



Número: **0813783-03.2024.8.22.0000**

Classe: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Alexandre Miguel**

Última distribuição : **02/09/2024**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
27410863	29/04/2025 07:58	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO

**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Alexandre Miguel**

---

Processo: 0813783-03.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. Alexandre Miguel

Data distribuição: 02/09/2024 13:32:13

Data julgamento: 07/04/2025

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

---

**RELATÓRIO**

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO interpôs a presente Ação Declaratória de Inconstitucionalidade em face da Lei Municipal n. 3.067/2023, que dispõe sobre a criação da Carteira de Identidade Digital Animal (CIDA) para identificação de cães e gatos no município de Porto Velho.

O autor sustenta que a norma impugnada padece de inconstitucionalidade formal, uma vez que trata de matéria cuja iniciativa legislativa seria privativa do chefe do Poder Executivo, em razão de seu impacto sobre a organização e funcionamento da administração pública municipal.

Alega que a lei determina obrigações ao Poder Executivo sem sua anuência, impondo a criação de um banco de dados unificado, a emissão de documentos de identificação animal e a realização de campanhas educativas nas escolas municipais, o que acarretaria impacto financeiro e administrativo sem previsão orçamentária adequada.

Sustenta que houve usurpação da competência do Executivo pelo Legislativo, violando os princípios da separação dos poderes e da reserva de iniciativa, conforme previsto na Constituição do Estado de Rondônia e na Constituição Federal.

Cita precedentes do Tribunal de Justiça de Rondônia em ações similares, nos quais foram declaradas inconstitucionais leis municipais que impuseram obrigações à administração pública sem observância do devido processo legislativo.

Requer a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa da Lei Ordinária Municipal 3.067/2023, por ofensa aos dispostos tanto na alínea “d” do inciso II do §1º do art. 39, quanto no inciso VII do art. 65, ambos da Constituição Estadual de Rondônia, com efeitos *ex tunc*.

Sem pedido cautelar.

Informações da Câmara Municipal de Porto Velho (id25940721), manifestando-se pela constitucionalidade da lei, argumentando que a norma não interfere na



estrutura administrativa do Executivo e que sua finalidade está em conformidade com a Constituição Estadual de Rondônia, promovendo a proteção e o bem-estar animal. Menciona o Tema 917 do STF e pugna pela improcedência da ação.

A Procuradoria do Estado de Rondônia presta informações afirmando que a norma impugnada possui vício de inconstitucionalidade formal, pois houve usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, conforme o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

Aduz que a regulamentação sobre animais de estimação insere-se no contexto do direito civil, especialmente considerando a evolução jurídica que trata os animais como seres sencientes e sujeitos de direitos.

Além disso, destaca que a lei municipal impõe obrigações ao Executivo sem previsão orçamentária, determinando a criação de um banco de dados unificado para identificação animal e a realização de campanhas de conscientização, violando o princípio da separação dos poderes previsto no artigo 7º da Constituição do Estado de Rondônia, pugnando pela procedência da ação.

Parecer da Procuradoria de Justiça pela procedência da ação, seja por disciplinar matéria de direito civil, pois dispõe sobre posse e propriedade de animais de estimação, seja por impor ao poder público a criação de atribuição e programa, cuja iniciativa e execução incumbe ao chefe do Poder executivo, interferindo na gestão administrativa.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

A questão dos autos consiste em verificar se a norma criada pela Câmara de Vereadores de Porto Velho/RO invadiu a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal para dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

A Lei Ordinária n. 3.067/2023, objeto desta ação, dispõe que:

*“Dispõe sobre a criação da Carteira de Identidade Digital Animal – CIDA, destinada à identificação de cães e gatos no município de Porto Velho e dá outras providências.”*

Art. 1º Fica criada a Carteira de Identidade Digital Animal – CIDA, destinada à identificação de cães e gatos no município de Porto Velho.

