



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

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5143991-02.2024.8.21.7000/RS

TIPO DE AÇÃO: Controle de Constitucionalidade

RELATOR: DESEMBARGADOR NIWTON CARPES DA SILVA

AUTOR: MUNICÍPIO DE ALEGRETE / RS

RELATÓRIO

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE ALEGRETE aforou ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Ordinária n. 6.777, de 01 de março de 2024, promulgada pela Câmara Legislativa do Município que, ao derrubar o veto Executivo, colocou em vigor o "Marco Regulatório dos Animais Domésticos - MARAD como Política Pública Municipal de Atenção aos Animais Domésticos". A exordial invoca os vícios da iniciativa e acréscimo de despesas como fatos geradores de inconstitucionalidade. O primeiro, porque a norma impugnada dispõe sobre matéria administrativa própria do Poder Executivo, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal e, depois, por segundo, porque para que haja o cumprimento das proposições apresentadas pelo Poder Legislativo, seria necessário um aumento da despesa com pessoal, contratação de corpo técnico, infraestrutura e implantação de mecanismos mais eficazes de fiscalização e aplicação logística necessária, o que demandaria uma análise do elevado custo orçamentário. Houve pedido de liminar para suspender a norma impugnada e, no mérito, a procedência para o fim de reconhecer a inconstitucionalidade invocada.

Foi determinada a emenda da petição inicial, com a juntada da integralidade do processo legislativo (evento 4, DESPADEC1).

Cumprida a determinação de emenda da inicial e instruída com os documentos pertinentes (evento 8, PET1), foi concedida a medida liminar requerida com a suspensão da lei municipal, bem como notificações e intimações pertinentes (evento 10, DESPADEC1).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei fustigada no ordenamento jurídico (evento 19, PET1).

A Casa Legislativa apresentou informações (evento 20, INF1), através das quais invoca preliminar de defeito de representação, pois a procuração da autoridade demandante não conteria os poderes especiais necessários. No mérito, disse que não há qualquer aumento



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

de despesa que acarrete a inconstitucionalidade de leis municipais, trazendo à colação precedente do egrégio STF.

Por fim, o Ministério Público Estadual apresentou parecer pela inconstitucionalidade integral da norma hostilizada (evento 26, PARECER1).

Após, vieram-me conclusos.

É o relatório.

VOTO

Eminentes colegas. Trata-se, consoante positivado no sumário relatório, de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da promulgação da Lei Ordinária n. 6.777, de 01 de março de 2024, do Município de Alegrete, que dispõe sobre a instituição do Marco Regulatório dos Animais Domésticos como Política Pública Municipal e dá outras providências, cuja eficácia foi suspensa pela concessão de liminar judicial, decisão lançada em JUN/2024.

A essência da pretensão deduzida na presente demanda judicial, em que pese de conteúdo sintético, está na afirmação de que a legislação municipal, ora em discussão, de iniciativa parlamentar, que apresentou pareceres técnicos contrários ao prosseguimento do processamento do projeto de lei (Projeto de lei n. 25/2023, de iniciativa da Vereadora Dileusa Terezinha Soares Alves - PDT), afronta o consagrado princípio constitucional da independência dos poderes e viola a reserva de matéria de iniciativa do Poder Executivo, além de causar aumento de despesas ao erário municipal.

Com efeito, de modo preambular, a emprestar consistência à fundamentação, imprescindível se afigura a transcrição integral da norma inquinada do vício supremo da inconstitucionalidade. A Lei Ordinária Municipal n. 6.777/24 tem a seguinte redação, *expressis verbis*:

LEI Nº 6.777, DE 01 DE MARÇO DE 2024



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

Institui o Marco Regulatório dos Animais Domésticos como Política Pública Municipal e dá outras providências.

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art.1º Institui o Marco Regulatório dos Animais Domésticos - MARAD como Política Pública Municipal de Atenção aos Animais Domésticos.

Art. 2º O MARAD constitui-se de conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotados pelo Poder Executivo Municipal, através das Secretarias e setores afins ou em regime de cooperação entre estes e/ou com a União, o Estado do Rio Grande do Sul demais e demais municípios gaúchos, entidades privadas e Organizações não Governamentais da Sociedade Civil- ONGs, OSs e OSCs visando à gestão, o controle populacional, os cuidados médicos medicinais, sanitários e nutricionais, o bem-estar animal, a prevenção de doenças infectocontagiosas e as Zoonoses, o atendimento clínico, a fiscalização ambiental e sanitária de forma integrada dos animais domésticos em Alegrete.

Art. 3º Aplicam-se ao MARAD, além do disposto nesta Lei, o disposto na Constituição Federal, em especial em seu Art. 225, nas Leis Federais: Lei 13.426 de 30 de março de 2017, Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e alterações na Lei nº. 14.064 de 29 de setembro de 2020, na Lei nº. 14.228 de 20 de outubro de 2021, na lei nº. 1.095 de 2019, nas Leis Estaduais: Lei nº. 15.458, de 26 de março de 2020, Lei nº. 10.330, de 27 de dezembro de 1994, e alterações, Lei nº. 11.915, de 21 de maio de 2003, Lei nº. 13.193, de 30 de junho de 2009, e Lei nº. 13.252, de 17 de setembro de 2009, ou em leis que venham a substituí-las, bem como o disposto na legislação pertinente à Política Estadual de Controle Populacional de Animais Domésticos e na legislação municipal vigente.

