

Documento 1

Tipo documento:

RELATÓRIO/VOTO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

18/12/2025 14:37:31

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5343198-79.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

47



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5343198-79.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Fauna

RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RELATÓRIO

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, com fundamento no artigo 129, inciso IV, da Constituição Federal e no artigo 95, § 2º, inciso II da Constituição Estadual, por meio da qual busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.391/21 (Gravataí/RS), por suposta ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10º, 60, II, (d) e 82, II, III e VII da Constituição Estadual (evento 1, INIC1).

Sustenta que a Lei Municipal n.º 4.391/21 (Gravataí/RS) padece de vício de iniciativa (inconstitucionalidade formal), pois, sendo oriunda de projeto de lei de iniciativa parlamentar (Projeto de Lei nº 92/2021, de autoria da Vereadora Marcia Becker), invadiu a esfera de competência privativa do Chefe do Poder Executivo para legislar sobre matéria de cunho eminentemente administrativo. Alega que a norma dispõe sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, notadamente ao tratar da gestão do sistema viário e ao criar e detalhar atribuições para órgãos públicos como a Fundação Municipal de Meio Ambiente (FMMA) e outras Secretarias Municipais. Aponta que os artigos 1º, 5º, 9º, 10, 15, 17 e 18 da lei impugnada demonstram a clara interferência do Legislativo na esfera executiva, em violação ao princípio da separação dos poderes. Para corroborar sua tese, colaciona precedentes deste Tribunal de Justiça que, em casos análogos, reconheceram o vício de iniciativa. Requer, ao final, a procedência da ação para declarar a inconstitucionalidade total da Lei Municipal nº 4.391/2021.

Recebida a ação, foi determinada a notificação da Câmara de Vereadores de Gravataí/RS, bem como a citação do Procurador-Geral do Estado (evento 4, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, em sua manifestação (evento 12, PET1), atuando na curadoria da norma impugnada, nos termos do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendeu a manutenção da lei, com base na presunção de constitucionalidade derivada da independência e harmonia entre os poderes estatais.

Notificada, a Câmara de Vereadores de Gravataí/RS defendeu o descabimento da presente ação direta de inconstitucionalidade. Aduziu a presunção de constitucionalidade da lei. Referiu a ausência de vício de iniciativa, pois não há intervenção indevida em matérias de competência executiva, defendendo a existência de competência concorrente na matéria debatida. Invocou a adequação da lei para fins de concreção do direito ao meio ambiente constitucionalmente protegido. Cita a jurisprudência. Pediu o julgamento de improcedência da ação direta de inconstitucionalidade (evento 14, OUT1).

Foi admitida a entidade PRINCÍPIO ANIMAL como *amicus curiae* (evento 17, DESPADEC1), a qual se manifestou pela constitucionalidade da lei impugnada (evento 31, PET1).

O Ministério Público, em parecer final (evento 36, PARECER1), após intimação regular, opinou pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade.

Vieram os autos conclusos para julgamento.

É o relatório.

VOTO

Eminentes Colegas.

O voto é no sentido de julgar procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

A controvérsia constitucional posta sob análise cinge-se à verificação de vício formal de iniciativa na Lei nº 4.391, de 25 de novembro de 2021, do Município de Gravataí/RS, a qual, originada de projeto de lei de autoria parlamentar, instituiu o Programa de Redução Gradativa dos Veículos de Tração Animal (VTAs) e dispôs sobre a inserção social dos seus condutores.

O cerne da questão reside em perquirir se o Poder Legislativo Municipal, ao editar a referida norma, imiscuiu-se em matéria de competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, violando, por conseguinte, o princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes, consagrado nos artigos 8º e 10 da Constituição Estadual.

Adianto que a resposta é afirmativa.

I. O OBJETO DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Para a correta delimitação da controvérsia, mostra-se imperiosa a transcrição integral da norma impugnada, a fim de que se possa apreender a real extensão de sua ingerência na esfera administrativa do Município. A Lei nº 4.391, de 25 de novembro de 2021, do Município de Gravataí/RS, possui a seguinte redação:

LEI Nº 4391, DE 25 DE NOVEMBRO DE 2021.