Parágrafo único. Para fins desta Lei, o Poder Público competente disponibilizará, gratuitamente, de forma presencial ou eletrônica, o serviço de registro de identificação dos animais.



Art. 2º Os cães e gatos poderão ser registrados junto aos órgãos responsáveis pelo controle de zoonoses ou por outro órgão a ser definido pela autoridade competente, que adotará as providências necessárias para a identificação dos animais.

Parágrafo único. Será criado um banco de dados unificado para o armazenamento das informações do registro de identidade dos animais de forma segura, eficiente e padronizada.

Art. 3º A Carteira de Identidade Digital Animal – CIDA será timbrada, numerada e expedida com as seguintes informações:

I – nome, foto, sexo, raça, cor, data de nascimento real ou idade presumida e a impressão digital do nariz do animal;

II – nome, identidade ou CPF, telefone ou endereço eletrônico do tutor ou responsável pelo animal.

Parágrafo único. Será disponibilizada, juntamente com a Carteira de Identidade Digital – CIDA, uma plaqueta de identificação com o número da identidade, para constar da coleira do animal.

Art. 4º Em caso de óbito do animal, cabe ao responsável comunicar o ao órgão municipal competente para certificar a informação no banco de dados.

Art. 5º Fica instituída a Campanha de Conscientização para Registro e Identificação de Cães e Gatos no município de Porto Velho, com as seguintes finalidades:

I – orientar os responsáveis por cães e gatos, veterinários, cuidadores e tutores, sobre a importância de se proceder ao registro e identificação do animal junto ao Poder Público, para a realização de políticas públicas voltadas à saúde, o controle e o bem-estar do animal;

II – promover campanhas educativas no âmbito das escolas municipais sobre os cuidados com a saúde dos animais, bem como sobre a proibição de maus tratos e de abandono dos animais.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei ocorrerão à conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Segundo o autor da ação, referida norma possui inconstitucionalidade formal à medida que invade esfera de atividade do Poder Executivo Municipal, ao interferir na gestão administrativa, envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos, em afronta aos art. 39, §1º, inc. II, alínea “d” e art. 65, ambos da Constituição do Estado de Rondônia, os quais assim dispõem:

Artigo 39.

§ 1º são de iniciativa privativa do governador do estado as leis que:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das secretarias de estado e órgãos do poder executivo.

Art. 65. Compete privativamente ao governador do estado:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do estado na forma da lei;



A Constituição Federal estabelece, no artigo 24, inciso VI, que a competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente, fauna e flora é concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, cabendo aos municípios suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, da CF).

Tenho me manifestado sempre aqui nesta Corte em casos semelhantes sobre proteção animal, que constitui um tema de relevância social, sendo louvável as iniciativas legislativas voltadas à proteção de animais, mormente os domésticos.

No julgamento da ADI n. 0801568-29.2023.822.0000, da relatoria do Des. Miguel Monico, julgada em 06.05.2024, essa Corte decidiu sobre a constitucionalidade de lei que tornava “*obrigatória a responsabilidade do autor de maus tratos a animais, a custear o tratamento veterinário do animal agredido, até sua pronta recuperação, e obrigado a participar de ações de conscientização relativas a proteção dos animais*”, a qual foi assim ementada:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito constitucional e ambiental. Conceito de meio ambiente. Proteção da vida em todas as suas formas. Proteção aos Animais. Maus tratos. Alegação de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 2.905/2021 de Porto Velho (Lei Spyke). Dispositivos legais acerca do cadastro de organizações e entidades para oferta gratuita de palestras para infratores de maus tratos a animais, e necessidade de fiscalizar e aplicar multa. Dever Constitucional do Poder Público - proteção e defesa da fauna e vedação de práticas que submetam os animais à crueldade (art. 225, §1º, VII, da CF/88; art. 221, VI, da CE). Conceito de ‘One Health’ dado pela OMS. Matriz biocêntrica. Princípio da máxima efetividade. Estado Socioambiental. Pacto Federativo Ecológico. Interesse local. Norma mais protetiva. Vício de iniciativa. Inexistência. Atribuições da SEMA. Ausência de infração à iniciativa da competência privativa do Chefe do Executivo. Inconstitucionalidade formal não verificada. Ação julgada improcedente.*

1. A legislação que dispõe sobre regras ambientais deve ser interpretada de forma a assegurar a proposta da Constituição Federal para um Estado Socioambiental, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição).

