

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2020.0000565897

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2247830-80.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO 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: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, FRANCISCO CASCONI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, CAMPOS MELLO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES E FERREIRA RODRIGUES.

São Paulo, 22 de julho de 2020.

EVARISTO DOS SANTOS
RELATOR
Assinatura Eletrônica

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADIn nº 2.247.830-80.2019.8.26.0000 – São Paulo

Voto nº **43.119**

Autor: PREFEITO MUNICIPAL DE VALINHOS

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

(Lei Municipal nº 5.737/18)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

Valinhos. Lei nº 5.737, de 22.10.18, obrigando os estabelecimentos profissionais – petshop, clínicas e hospitais veterinários e médicos veterinários – a informarem à Coordenadoria do Bem Estar Animal a constatação de indícios de maus tratos nos animais por eles atendidos.

Vício de iniciativa. Inocorrência. Matéria relativa à proteção da fauna. Norma se destina à proteção de animais mediante a informação de maus tratos. Iniciativa legislativa comum.

Organização administrativa. Presença do vício apontado, no que se refere a atribuição à Coordenadoria do Bem Estar Animal do recebimento de tais denúncias. Ingerência na organização administrativa. Ausentes o vício quanto a forma e os requisitos constantes da denúncia dirigidos aos particulares. Inocorrência de criação de atribuições a outros órgãos municipais. Reconhecimento de inconstitucionalidade apenas da expressão 'a Coordenadoria de Bem Estar Animal' constante do caput do art. 1º, por afronta aos arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da CE.

Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício. Precedentes.

Ação procedente, em parte.

1. Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade**, do Prefeito Municipal de Valinhos, tendo por objeto a **Lei nº 5.737, de 22 de outubro de 2018**, de autoria parlamentar, obrigando petshop, clínicas, hospitais veterinários e médicos veterinários a informarem à Coordenadoria do Bem Estar Animal a constatação de indícios de maus

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

tratos nos animais por eles atendidos (fls. 25/26).

Sustentou, em resumo, a inconstitucionalidade da norma. Violado o princípio da separação dos poderes. Inequívoca a interferência nas competências da Coordenadoria do Bem Estar Animal diante das criação de novas atribuições. Patente o vício de iniciativa. Não apontada a fonte de custeio. Daí a liminar e a declaração de inconstitucionalidade (fls. 01/12).

No impedimento ocasional deste Relator, o i. Des. **FRANÇA CARVALHO**, deferiu a liminar (fls. 28/29). O Presidente da Câmara Municipal de Valinhos prestou informações (fls. 41/59). Deixou de se manifestar o Procurador Geral do Estado (fl. 64). Provido (fls. 116/120), o agravo regimental (fls. 66/94). Manifestou-se a Douta Procuradoria (fls. 130/143).

É relatório.

2. Procedente, em parte, a ação.

Trata-se de **ação direta de inconstitucionalidade** do Prefeito Municipal de Valinhos tendo por objeto a **Lei nº 5.737, de 22 de outubro de 2018**, de autoria parlamentar, obrigando petshops, clínicas, hospitais veterinários e médicos veterinários a informarem à Coordenadoria do Bem Estar Animal, a constatação de indícios de maus tratos nos animais por eles atendidos.

Com o seguinte teor a norma impugnada:

“Art. 1º. Os petshops que prestem serviço de banho e tosa, as clínicas e hospitais veterinários e os médicos veterinários que atendem em domicílio ficam obrigados a informar imediatamente a Coordenadoria do Bem-Estar Animal, através de ofício físico (denúncia por escrito), quando detectarem indícios de maus tratos em animais atendidos.”

“Parágrafo único. Do ofício de informação deverão constar as seguintes informações:”

“I. qualificação contendo nome, endereço e contato do acompanhante do animal presente no momento do atendimento;”

“II. Relatório do atendimento prestado, contendo espécie, raça e características físicas do animal, descrição de sua situação de saúde na hora do atendimento e os respectivos procedimentos adotados.”

“Art. 2º. O não cumprimento desta lei implicará na aplicação de multa no

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

valor de 10 (dez) UFMV (Unidades Fiscais do Município de Valinhos).
“Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.” (fls. 25/26).