Institui no município de Gravataí/RS o Programa de Redução Gradativa dos Veículos de Tração Animal (VTAs) com a inserção social dos condutores ou proprietários e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE GRAVATAÍ

FAÇO SABER, em cumprimento ao artigo 58, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Fica instituído no Município de Gravataí/RS o Programa de Redução Gradativa dos Veículos de Tração Animal (VTA's) na zona urbana com a inserção social de seus condutores ou proprietários.

I - A FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) fará o cadastramento social dos condutores ou proprietários de Veículos de Tração Animal (VTA's);

II - A FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) realizará a identificação e cadastramento dos animais apreendidos;

III - Fica autorizada a FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) realizar avaliação médico veterinária;

IV - Fica a FMMA autorizada a realizar a microchipagem de todos os animais apreendidos;

V - Fica autorizado o Poder Executivo Municipal realizar ações que viabilizarão a transposição dos condutores de VTA's para outros mercados de trabalho visando sua inserção por meio de políticas públicas direcionando-os para o recolhimento a separação o armazenamento e a reciclagem do lixo em galpões.

CAPÍTULO II

DOS PRAZOS

Art. 2º Ficam estabelecidos os seguintes prazos:

I - 06 (seis) meses a partir da publicação desta lei para o cadastramento dos condutores de VTA's e seus animais;

II - 06 (seis) meses após o prazo do inciso I para adequação dos VTA's quanto à área restrita a sua circulação;

III - 06 (seis) meses após o prazo do inciso II para o direcionamento dos condutores à inserção no mercado de trabalho de acordo com art. 1º, inciso V, desta lei;

IV - 06 (seis) meses após o prazo do inciso III para a proibição total dos VTA's na área urbana do município de Gravataí/RS.

V - Após transcorridos os prazos dos incisos I, II, III e IV, fica terminantemente proibida a circulação de Veículos de Tração Animal em zona urbana no município de Gravataí/RS.

CAPÍTULO III

DAS PROIBIÇÕES

Art. 3º Fica proibido:

I - Condução de VTA's por menores de 18 (dezoito) anos de idade;

II - Condução de VTA's por pessoa não habilitada (cadastrada) nos prazos de redução gradual de acordo com art. 2º desta lei;

III - O trânsito de VTA's não cadastrados junto à FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente);

IV - A permanência de animais soltos ou amarrados em vias ou logradouros públicos, pavimentados ou não, como também em canteiros e praças públicas;

V - Animais tracionarem VTA's em período de gestação a partir do 5º (quinto) mês ou com idade inferior a 04 (quatro) anos.

§ 1º Os menores de 18 (dezoito) anos de idade apreendidos conduzindo VTA's deverão ser encaminhados ao Conselho Tutelar de acordo com ECA (Estatuto da Criança e Adolescente).

§ 2º Não estão aptas a tracionar VTA's as fêmeas parturientes.

§ 3º A fêmea somente poderá retornar a tracionar VTA's após 180 (cento e oitenta) dias decorridos do parto.

CAPÍTULO IV

DOS VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL

Seção I

Da apreensão do Veículo de Tração Animal

Art. 5º O condutor ou proprietário de veículo de tração animal (VTA's) que infringir o disposto no art. 2º desta Lei terá o veículo apreendido e encaminhado à FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente), órgão responsável.

§ 1º Fica autorizada a FMMA proceder à remoção do veículo para seu depósito.

§ 2º A autoridade que efetuar a apreensão lavrará termo contendo a identificação do condutor ou proprietário a descrição do animal como também de eventual carga.

§ 3º A autoridade que efetuar apreensão deverá solicitar Nota Fiscal da mercadoria carregada no VTA.

§ 4º Uma das vias do termo de apreensão será encaminhada juntamente com a remoção do VTA, realizada por servidor da FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente).

Seção II

Da remoção do Veículo de Tração Animal

Art. 6º A autoridade que apreender o VTA após lavratura do termo encaminhará imediatamente à Fundação Municipal de Meio Ambiente para remoção até o depósito da FMMA.