2. A CF (art. 225, §1º, VII) dispõe expressamente que incumbe ao poder público proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade. Na mesma linha, a Constituição Estadual (art. 221, VI) prevê que incumbe ao Estado e aos Municípios prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade.

3. A Carta da Terra, da qual o Estado brasileiro é signatário e que integra nosso ordenamento jurídico, reconhece, dentre seus princípios, que “todos os seres vivos são interligados e cada forma de vida tem valor, independentemente do uso humano”. Isso quer dizer que devemos respeitar todos como seres vivos em sua completa alteridade e complementariedade, tudo na forma do conceito de *One Health* (saúde única: animal, vegetal e ambiental), dado pela OMS.

4. A definição de meio ambiente dada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (art. 3º, I, da Lei 6.938/81) contempla todas as formas de vida, pois define o meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas, onde estão incluídos os seres vivos não humanos.

5. Na ADI 4983, o STF destacou que o inciso VII do § 1º do art. 225 da CF possui uma matriz biocêntrica, dado que nossa Carta confere valor intrínseco também às formas de vidas não humanas, em contraposição a uma visão antropocêntrica, que considera os animais como “coisa”, desprovidos de direitos ou sentimentos.

6. A SEMA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, órgão pertencente à administração pública direta do município, é integrante da estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional do



Meio Ambiente – art. 6º, VI, da Lei n. 6.938/81, e, dentre as suas inúmeras atribuições, detém a obrigação de promover desenvolver a fiscalização e gerência da política pública ambiental e atividades correlatas (Lei Complementar Municipal n. 832/2020, art. 86 e incisos) no município.

7. A Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei Federal 9.795/99, além de dispor que todos têm direito à educação ambiental, estabelece princípios e objetivos, reafirmando que incumbe ao poder público promover políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, a educação ambiental e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (*lato sensu*), visando uma política pública para a educação da população e efetiva proteção do bem ambiental, incluídos obviamente outras formas de vida, consoante art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81.

8. O simples fato de a Lei Municipal n. 2.905/2021 de Porto Velho (Lei Spyke) ao reafirmar que a Secretaria é o órgão responsável para aplicação de multas no âmbito municipal pela infração a maus tratos contra animais, assim como responsável pela mera promoção de cadastramento das ONGs que possam proferir palestras a infratores, não impõe nova atribuição à SEMA, pois tais ações se encontram em perfeita correlação com as ações de desenvolvimento da política pública ambiental e de educação ambiental, notadamente da efetiva proteção dos animais.

9. A jurisprudência do STF admite, em matéria de proteção do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades e na preponderância de seu interesse, de forma que a Lei Municipal, ao impor ao autor dos maus tratos a responsabilidade por custear as despesas, promoveu um padrão mais elevado de proteção ao meio ambiente, tendo sido editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal (RE 732686; ADPF 567).

10. O STF, em repercussão geral no Tema 917 (ARE 878911), fixou tese aplicável neste caso: “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 hipótese, pois não usurpa a competência privativa do Executivo lei de iniciativa seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da CF)”.

11. Não há vício formal na parlamentar que em momento algum estabelece nova atribuição à estrutura da SEMA, cuja estrutura já é formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui.

12. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

Na oportunidade, proferi declaração de voto acompanhando o e. Relator, entendendo que nos termos do art. 24, VI, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal, legislar concorrentemente, sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Além disso, ainda em seu art. 23, inc. VI, dispõe que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Aquela lei em comento tinha por objetivo inibir maus tratos a animais, prevendo campanhas de prevenção e punição aos infratores, questão que se insere na proteção do meio ambiente e, por maioria, foi julgado improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade.

