



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
 São Paulo

**Registro: 2022.0000536509**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2001667-21.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITA DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. VENCIDOS OS EXMOS. SRS. DES. TORRES DE CARVALHO (COM DECLARAÇÃO), LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO), GUILHERME STRENGER E MOACIR PERES.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), EVARISTO DOS SANTOS, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, AROLDO VIOTTI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, MELO BUENO, RUY COPPOLA, FLAVIO ABRAMOVICI, TORRES DE CARVALHO, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN E MOACIR PERES.

São Paulo, 6 de julho de 2022.

**FERREIRA RODRIGUES**  
**RELATOR**  
**ASSINATURA ELETRÔNICA**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Voto n. 36.587

Ação direta de inconstitucionalidade nº 2001667-21.2022.8.26.0000

Requerente: Prefeito Municipal de Valinhos

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Valinhos

1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município da Valinhos. Lei nº 6.191, de 1º de dezembro de 2021, de iniciativa parlamentar, que dispõe (a) que os abrigos destinados ao atendimento das pessoas em situação de rua, “públicos ou privados, que mantenham convênio, parceria ou contrato com a Prefeitura Municipal de Valinhos”, deverão disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob responsabilidade dos usuários durante o período de estadia (artigos 1º e 2º); (b) que os abrigos deverão oferecer ração aos animais (art. 4º); e (c) que “o órgão de proteção animal do Município deverá prestar atendimento aos animais, bem como realizar castrações e implantação de chip de identificação” (artigo 5º).

2 - VÍCIO DE INICIATIVA. Inocorrência. Norma impugnada que dispõe sobre política pública para pessoas em situação de rua que possuam animais domesticados. Competência concorrente. Conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliada, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca”<sup>1</sup>. Questão definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917).

3 - FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS. Inocorrência. Supremo Tribunal Federal que já firmou orientação no sentido de que a “ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro”<sup>2</sup>.

4 - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Vício inexistente em relação aos artigos 1º e 2º. Dispositivos que não dispõem sobre matéria de competência do Poder Executivo, e que foram editados com os atributos típicos

<sup>1</sup>ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011.

<sup>2</sup> (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

da atividade parlamentar (abstração e generalidade)<sup>3</sup>, sem qualquer interferência em atos de gestão.

4.1 - Artigos 3º, 4º e 5º. Inconstitucionalidade manifesta. Dispositivos que impõem obrigações à Administração ou aos seus parceiros ou conveniados, determinando de forma específica e concreta, sem margem de escolha, e fora das atribuições típicas das casas de abrigos: (a) a criação de local com infraestrutura necessária para o acolhimento de animais; (b) o fornecimento de ração; e (c) a realização de castrações e implantação de chip de identificação. Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo, porque implica “provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental”.

5 - Ação julgada parcialmente procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo PREFEITO MUNICIPAL DE VALINHOS, tendo por objeto a Lei Municipal nº 6.191, de 1º de dezembro de 2021, de iniciativa parlamentar, que dispõe (a) que **“os abrigos destinados ao atendimento das pessoas em situação de rua, públicos ou privados, que mantenham convênio, parceria ou contrato com a Prefeitura Municipal de Valinhos, deverão disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob responsabilidade dos usuários”** (artigo 1º); (b) que os abrigos **deverão oferecer ração aos animais** (art. 4º); e (c) que **“o órgão de proteção animal do Município deverá prestar atendimento aos animais, bem como realizar castrações e implantação de chip de identificação”** (artigo 5º). O autor alega vício de iniciativa, ofensa ao princípio da separação dos poderes e falta de indicação dos recursos disponíveis para suportar os novos encargos.

Houve deferimento de liminar para suspender a eficácia da norma impugnada até decisão definitiva do C. Órgão Especial (fl. 44).

O Presidente da Câmara Municipal foi notificado e prestou informações a fls. 56/79.

A eminente Procuradora-Geral do Estado foi citada (fl. 50), mas não se manifestou nos autos (fl. 132).

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, com as considerações de fls. 137/145, opinou pela procedência parcial da ação.

<sup>3</sup> Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (em 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

É o relatório.