Art. 7º A remoção deverá respeitar os cuidados necessários ao animal.

Seção III

Da recuperação do Veículo de Tração Animal

Art. 8º O veículo de tração animal (VTA) removido e a sua respectiva carga poderão ser reavidos pelo proprietário em até 30 (trinta) dias úteis contados a partir do dia subsequente ao da remoção ao depósito da FMMA.

§ 1º O condutor ou proprietário do VTA deverá assinar termo de compromisso e responsabilidade emitido pela FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente).

§ 2º Será cobrada diária pelo tempo em que o veículo de tração animal (VTA) estiver no depósito da FMMA.

§ 3º O valor da diária é de 03 (três) UFM – Unidade Fiscal do Município, devendo o valor ser recolhido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente.

§ 4º Transcorrido o prazo de 90 (noventa) dias sem manifestação do proprietário do VTA, o veículo será descartado.

CAPÍTULO V

DOS ANIMAIS

Seção I

Da apreensão

Art. 9º O animal que estiver tracionando carroça ou similares será apreendido pelos agentes de trânsito ou pela Guarda Municipal que deverá acionar a FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) para remoção.

Parágrafo único. A autoridade que fizer a apreensão lavrará termo que constará:

I - local, data e hora da apreensão do animal;

II - descrição sucinta das características do animal como pelagem, marcas e outras características físicas;

III - identificação do condutor ou proprietário caso esteja presente no local;

IV - identificação do servidor da FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) responsável pela remoção do animal e do veículo por ele conduzido.

Seção II

Dos Procedimentos

Art. 10. Fica autorizada a FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) a realizar os seguintes procedimentos aos animais apreendidos:

I - Exame clínico realizado por médico veterinário para avaliação das condições físicas gerais dos animais;

II - Manutenção em local isolado em caso de suspeita de moléstias infectocontagiosas ou zoonoses;

III - Manutenção em local limpo e arejado com alimentação de acordo com as necessidades apontadas pelo médico veterinário.

IV - Os equinos machos deverão ser castrados.

Seção III

Da Destinação dos Animais

Art. 11. Os animais apreendidos terão as seguintes destinações:

I - Doação para associações civis sem fins lucrativos que tenham por finalidade estatutária a proteção aos animais;

II - Eutanásia desde que praticada por médico veterinário que deverá emitir laudo técnico do procedimento;

III - Projetos de equinoterapia que usa o animal como um instrumento cinesioterápico, buscando o desenvolvimento físico e psicológico de pessoas com deficiências – PCD's, contribuindo assim para o desenvolvimento da força muscular, relaxamento com conscientização corporal aperfeiçoamento da coordenação e equilíbrio.

Art. 12. Serão destinados à eutanásia os animais que se encontrem:

I - Em estado de sofrimento e que não possam por outro meio ser atenuado;

II - Portadores de moléstias determinantes de alimentação conforme legislação sanitária específica e normatização da agricultura, com laudo veterinário.

Parágrafo único. A eutanásia será realizada por médico veterinário que empregará substância apta a produzir insensibilização e inconscientização antes da parada cardíaca e respiratória do animal, sendo vedada a utilização de qualquer outro método doloroso que cause sofrimento e morte lenta.

Seção IV

Do Fiel Depositário

Art. 13. No termo de Fiel Depositário constará que o mesmo receberá o animal com as seguintes condições:

I - Ministrar lhe os cuidados necessários de alimentação e condições ambientais compatíveis com a espécie;

II - Não utilizar como meio de tração;

III - Não exibir o animal em rodeios, corridas de charretes e similares;

IV - Não destinar a particulares ou a instituições que possam submetê los a ensino de testes e pesquisas;

V - Não destinar ao consumo;

VI - Não poderá ser utilizado para reprodução (fêmeas);

VII - Não podem ser emprestados, cedidos, doados, alugados ou vendidos.

Parágrafo único. Deverá o Fiel Depositário apresentar documentação comprobatória da sua propriedade ser rural.