A referida lei impunha práticas pedagógicas, políticas públicas e campanhas educativas que induzem uma ética de respeito à vida animal, incluindo sanções administrativas para quem praticar maus tratos em animais no âmbito do município de Porto Velho.



Sendo assim, ao encontro das legislações já existentes, sobreveio a lei municipal objeto desta ação, que, colocando em prática disposições constitucionais e visando política pública para a efetiva proteção aos animais, prevê a criação de uma Carteira de Identidade Digital Animal no âmbito do município de Porto Velho.

Vale lembrar, conforme já se decidiu nesta Corte, que no Tema 917 de Repercussão Geral, o STF fixou, no ARE 878911, a seguinte tese, que é aplicável neste caso concreto: “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).”

Isso porque, consoante salientado naquele julgamento, “as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ o acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, [...]”.

Portanto, somente nas hipóteses de iniciativa de projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa, o que não seria o caso, pois, repiso, aqui se trata de direito ambiental, tratando a lei de garantia constitucional, como disposição específica do art. 225, §1º, VII:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

A lei em comento cria a Carteira de Identificação Animal, objetivando garantir a segurança e o bem-estar dos pets, visando ainda a fácil identificação de tutores, de modo a impedir o abandono de animais, reforçar o controle de zoonoses, bem como proporcionar mais segurança em transações de compra e venda e combater maus-tratos.

Tudo isso demonstra que a prática do meio ambiente ecologicamente equilibrado e proteção aos animais não demanda iniciativa legislativa privativa. E é o que a lei impugnada proporciona.

Quanto à questão da competência privativa da União para legislar sobre direito civil, prevista no art. 22, I, disso não se trata, como se viu acima. O Direito civil regula os direitos e obrigações de ordem privada concernentes às pessoas, aos bens e às suas relações, o que não se encaixa na compreensão do tema em análise.

Por outro lado, vale registrar que, em 17.12.2024, a União editou a Lei Federal n. 15.046/2024 que criou o Cadastro Nacional de Animais Domésticos.

A lei prevê, em seu art. 2º, que:



Art. 2º A União poderá criar e manter o Cadastro Nacional de Animais Domésticos, com descentralização de seu acesso aos demais entes federados.

Parágrafo único. No caso de a União optar pela criação do Cadastro Nacional de Animais Domésticos, deverá ser observado o seguinte:

I – os animais serão cadastrados nos Municípios e no Distrito Federal, e os cadastros serão fiscalizados e centralizados pelos Estados e pela União, respectivamente;

II – a União fornecerá aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o modelo comum do Cadastro a ser adotado;

III – o Cadastro será disponibilizado para acesso público pela rede mundial de computadores;

IV – o Cadastro conterá, no mínimo:

a) o número da carteira de identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do proprietário do animal;

b) o endereço do proprietário;

c) o endereço onde o animal é mantido e sua procedência;

d) o nome popular da espécie, a raça, o sexo, a idade real ou presumida do animal, as vacinas aplicadas e as doenças contraídas ou em tratamento;

e) (VETADO);

f) o uso de *chip* pelo animal que o identifique como cadastrado;

V – o proprietário informará, para registro no Cadastro, a venda, a doação ou a ocorrência de morte do animal, apontada a sua causa.

Observa-se que a lei federal determina que o cadastro dos animais deve ser feito pelos municípios, com informações do animal e do seu responsável.

O STF já reconheceu a competência dos Municípios para dispor sobre o meio ambiente, mediante regulamentação suplementar em harmonia com as diretrizes federais e/ou estaduais.

Nesse contexto, a Corte, ao examinar a questão posta no RE 586.224, de relatoria do ministro Luiz Fux, piloto do Tema n. 145/RG, DJe de 8 de maio de 2015, fixou a seguinte tese jurídica: “O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c o art. 30, I e II, da Constituição Federal).”

