrigerado (art. 60, II, d da CF e 82, II e VII da CE). Ofende, também, a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes (CF, art. 2º). Precedentes do STF e desta Corte. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**



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

(Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70053360004,  
Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marco  
Aurélio Heinz, Julgado em 19/08/2013)

Por tudo isso, clara a inconstitucionalidade da lei  
municipal objurgada.

**4. Pelo exposto, opina a PROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** no sentido de que seja julgada **procedente** a presente ação, declarando-se a inconstitucionalidade da **Lei Municipal n.º 4.544/2019**, do **Município de Cachoeirinha**, por ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, e 163, parágrafo 4º, da Constituição Estadual.

Porto Alegre, 07 de fevereiro de 2020.

**JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

VLS