Art. 14. As associações que manifestarem interesse pela adoção dos animais apreendidos, conforme disposto nesta lei, serão relacionados pela FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente), por meio de cadastramento e poderão adotar os animais se preenchidas as exigências determinadas por este órgão.

CAPÍTULO VI

DAS PENALIDADES

Art. 15. Serão aplicadas penalidades ao condutor ou proprietário de VTA's que descumprir esta lei como também praticar maus tratos ou abandonar animais:

I - Maus tratos praticados dolosamente ou culposamente que provoque a morte do animal Multa de 200 (duzentos) UFM's;

II - Maus tratos praticados dolosamente ou culposamente que provoque lesões ao animal Multa de 100 (cem) UFM's;

III - Maus tratos praticados de forma dolosa ou culposa que não gere lesões ou morte do animal Multa de 80 (oitenta) UFM's;

IV - No caso de abandono de animal sadio ou doente Multa de 40 (quarenta) UFM's.

§ 1º Na reincidência dos incisos III e IV a multa será triplicada, ficando o condutor ou proprietário proibido definitivamente de conduzir veículo de tração animal (VTA).

§ 2º Nos casos dos incisos I e II, além da multa prevista, o condutor ou proprietário fica proibido definitivamente de conduzir veículos de tração animal (VTA).

§ 3º A multa será lavrada por servidor da FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente).

CAPÍTULO VII

DA ZONA RURAL

Art. 16. Na área rural do Município de Gravataí, onde é permitido, o trânsito de veículos de tração animal estará condicionado a:

I - Manter o animal devidamente ferrado, limpo, alimentado, com sua sede saciada e com boa saúde;

II - Animais em período de gestação, a partir do 5º mês, ou com idade inferior a 04 (quatro) anos não poderão tracionar veículos;

III - A fêmea parturiente só poderá tracionar veículo 90 (noventa) dias decorridos do parto.

§ 1º Fica autorizada a FMMA Fundação Municipal do Meio Ambiente de Gravataí a realizar fiscalização dos animais para avaliação médico veterinária.

§ 2º A FMMA emitirá o registro dos animais e seus condutores ou proprietários que transitarão na zona rural.

CAPÍTULO VIII

DAS AUTORIDADES COMPETENTES

Art. 17. A fiscalização dos condutores ou proprietários de veículos de tração animal (VTAs), cadastrados ou não pela FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente), será em parceria com a SMAA (Secretaria Municipal da Agricultura e Abastecimento), SMASP (Secretaria Municipal para Assuntos de Segurança Pública) e SEMURB (Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana).

Art. 18. A FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) é o órgão responsável pelo cumprimento desta lei podendo também fazer apreensões.

Parágrafo único. A remoção e os demais cuidados com os animais é competência exclusiva da FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente).

Art. 19. Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a firmar convênio com instituições públicas e privadas voltadas a implementação da presente lei.

Art. 20. Esta Lei poderá ser regulamentada por Decreto do Poder Executivo Municipal.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data da sua promulgação.

A simples leitura do diploma legal revela que não se trata de uma norma meramente programática ou de diretrizes gerais. Ao contrário, a lei detalha, de forma minuciosa, um complexo programa público, estabelecendo prazos, procedimentos, proibições, sanções e, crucialmente, designando órgãos específicos para sua execução e fiscalização.

É precisamente nesse detalhamento que reside o vício de inconstitucionalidade.

II. A CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL: O VÍCIO DE INICIATIVA

II.I. A reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo como pilar da separação dos poderes

A Constituição da República, em seu artigo 2º, estabelece como cláusula pétrea o princípio da separação dos Poderes, independentes e harmônicos entre si. Tal princípio, replicado no artigo 10 da Constituição Estadual, constitui a viga mestra do Estado Democrático de Direito, visando à distribuição equilibrada das funções estatais e à mútua fiscalização entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

No âmbito do processo legislativo, esse equilíbrio se manifesta, entre outros mecanismos, pela delimitação de matérias cuja iniciativa de lei é reservada a determinado Poder. A reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, portanto, não é um privilégio, mas uma ferramenta funcional destinada a preservar a governabilidade e a coerência da gestão administrativa. Ao Poder Executivo, que detém a responsabilidade pela execução das políticas públicas e pela administração da máquina estatal, a Constituição confere a prerrogativa de iniciar o processo legislativo em temas que afetam diretamente sua estrutura, organização e funcionamento.