Dessa forma, vislumbra-se que os dispositivos da lei municipal são harmônicos aos da lei federal e com ela compatíveis.

Soma-se a isso que as disposições da Lei Municipal n. 3.067/2023 se incluem nas políticas públicas já existentes no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), instituídas pela Lei Complementar Municipal n. 825, de 05 de outubro de 2020, promulgada pelo Prefeito desta Capital, que “Institui o Programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos, e dá outras providências.”





Confiram-se as disposições do art. 1º, 5º, 6º e art. 12, todos da Lei Complementar 825/2020:

“Art. 1º. O Programa de controle populacional de saúde e bem-estar animal de cães e gatos que dispõe essa Lei, tem como objetivo controlar a reprodução dos animais que perambulam na situação de abandono as ruas de Porto Velho, e para que haja de fato a diminuição da superpopulação de animais errantes, bem como o controle de enfermidades infectocontagiosas de caráter zoonótico.

Parágrafo único Para cumprimento desta Lei, os animais que se enquadram na situação definida no caput, receberão, após castração e conforme disponibilidade, identificação eletrônica individual e permanente, através de transponder – microchip para uso animal, por profissional Médico Veterinário devidamente habilitado e deverão ser registrados junto ao Órgão Municipal competente, em Sistema de Identificação Animal, existente no site da Subsecretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA. (Alteração feita pelo Art. 1º. - Lei Complementar-DL nº 846, de 14 de abril de 2021.)” [...]

Art. 5º O Órgão Municipal competente deverá possuir cadastro de cada animal conforme anexo I, constando:

I – Do proprietário: a) Nome; b) Endereço completo; c) Número de telefone; e d) Número da Carteira de Identidade e do Cadastro de Pessoa Física – CPF.

II – Do animal: a) Origem do animal e, se for o caso, o nome do proprietário anterior; b) Raça; c) Data de nascimento, exata ou presumida; d) Características físicas; e) Registro de vacinação; e f) Número de microchip aplicado no animal.

Art. 6º Os proprietários dos animais deverão, obrigatoriamente, providenciar a identificação eletrônica do animal através do microchip e providenciar o registro no Órgão Municipal competente dos mesmos, sendo:

I – No prazo de 12 (doze) meses para todas as raças das espécies caninas e felinas domésticas, a contar da regulamentação desta Lei. II – Após o nascimento, os animais deverão ser registrados até o 6º (sexto) mês de idade.

“Art. 12. O Órgão Municipal responsável pelo Sistema de Cadastro de Animais deverá dar a devida publicidade a esta Lei, assim como prover a operacionalidade da mesma.

Parágrafo único A SEMA deverá através de Departamento competente promover ações e projetos contínuos de educação ambiental em âmbito formal, e não formal que busquem sensibilizar os entes envolvidos quanto aos direitos, deveres, hábitos e condutas em relação aos animais domesticado e seus direitos. (Inclusão feita pelo Art. 1º. - Lei Complementar-DL nº 846, de 14 de abril de 2021).”

Conforme se observa, o cadastro de animais no órgão municipal já se encontra dentre as atribuições da SEMA, considerando as políticas públicas previstas em outras legislações municipais, bem como na lei federal.

Percebe-se claramente que não há qualquer ofensa à iniciativa exclusiva do chefe do executivo a iniciativa da lei que não disponha sobre organização e funcionamento da administração e nem viola ao princípio de independência entre os Poderes, seja por não ter havido criação de novas atribuições para aquela secretaria do município, seja porque as menções realizadas pelo dispositivo à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA) apenas se refere às atribuições que tal pasta já possui.

Como se vê, tanto a Constituição Federal, como leis federais tem se preocupado com a questão dos animais, prevendo garantias e proteção a eles, bem como sanções civis tanto para danos que este venha causar a outrem, como sanções penais, para quem pratica maus tratos a eles.