Sustentou o Prefeito a inconstitucionalidade da norma por violação ao princípio da separação dos poderes, diante da criação de novas atribuições à Comissão de Bem Estar Animal; vício de iniciativa e falta de indicação da fonte de custeio.

Com razão, em parte.

a) Quanto ao vício de iniciativa.

Não se constata **vício (formal) de iniciativa** quanto à questionada **Lei Municipal nº 5.737/18**.

Por vício formal de iniciativa entendem-se “*aqueles relacionados com a iniciativa do processo legislativo, ou seja, com os agentes - 'sujeitos' - constitucionalmente responsáveis por iniciar a proposição legislativa.*” (DALTON SANTOS MORAIS - “Controle de Constitucionalidade” - Ed. Jus Podivm - 2010 - p. 67/68).

Ensina **LUÍS ROBERTO BARROSO**:

“*O vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa de leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). Isto significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria. Assim, se um parlamentar apresentar o projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.*” (grifei - “O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro” - 7ª ed. - Ed. Saraiva - 2016 - p. 49).

Consoante exegese de dispositivos constitucionais, dentre eles o **art. 24, §2º** da CE, são matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo: **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas** (GIOVANI DA SILVA CORRALO - “O Poder Legislativo Municipal” - Ed. Malheiros - 2008 - p. 82/87).

A **Lei Municipal nº 5.737/18** ao obrigar os estabelecimentos e

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

profissionais especializados no atendimento de animais a informar indícios de maus tratos a animais objetiva a **proteção aos animais**, como inclusive prevê a Constituição Federal (art. 23, inciso VII, e art. 225, §1º, VII, ambos da CF), a matéria é de competência e de iniciativa legislativa comum, como decorre dos termos amplos das normas acima referidas e, em especial, desse último preceito constitucional (“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;”).

Observe-se que o Município possui, juntamente com o a União, Estados e Distrito Federal, **autonomia** (“... a ideia de autonomia está ligada à capacidade de organização e ação, que constitui o aspecto político, administrativo e financeiro.” - REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI - "Direito Municipal" - 3ª ed. - Ed. Revista dos Tribunais - p. 79) para tratar da **proteção da fauna**.

E sob esse aspecto, dada a liberdade municipal para tratar de assuntos relacionados à **preservação da fauna**, **não** se verifica a imposição a particulares especializados em atendimento de animais a comunicação de indícios de maus tratos, figurar dentre as matérias de competência de iniciativa exclusiva do Executivo.

Daí a **concorrência** de iniciativa para legislar sobre a matéria.

Assim já se decidiu neste **C. Órgão Especial**, em questão semelhante:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Pretensão que envolve a Lei nº 4.083, de 27 de maio de 2019, que 'dispõe sobre a **proibição da prática de maus-tratos em animais domésticos ou domesticados, silvestres, nativos ou exóticos, e dá outras providências**', da Estância Hidromineral de Poá - **Regras sobre meio ambiente e de proteção e fiscalização em relação a animais da região que se encontram no âmbito do interesse local para legislar, dentro das atribuições constitucionais do município - Competência para a elaboração de leis acerca de assunto local que pode ser exercida, de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo - Competência para legislar sobre meio ambiente que é concorrente de todos os entes federativos e que também pode ser exercida, igualmente de forma geral e abstrata, tanto pelo Poder Legislativo quanto pelo Poder Executivo - Inconstitucionalidade não configurada - Regulamentação de tema dentro dos limites da atuação do poder Ação improcedente.**” (grifei - ADIn nº 2.196,948-17.2019.8.26.0000 – v.u.j. de 19.02.2020 – Rel. Des. ALVARO PASSOS).*

Observe-se, ademais, recente orientação do **Colendo Supremo Tribunal**

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Federal no julgamento da **Repercussão Geral** (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.”

“Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. “ (RE nº 878.911, Tema nº 917 – v.u. j. de 30.09.16 – DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro GILMAR MENDES).

Ausente, assim, laivo de inconstitucionalidade nesse sentido.

a) Quanto à separação de poderes.