Por força do princípio da simetria, consagrado no artigo 8º da Constituição Estadual, as regras de processo legislativo previstas para a esfera estadual são de observância obrigatória pelos Municípios. Nesse sentido, os artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos II, III e VII da Carta Gaúcha, são lapidares ao definirem a competência privativa do Governador – e, por simetria, do Prefeito – para dispor sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública, bem como sobre a organização e o funcionamento da administração.

A *ratio essendi* de tais dispositivos é clara: impedir que o Poder Legislativo, por meio de leis de sua iniciativa, imponha ao Executivo obrigações, crie ou modifique estruturas administrativas e dite o modo de execução de serviços, usurpando a função de gestão que é inerente ao administrador público. Permitir tal interferência seria subverter a lógica do sistema de freios e contrapesos, transformando o Legislativo em um co-administrador, em detrimento da autonomia e da responsabilidade do Executivo.

Com a acuidade que lhe é peculiar, Hely Lopes Meirelles, citado na peça inaugural, leciona que *"A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. (...) A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções"*. Da mesma forma, Ives Gandra Martins, também referenciado pelo proponente, destaca que a outorga da iniciativa legislativa sobre a organização e funcionamento da Administração ao Executivo se justifica pela maior especialidade e conhecimento técnico que este Poder detém sobre a matéria.

Portanto, qualquer lei de iniciativa parlamentar que adentre o campo da organização administrativa, criando ou modificando atribuições de órgãos, definindo procedimentos de gestão ou interferindo na direção superior da administração, padece de vício formal insanável.

II.II. A análise da Lei Municipal nº 4.391/2021 e a flagrante invasão de competência

Conforme já antecipado, a Lei nº 4.391/2021 não se limita a fixar objetivos ou diretrizes para a política de redução de veículos de tração animal. Ela vai muito além, ingressando no mérito administrativo e detalhando o *modus operandi* de sua execução, o que caracteriza indevida ingerência na esfera de competência do Poder Executivo.

Uma análise pormenorizada de seus dispositivos evidencia a usurpação, conforme é possível destacar abaixo:

- **O artigo 1º e seus incisos** não apenas instituem o programa, mas designam a **Fundação Municipal de Meio Ambiente (FMMA)** como órgão executor central, atribuindo-lhe, de forma expressa, as tarefas de realizar o cadastramento social dos condutores, a identificação e o cadastramento dos animais apreendidos, a realização de avaliações médico-veterinárias e a microchipagem. Trata-se de uma inequívoca criação e especificação de atribuições para um órgão da administração indireta, matéria reservada à iniciativa do Chefe do Executivo.

- Os **artigos 5º, 6º, 8º, 9º, 10º e 15** estabelecem um detalhado regramento sobre os procedimentos de **apreensão, remoção, guarda de veículos e animais, cobrança de diárias e aplicação de multas**. A lei define quem pode apreender (agentes de trânsito e Guarda Municipal), para onde os bens devem ser levados (depósito da FMMA), o valor da diária (03 UFM's), e a destinação dos recursos (Fundo Municipal de Meio Ambiente). Tais disposições não são meras diretrizes, mas normas de gestão administrativa que regulamentam a atividade de polícia administrativa, cuja disciplina compete ao Executivo.
- O **artigo 17** é particularmente emblemático da invasão de competência. Ao determinar que a fiscalização será realizada **"em parceria"** entre a FMMA e as Secretarias Municipais da Agricultura e Abastecimento (SMAA), de Assuntos de Segurança Pública (SMASP) e de Mobilidade Urbana (SEMURB), o Legislativo Municipal imiscuiu-se na organização da articulação intersetorial da administração. A definição de como os órgãos e secretarias devem cooperar entre si é uma prerrogativa típica do Chefe do Poder Executivo, no exercício de sua função de direção superior da administração (art. 82, II da CE/RS).
- O **artigo 18**, ao estatuir que **"A FMMA (Fundação Municipal de Meio Ambiente) é o órgão responsável pelo cumprimento desta lei"**, reforça a tese de usurpação. O Legislativo não pode, por lei de sua iniciativa, designar um órgão específico como "responsável" pela execução de uma política pública, pois tal ato se insere na competência de organização e funcionamento da administração.