Portanto, no âmbito da Constituição Federal e Carta Estadual, a administração pública deve adotar todas as medidas necessárias para evitar a degradação ou potencial lesão ao ambiente, com formulação e execução de políticas públicas, edição de normas protetivas, planejamento ambiental estratégico, controle e monitoramento de atividades que possam causar direta/indiretamente degradação ambiental, dentre outras, sem que isso viole a separação dos poderes, porque não é demanda de iniciativa legislativa privativa do executivo.

Nesse sentido, colaciono o seguinte julgado:

EMENTA CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL. MEDIDAS SANITÁRIAS DE PROTEÇÃO E CONTROLE DE REPRODUÇÃO DE CÃES E GATOS. PROJETO DE LEI DE AUTORIA PARLAMENTAR. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO NÃO CONFIGURADA. PRECEDENTES. FAUNA E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CF, ART. 24, VI). 1. À luz da jurisprudência do Supremo, a reserva de iniciativa material não se presume, tampouco comporta interpretação extensiva. Antes, constitui exceção e surge apenas quando presente a necessidade de preservação do ideal de independência entre Executivo, Legislativo e Judiciário. 2. As situações em que a Constituição Federal reservou a iniciativa do processo legislativo ao Chefe do Poder Executivo estão previstas em rol taxativo no art. 61 e dizem respeito à organização e ao funcionamento da Administração Pública, especialmente no que concerne aos órgãos e servidores do Executivo. 3. **A mera possibilidade de uma proposição parlamentar ter como consequência o aumento de despesas para a Administração não faz surgir violação à cláusula de reserva de iniciativa, desde que a norma a ser criada não alcance a estrutura, a atribuição dos órgãos ou o regime jurídico dos servidores públicos** (ARE 878.911, ministro Gilmar Mendes, Tema n. 911 da repercussão geral, DJe de 11 de outubro de 2016). 4. **A edição de lei estadual a versar sobre defesa dos animais não invade a esfera de atuação municipal, na medida em que a matéria é da competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24, VI) e administrativa de todos os entes da Federação (CF, art. 23, VI e VII).** 5. **O Município é competente para legislar sobre meio ambiente, no limite do interesse local e desde que o regramento seja harmônico com a disciplina dos demais entes federados** (RE 586.224, ministro Luís Roberto Barroso, Tema n. 145/RG, DJe de 8 de maio de 2015). 6. A Lei n. 7.427/2012 de Alagoas não constitui óbice à atuação dos Municípios, tampouco ultrapassa os limites da competência dos Estados, imiscuindo-se nos interesses locais. O tema disciplinado é relevante e impacta todos os Municípios do Estado. 7. Pedido julgado improcedente. (ADI 4959, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 21-10-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 29-10-2024 PUBLIC 30-10-2024) – g. n.

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 7.281/2011 DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP. VALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA NORMATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS MUNICIPAIS SOBRE DIREITO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DISCIPLINA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E RESTRIÇÕES À LIBERDADE ECONÔMICA. COMPATIBILIDADE COM A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. 1. **O Município é competente para legislar concorrentemente sobre meio ambiente, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.** 2. **É constitucional lei de iniciativa parlamentar que, sem que se modifique a estrutura ou a atribuição dos órgãos do Executivo, cria novas atribuições de fiscalização atribuídas ao poder público.** 3. O exercício da atividade econômica e empresarial de forma protetiva ao meio ambiente é elemento integrante do conteúdo jurídico-constitucional da livre iniciativa, em concretização do desenvolvimento sustentável. 4. É constitucionalmente válida a opção legislativa municipal de promover a obrigação de utilização de sacos



plásticos biodegradáveis, em tratamento harmônico dos diversos pilares da ordem constitucional econômica, viabilizando o mesmo desenvolvimento da atividade econômica empresarial de uma forma mais protetiva ao meio ambiente. 5. Tese de repercussão geral: “É constitucional – formal e materialmente – lei municipal que obriga à substituição de sacos e sacolas plásticos por sacos e sacolas biodegradáveis”. 6. Modulação dos efeitos da decisão, conferindo-se o prazo de 12 (doze) meses, a contar da publicação da ata do presente julgamento, para que os órgãos públicos e os agentes privados alcançados pela lei municipal possam se adaptar à incidência de suas disposições. 7. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 732686, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 19-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-s/n DIVULG 19-04-2023 PUBLIC 20-04-2023) – *g. n.*