A norma acoimada de inconstitucional é aquela constante do documento de fl. 37/38, redigida da seguinte forma:

**LEI N. 6.191, DE 1º DE DEZEMBRO DE 2021.**

Art. 1º. Os abrigos destinados ao atendimento das pessoas em situação de rua, públicos ou privados, que mantenham convênio, parceria ou contrato com a Prefeitura Municipal de Valinhos, deverão disponibilizar espaço para permanência dos animais domésticos sob responsabilidade dos usuários.

Art. 2º. A permanência do animal no espaço deverá ser assegurada pelo período de estada da pessoa em situação de rua que desejar o acompanhamento de seu animal de estimação.

Art. 3º. Caberá ao agente responsável pela acolhida o encaminhamento do morador em situação de rua para local **dotado da infraestrutura necessária ao acolhimento do animal** em companhia do tutor.

Art. 4º. Os abrigos de que trata esta lei **deverão oferecer ração aos animais** sob tutela do morador atendido.

Art. 5º. O órgão de proteção animal do Município deverá **prestar atendimento aos animais**, bem como **realizar castrações e implantação de chip de identificação**.

Art. 6º. Esta lei entra em vigor 90 (noventa) dias após a sua publicação.

O autor questiona a validade dessa lei alegando hipóteses de (a) violação do artigo 25 da Constituição Estadual; (b) vício de iniciativa; e (c) ofensa ao princípio da separação dos poderes, conforme tópicos que serão examinados a seguir, começando pela argumentação da alínea “a”:

**1 - FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS.**

Sob esse aspecto, não há falar em inconstitucionalidade da norma por **violação do artigo 25 da Constituição Estadual**<sup>4</sup>, pois a alegada falta de indicação dos “**recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos**” significa apenas que a lei é **inexequível** no exercício de sua aprovação, e não que sua validade esteja comprometida.

Conforme jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal

<sup>4</sup> Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

Federal, a “**ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro**” (ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes).

Ademais, não se trata de lei que crie ou altere despesa obrigatória ou implique renúncia de receita, o que afasta a aplicação do artigo 113 do ADCT.

## 2 – **VÍCIO DE INICIATIVA.**

Nesse tópico, a impugnação é inconsistente, pois, conforme entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, “**a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca**” (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27/04/2011).

Essa questão já foi definida no RE 878.911/RJ, em sede de repercussão geral (Tema 917).

As leis de iniciativa reservada, na verdade, são aquelas indicadas nos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da Constituição Estadual (aplicados aos municípios por força do artigo 144 do mesmo diploma legal), sendo as demais de competência ordinária do Legislativo, inclusive a norma aqui mencionada, que **dispõe sobre política pública para pessoas em situação de rua que possua animais domésticos.**

## 2. **OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.**

Sob esse aspecto, também não vislumbro o alegado **vício de inconstitucionalidade**, ao menos **em relação aos artigos 1º e 2º da norma impugnada**, pois referidos dispositivos, no caso, não dispõem sobre regime jurídico de servidores ou sobre criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração, além do que foram editados **com os atributos típicos da atividade parlamentar** (abstração e generalidade)<sup>5</sup>, **sem qualquer interferência em atos de gestão.**

No que se refere aos artigos 3º, 4º e 5º, entretanto, a situação é diferente, pois tais dispositivos impõe **obrigações específicas à Administração** ou aos seus **parceiros** ou **conveniados**, ao determinar de forma **específica e concreta**, sem

<sup>5</sup> Conforme ensina Hely Lopes Meirelles, “o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (em 'Direito Municipal Brasileiro', 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 438-439).



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

margem de escolha, e fora das atribuições típicas das casas de abrigo: (a) a criação de local com **infraestrutura necessária para o acolhimento de animais**; (b) o **fornecimento de ração**; e (c) a **realização de castrações e implantação de chip de identificação**.

Na lição de Hely Lopes Meirelles esse tipo de atividade é reservado ao Executivo, porque implica “**provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões (...) e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental**”.