A soma desses dispositivos demonstra que a Câmara de Vereadores de Gravataí/RS não se ateu a legislar em abstrato, mas desceu a minúcias da execução administrativa, substituindo-se ao Prefeito Municipal na tarefa de planejar e organizar a implementação de um programa público complexo.

II.III. A inaplicabilidade do Tema 917 da Repercussão Geral (STF)

A defesa apresentada pela Câmara Municipal e os argumentos do *amicus curiae* invocam, como principal esteio de constitucionalidade, a tese firmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do ARE 878.911/RG (Tema 917).

A tese, com repercussão geral, estabelece o seguinte:

"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 (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)".

Ocorre que, com a devida vênia, o precedente não se amolda ao caso concreto. A própria redação da tese ressalva as hipóteses em que a lei parlamentar trata da **estrutura ou da atribuição de órgãos**. E é exatamente isso que a Lei nº 4.391/2021 faz.

Conforme exaustivamente demonstrado no tópico anterior, a norma municipal não se limita a criar uma despesa genérica ou a estabelecer uma política pública em linhas gerais. Ela inova no ordenamento ao criar e detalhar um conjunto de atribuições para a FMMA, transformando-a na gestora de programa multifacetado, e ao impor um modelo de fiscalização cooperativa entre quatro órgãos distintos. Isso é, por excelência, tratar da atribuição e do funcionamento de órgãos da administração.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é clara ao distinguir as leis que estabelecem políticas públicas de forma genérica daquelas que ingressam na seara da organização administrativa. A lei impugnada ultrapassa o limite do aceitável, não se enquadrando, portanto, na hipótese de constitucionalidade admitida pelo Tema 917.

III. A NOBREZA DA CAUSA E A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

Não se pode ignorar, e este julgador é sensível a isso, a relevância e a nobreza dos propósitos que inspiraram a edição da Lei nº 4.391/2021. A proteção ao bem-estar animal, a busca por uma mobilidade urbana mais segura e a promoção da dignidade e da inclusão social dos trabalhadores que dependem da tração animal são causas de inegável valor, alinhadas aos mais elevados princípios constitucionais.

Os argumentos trazidos pelo *amicus curiae* nesse sentido são pertinentes e louváveis.

Contudo, a análise em sede de controle abstrato de constitucionalidade não se esgota na avaliação do mérito ou da conveniência da política pública. A validade de uma norma jurídica afere-se, primordialmente, por sua conformidade com o devido processo legislativo e com as regras de competência estabelecidas pela Constituição. Fins, por mais nobres que sejam, não justificam a violação dos meios.

O vício de iniciativa é uma mácula formal que contamina a origem do ato normativo, tornando-o nulo *ab*

início. É um defeito insanável que não pode ser relevado em nome da bondade das intenções do legislador. O respeito às regras de competência é condição *sine qua non* para a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes. A causa animal e a causa social merecem e devem ser tuteladas pelo Poder Público, mas por meio dos instrumentos constitucionalmente adequados.