Na espécie, nada obstante a legislação questionada estabeleça política pública a implicar para o poder público atribuições e despesas, não foi criado órgão, tampouco disciplinada a estrutura da Administração.

A lei municipal, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização de políticas públicas, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa.

Por todo o exposto, julgo improcedente a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

**EMENTA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI A CARTEIRA DE IDENTIDADE DIGITAL ANIMAL (CIDA). VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR DO MUNICÍPIO. POLÍTICA PÚBLICA DE PROTEÇÃO ANIMAL. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.**

## **I. CASO EM EXAME**

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho contra a Lei Municipal nº 3.067/2023, que institui a Carteira de Identidade Digital Animal (CIDA) para identificação de cães e gatos no município.

## **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. As questões em discussão consistem em (i) verificar se a lei impugnada padece de vício formal de iniciativa por interferir na organização administrativa municipal e impor obrigações ao Executivo e (ii) se tal intervenção afronta a competência privativa do chefe do Poder Executivo local.

## **III. RAZÕES DE DECIDIR**



3. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 917 (ARE 878911), fixou a tese de que leis municipais que criam despesas para a Administração sem alterar sua estrutura ou atribuições não usurpam a competência privativa do chefe do Executivo.

4. O artigo 24, VI, da Constituição Federal estabelece a competência concorrente para legislar sobre proteção ambiental e fauna, cabendo aos municípios suplementar a legislação federal e estadual nos termos do artigo 30, II, da CF.

5. A norma questionada institui uma política pública voltada à proteção animal, sendo essa matéria de interesse local e compatível com as competências municipais.

6. A jurisprudência do STF e deste Tribunal tem reiteradamente reconhecido a constitucionalidade de normas municipais que estabelecem políticas públicas ambientais e de bem-estar animal, desde que não interfiram diretamente na estrutura administrativa do Executivo.

7. Não se verifica violação ao princípio da separação dos poderes, tampouco usurpação da competência privativa do Executivo, sendo afastado o alegado vício de iniciativa.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

8. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.

*Tese de julgamento:* "Não configura vício formal de iniciativa a lei municipal que institui política pública de proteção e bem-estar animal, desde que não interfira na estrutura administrativa do Poder Executivo, por se tratar de competência legislativa concorrente, nos termos do artigo 24, VI, da Constituição Federal."

*Dispositivos relevantes citados:* Constituição Federal, arts. 24, VI; 30, II. Constituição do Estado de Rondônia, arts. 39, §1º, II, "d"; 65, VII.

*Jurisprudência relevante citada:* STF, ARE 878911 (Tema 917), Rel. Min. Teori Zavascki, j. 09.03.2016; ADI 4959, Rel. Min. Nunes Marques, Tribunal Pleno, julgado em 21-10-2024 e TJRO, ADI 0801568-29.2023.822.0000, Rel. Des. Miguel Monico, j. 06.05.2024.

### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 07 de Abril de 2025



Relator Des. Alexandre Miguel

RELATOR



WEJvcHhxaCtNSUJ4dWp4ZUhrVmdVc1MrMkwvdXJNLytwRm14TGpsZ3NlV0pDanNScEhVMzQ0Lyt4a3FTWjdxSUxkMml2dFN4TDdjPQ==

Assinado eletronicamente por: Alexandre Miguel - 29/04/2025 07:58:15

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25042907581547900000027205611>

Número do documento: 25042907581547900000027205611