Como foi bem destacado pela douta Procuradoria-Geral de Justiça, “conquanto seja consentido ao Poder Legislativo estabelecer **o que** (o Poder Executivo) **pode ou deve fazer, como acima sustentado, não lhe é autorizado indicar como fazê-lo**, porque, **salvo** competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, **como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento**, e que se rende ao âmbito de sua **discricionariedade** (escolhas, opções, alternativas) – simples ou técnica – à luz da **realidade e da possibilidade da medida dos recursos** (humanos, materiais) **disponíveis**, ou da **influência técnica, da ciência, e da tecnologia**, das **condicionantes do ordenamento jurídico inteiro**, e dos **aspectos econômicos, financeiros e orçamentários**. Assim, soa coerente que esse discurso que, ao Poder Legislativo, será lícito inscrever em regra jurídica a garantia de acesso de pessoas em situação de rua acompanhadas de seus animais de estimação em abrigos, **mas não a especificação do modo pelo qual essa diretriz será implementada, com a determinação de encaminhamento específico, de fornecimento de ração, de realização de castrações e de implantação de chips nos animais**, a menos que se trate, em linha de princípio, de competência constitucional vinculada” (fl. 143).

É o posicionamento que insisto em manter, mesmo diante dos argumentos contrários da divergência, pois, no meu entendimento, não faz sentido dizer que o artigo 4º da lei impugnada, **só porque não indicou a marca da ração animal**, não atribuiu obrigação **nova e específica** ao Poder Executivo, e que, portanto, não violou o princípio da **Reserva da Administração**.

Pelo contrário, o dispositivo estabelece expressamente que “os abrigos de que trata esta lei” (e estamos falando de abrigos de pessoas) “**deverão fornecer ração aos animais** sob tutela do morador atendido”. **É o que basta para caracterizar a interferência do legislativo em atos de gestão**. E nem se alegue que essa **nova atribuição** dos abrigos seria natural para quem vai reservar um espaço para permanência dos animais, e que **seria ilógico não fornecer a ração**. Em verdade, não se está afirmando que o fornecimento de ração é proibido, **e sim que essa questão envolve ato de gestão** e, por isso, **deve ser resolvida exclusivamente pelo Prefeito**, e não pelo legislativo.

Já o artigo 3º dispõe que “**cabará ao agente responsável pela acolhida, o encaminhamento do morador em situação de rua para local**



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**dotado de infraestrutura necessária ao acolhimento do animal em companhia do tutor**”. Esse dispositivo não tem nada de genérico, pois indica, sem margem de escolha, o que o servidor deverá fazer nessa **sua nova atribuição** (imposta pelo Poder Legislativo).

E conforme já decidiu o STF na ADIN 2372-1, o legislativo **não pode alterar atribuições de órgãos da Administração Pública**, “quando a este último cabe a iniciativa de Lei para cria-los e extingui-los. **De que adiantaria ao Poder Executivo a iniciativa de Lei sobre órgãos da administração pública, se, ao depois, sem sua iniciativa, outra Lei pudesse alterar todas as suas atribuições e até suprimi-las ou desvirtuá-las**”.

Mas o que mais me preocupa é a argumentação de que as obrigações atribuídas à Administração nos referidos artigos 3º e 4º (encaminhamento do animal para infraestrutura adequada e fornecimento de ração) seriam **simples decorrência** dos artigos 1º e 2º.

É que, neste voto, eu preservo os artigos 1º e 2º, por entender, **tal como a douta Procuradoria-Geral de Justiça**, que esses dispositivos (**autorizando a permanência de animais domésticos com os moradores abrigados**) foram editadas de **forma genérica**, sem nenhuma interferência em atos de gestão.

Todavia, se o entendimento for esse (**indicado pela divergência**), no sentido de que os artigos 1º e 2º **justificam as consequências indicadas nos artigos 3º e 4º**, então, os próprios artigos 1º e 2º (**por causar esses desdobramentos inconstitucionais**) deveriam ser excluídos do ordenamento jurídico juntamente com os artigos 3º e 4º.

É como se os artigos 1º e 2º, neste caso, autorizassem **a interferência do legislativo em atos de gestão**. Entretanto, essa forma de interpretação, **invocando dispositivos genéricos para criação de obrigações específicas**, não pode subsistir, **pois é tão inconstitucional quanto os próprios dispositivos impugnados**.

Caso contrário, quando o legislativo quisesse **atribuir uma obrigação ao Executivo** bastaria introduzir uma norma genérica no início, e depois colocar as obrigações específicas como consequência (ou suposta decorrência lógica).

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente a ação** para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 3º, 4º e 5º da Lei n. 6.191, de 1º de dezembro de 2021, do Município de Valinhos.

**FERREIRA RODRIGUES**  
Relator