Sobre o tema da inconstitucionalidade vertida nos autos, vale citar a reiterada jurisprudência deste Órgão Especial:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRINHA. LEI MUNICIPAL DISPONDO SOBRE PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA DE VEÍCULOS DE TRACÇÃO ANIMAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. 1. A Lei - Cachoeirinha nº 4.545, de 12SET19, padece de vício formal na medida em que o Poder Legislativo invadiu a seara de competência do Poder Executivo Municipal, pois afronta dispositivos constitucionais que alcançam ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para editar leis que disponham sobre normas de circulação e tráfego no âmbito do Município, especialmente no que se refere à redução gradativa de veículos de tração animal. 2. Verificada a ocorrência de vício de inconstitucionalidade formal e, conseqüentemente, afronta aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, "d"; e 82, II, III e VII, todos da CE-89, o que autoriza o manejo da presente ação direta de inconstitucionalidade. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085690279, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Nelson Antonio Monteiro Pacheco, Julgado em: 17-03-2023). **Assunto:** Direito Público. Ação direta de inconstitucionalidade. Programa de redução gradativa de veículos de tração animal. Poder Legislativo. Chefe do Poder Executivo Municipal. Competência privativa. Não observância. CE de 1989, art-8º, caput, art-10, art-60, inc-II, let-d, art-82, inc-II, inc-III, inc-VII. Violação. LM-4.545 de 2019 do Município de Cachoeirinha. Inconstitucionalidade formal. Declaração. Pedido. Procedência.

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 4.108/2003 E 7.646/2016. MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL. CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS DE TRACÇÃO ANIMAL. PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA. IMPLEMENTAÇÃO. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL. 1. A regulamentação do sistema viário municipal e a criação de programa que imponha a alocação de recursos, serviços e servidores da Administração Pública são matérias de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, pois dizem respeito à gestão administrativa e ao funcionamento da Administração municipal. Arts. 8º e 60, II, alíneas 'a' e 'd', da Constituição Estadual. 2. Afiguram-se inconstitucionais as Leis Municipais 4.108/2003 e 7.646/2016 do Município de Santa Cruz do Sul, de iniciativa do Poder Legislativo, que regulamentaram a circulação e condução de veículos de tração animal, no perímetro urbano do Município, e criaram Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal, impondo atribuições à Administração Pública. Incidente de arguição de inconstitucionalidade julgado procedente. (Petição Cível, Nº 70085747475, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Isabel de Azevedo Souza, Julgado em: 20-04-2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.464/06, DO MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO, QUE REGULAMENTA O TRÁFEGO DE VEÍCULOS DE TRACÇÃO ANIMAL NO PERÍMETRO URBANO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE TRÂNSITO E TRANSPORTE (CF, ART. 22, XI), OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS MUNICÍPIOS (CE, ART. 8º). LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR. REJEIÇÃO DE VETO, PROMULGAÇÃO PELO PRESIDENTE DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL, TAREFAS RESERVADAS À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. VIOLAÇÃO DAS REGRAS INSERTAS NOS ARTIGOS 10, 60, II, d, 61, I, e 82, III e VII. VÍCIOS DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E FORMAL. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70019809953, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Ari Azambuja Ramos, Julgado em: 15-10-2007).

Por fim, no que tange ao precedente invocado pela Câmara Municipal (ADIn nº 70030187793), a situação fática ali analisada é distinta.

Conforme bem apontado pelo Ministério Público em seu parecer final, naquele julgado entendeu-se que a lei não atribuía ônus ao Executivo. No presente caso, como demonstrado, a lei impõe uma série de deveres, procedimentos e atribuições específicas, o que afasta a aplicação do referido julgado e atrai a incidência de inúmeros outros precedentes mais recentes deste Órgão Especial, que, em casos de leis municipais sobre trânsito e programas administrativos de iniciativa parlamentar, têm reconhecido de forma consistente o vício formal.

Ante o exposto, voto por **julgar procedente** a presente **Ação Direta de Inconstitucionalidade** para **declarar a inconstitucionalidade total da Lei Municipal n.º 4.391/21 (Gravataí/RS)**, por vício de natureza formal, decorrente da ofensa aos artigos 8º, *caput*, 10º, 60, II, (d) e 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual.

Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, Desembargador Relator**, em 18/12/2025, às 08:56:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009802114v27** e o código CRC **2164967e**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA

Data e Hora: 18/12/2025, às 08:56:22

5343198-79.2024.8.21.7000

20009802114 .V27

Documento 2

Tipo documento:

ACÓRDÃO

Evento:

JUNTADA DE RELATÓRIO/VOTO/ACÓRDÃO

Data:

18/12/2025 14:37:31

Usuário:

LDO - LAILA DAMAZIO DE OLIVEIRA

Processo:

5343198-79.2024.8.21.7000

Sequência Evento:

47



Poder Judiciário
Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Órgão Especial

Avenida Borges de Medeiros, 1565 – Porto Alegre/RS – CEP 90110-906

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5343198-79.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Fauna

RELATOR: DESEMBARGADOR ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ/RS. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI O PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA DOS VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL (VTAS) COM A INSERÇÃO SOCIAL DOS CONDUTORES OU PROPRIETÁRIOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA. VÍCIO DE INICIATIVA. PROPOSTA DA CÂMARA DE VEREADORES. INCURSÃO EM TEMAS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. PROCEDÊNCIA DA ADI.

1. A LEI MUNICIPAL N.º 4.391/21, AO INSTITUIR NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ-RS O PROGRAMA DE REDUÇÃO GRADATIVA DOS VEÍCULOS DE TRAÇÃO ANIMAL (VTAS) COM A INSERÇÃO SOCIAL DOS CONDUTORES OU PROPRIETÁRIOS, APRESENTA VÍCIO DE INICIATIVA, UMA VEZ QUE INTERFERE EM QUESTÕES ESTRITAMENTE ADMINISTRATIVAS, SOB RESPONSABILIDADE E COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL.

2. NO CASO DO PROCESSO OBJETIVO EM EXAME, A LEI NÃO APENAS ESTABELECE DIRETRIZES GERAIS, MAS DETALHA A EXECUÇÃO DE UM PROGRAMA PÚBLICO, CRIANDO E ESPECIFICANDO ATRIBUIÇÕES PARA DIVERSOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, COMO A FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE (FMMA) E SECRETARIAS.

3. AO IMPOR OBRIGAÇÕES, DEFINIR PROCEDIMENTOS DE FISCALIZAÇÃO, APREENSÃO, DESTINAÇÃO DE ANIMAIS E VEÍCULOS, E ESTABELECE PARCERIAS ENTRE SECRETARIAS, A LEI INTERFERE DIRETAMENTE NA ORGANIZAÇÃO E NO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ESSA INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO NA ESFERA DE ATUAÇÃO DO PODER EXECUTIVO VIOLA OS ARTIGOS 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR SIMETRIA.

4. NÃO É DE MAIS LEMBRAR QUE A TESE FIRMADA NO TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NÃO SE APLICA AO CASO CONCRETO, POIS A NORMA IMPUGNADA NÃO SE LIMITA A CRIAR DESPESAS GENÉRICAS. ELA EFETIVAMENTE TRATA DA ESTRUTURA E DAS ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS MUNICIPAIS, INOVANDO EM SUAS COMPETÊNCIAS E MODO DE FUNCIONAMENTO, O QUE A EXCLUI DO ALCANCE DO REFERIDO PRECEDENTE, UMA VEZ QUE A LEI VAI ALÉM DE UMA NORMA PROGRAMÁTICA AO DETALHAR O *MODUS OPERANDI* DA POLÍTICA PÚBLICA.

5. PROCEDÊNCIA DA ADI. PRECEDENTES.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, o Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul decidiu, por unanimidade, julgar procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade total da Lei Municipal n.º 4.391/21 (Gravataí/RS), por vício de natureza formal, decorrente da ofensa aos arts 8º, caput, 10º, 60, II, (d) e 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que integram o presente julgado.

Porto Alegre, 11 de dezembro de 2025.

Documento assinado eletronicamente por **ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA, Desembargador Relator**, em 18/12/2025, às 08:56:22, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006. A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://eproc2g.tjrs.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=consulta_autenticidade_documentos, informando o código verificador **20009802115v17** e o código CRC **1acc73ac**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): ANTONIO VINICIUS AMARO DA SILVEIRA
Data e Hora: 18/12/2025, às 08:56:22

5343198-79.2024.8.21.7000

20009802115 .V17