A Lei Municipal nº 5.737/18, ao atribuir à **Coordenadoria do Bem Estar Animal** o recebimento de tais denúncias (art. 1º), fere a independência e separação dos poderes (**“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”**) e configura inadmissível invasão do Legislativo na esfera Executiva

No âmbito local, observa com a síntese dos doutos, **HELLY LOPES MEIRELLES**:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo,

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, **realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.***” (grifei – “Direito Administrativo Brasileiro” – Ed. Malheiros – 30ª edição – 2018 - p. 631).

Embora a obrigação criada – informar indícios de maus tratos a animais por meio de ofício físico (*caput* do art. 1º - fl. 25) contendo os detalhes especificados (parágrafo único do art. 1º - fl. 25) – seja destinada a particulares – petshop, clínicas, hospitais e médicos veterinários – a norma atribuiu à **Coordenadoria de Bem Estar Animal** a obrigação de receber tais denúncias.

Ora, houve inequivocamente **interferência** na organização administrativa. A norma, ao **definir** qual o órgão municipal responsável pelo recebimento das informações sobre indícios de maus tratos aos animais, usurpou a competência do Poder Executivo.

Invadiu-se seara privativa do Executivo. Haveria, em outros termos, ofensa ao princípio constitucional da '**reserva de administração**'. Ele, segundo o **Pretório Excelso**, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. **CELSO DE MELLO** DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** DJE de 22.11.11).

De outra parte, **não** vislumbro presente vício de inconstitucionalidade nas especificações quanto a forma de prestação das informações (mediante denúncia escrita) e os detalhes constantes delas. Obrigações, repita-se destinam-se aos particulares sem qualquer criação de novas atribuições aos órgãos municipais, quanto a esse ponto.

Também não vejo criação de novas atribuições à Secretaria de Fazenda, como argumenta o autor. **Não** há na lei, qualquer imposição de fiscalização ou aplicação de sanções (embora criadas) aos órgãos municipais.

Como bem posto pela Douta Procuradoria,

“... diferentemente do que sustentou o Prefeito Municipal, o ato comunal não atribuiu função à Secretaria da Fazenda local, porquanto não determinou a tal pasta a incumbência da aplicação da multa aos infratores nela prevista.” (fl. 142).

PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Restrito assim, o reconhecimento de inconstitucionalidade à expressão “***a Coordenadoria do Bem-Estar Animal***” constante do **art. 1º da Lei nº 5.737, de 22.10.18, do município de Valinhos**, impõe-se sua anulação, por afronta aos **arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual**.

d) Quanto à fonte de custeio.

Autor sustenta, ainda, a inconstitucionalidade da norma por ausência de indicação específica da fonte de custeio.

Todavia, entendo **ausente** nesse ponto o vício.

Leis criando despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, ou a mencionem de forma genérica, **não** devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.

Nesse sentido consolidou-se a jurisprudência deste **Eg. Órgão Especial** (v.g. ADIn nº 2.143.990-88.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 13.02.19 – Rel. Des. **CRISTINA ZUCCHI**; ADIn nº 2.001.373-71.2019.8.26.0000 – v.u. j. de 22.05.19 – Rel. Des. **BERETTA DA SILVEIRA**), inclusive em precedentes de minha Relatoria (ADIn nº 2.186.030-85.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 28.11.18; ADIn nº 2.197.259-42.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 05.12.18; ADIn nº 2262824-50.2018.8.26.0000 – v.u. j. de 24.04.19, de que fui Relator).

Nesses termos, à luz desse entendimento, **não** há que se falar em inconstitucionalidade por esse fundamento – ausência de indicação específica de fonte de custeio.

Contudo, inequívoco **subsistir** o vício, no tocante à expressão “***a Coordenadoria do Bem-Estar Animal***” constante do **art. 1º da Lei nº 5.737, de 22.10.18, do município de Valinhos**, pelo fundamento anteriormente apontado.

Mais não é preciso acrescentar.

Diante do aludido vício, julgo procedente, em parte, a ação, para declarar a inconstitucionalidade da expressão “***a Coordenadoria do Bem-Estar Animal***” constante do **art. 1º da Lei nº 5.737, de 22.10.18, do município de Valinhos**, por afronta aos **arts. 5º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual**.

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

3. Julgo procedente, em parte, a ação.

EVARISTO DOS SANTOS
Relator
(assinado eletronicamente)