Art. 4º Para os efeitos desta Lei considera-se:

I – animais domésticos aqueles que, por meio de processos tradicionais e sistematizados de manejo ou melhoramento zootécnico, apresentam características biológicas e comportamentais em estreita dependência do homem, podendo apresentar fenótipo variável diferente da espécie silvestre que os originou, conforme Portaria Ibama nº 93, de 7 de julho de 1998, ou outra norma que venha a substituí-la;

II – animal de estimação termo que utiliza em referência ao animal de companhia e que o dono/tutor estima. Estes animais, por conseguinte, acompanham os seres humanos na sua vida cotidiana, na medida em que lhes fazem companhia, pelo que não é destinado ao trabalho (exploração animal) e muito menos sacrificado para se tornarem um alimento;



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

III – animais sinantrópicos as espécies que, indesejavelmente, coabitam com o homem, tais como os roedores, as baratas, as moscas, os pernilongos, as pulgas, os carrapatos, os piolhos entre outros vetores;

IV – animais errantes como todo e qualquer animal sem destino certo e sem dono, encontrado sem qualquer processo de contenção ou identificação nas vias públicas;

V - cães comunitários aqueles que estabelecem, com a comunidade em que vive laço de dependência e de afeto, embora não possua responsável único e definido em Lei Estadual nº. 13.193 de 30 de junho de 2009. Estes cães permanecem nas comunidades evitando que outros cães desconhecidos e, por vezes, agressivos, ocupem o local.

VI – maus tratos como toda e qualquer ação voltada contra animais que implique em crueldade, mutilação, submissão e experiências pseudocientíficas e o que mais dispõe o Decreto Federal nº. 24.645, de 10 de julho de 1934 e Lei nº. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 - dos Crimes Ambientais; Sujeito a penas cominadas ao crime de maus-tratos aos animais quando se tratar de cães e gatos com o estabelecimento de dois a cinco anos, multa e proibição de guarda; Lei nº. 9605/98, Lei de crimes ambientais; Lei nº. 14.064, de 29 de Setembro de 2020; Constitui maus tratos também a Procriação desordenada: permitir o acasalamento sem controle de cães e gatos, sem controle de natalidade, não restringindo a liberdade de fêmeas em cio.

VII - animais semidomiciliados sendo aqueles totalmente dependentes do proprietário/tutor, mas que permanecem fora do domicílio, desacompanhados, por períodos indeterminados, vacinados e cuidados.

VIII - animais ungulados e biungulados como grupo dos mamíferos com cascos. Ungulados possuem patas longas e esguias e apoia apenas a última falange no chão que se encontra protegida do contato com o solo através do casco e os animais biungulados apoiam-se em dois dedos;

IX – animais de tração aqueles usados para transporte e tração, como puxar carroças, são geralmente conhecidos como “animais de carga”.

X – esterilização como sendo o procedimento realizado por médico veterinário com técnica descrita no Conselho Federal de Medicina Veterinária- CFMV, em animais, para inibir sua capacidade reprodutiva;

XI – microchip o equipamento eletrônico biocompatível inserido por um médico veterinário no tecido subcutâneo do animal, associado a um cadastro informatizado, para permitir sua identificação;

XII – posse ou guarda responsável sendo o compromisso assumido por pessoa física ou jurídica, guardião, tutor, e responsável, que, ao adquirir, adotar ou utilizar um animal, passa a ter o dever de atender a suas necessidades físicas,



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

psicológicas, ambientais e de saúde, bem como o dever de prevenir riscos que o animal possa causar à comunidade ou ao ambiente, como os de agressão, de transmissão de doenças ou de danos a terceiros;

XIII – controle social o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam informações e participação nos processos de formulação e avaliação das políticas públicas relacionadas ao controle populacional de animais domésticos;

XIV – gestão integrada o conjunto de ações voltadas para a busca de soluções, objetivando conceber, programar e gerenciar o controle populacional de animais domésticos, considerando as dimensões políticas, econômicas, ambientais, culturais e sociais no âmbito do Município de Alegrete;

XV – eutanásia como sendo o procedimento humanitário de extinção da vida, autorizado e realizado por médico veterinário, com uso de fármacos, com técnicas específicas autorizadas conforme legislação vigente.

Art. 5º Estão sujeitas à observância desta Lei as pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis direta ou indiretamente pela gestão ou que desenvolvam ações de controle populacional de animais domésticos.

CAPÍTULO II

DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I

Dos Princípios e dos Objetivos:

Art. 6º São princípios do MARAD:

I – a prevenção do abandono de animais, dos maus tratos, das doenças infectocontagiosas e das Zoonoses;

II – a visão sistêmica na gestão do controle populacional de animais domésticos, considerando as variáveis ambientais, sociais, culturais, econômicas, tecnológicas e de saúde pública;

III – a adoção das medidas de identificação, cadastramento, fiscalização e da guarda responsável de animais domésticos como premissas do modelo de gestão do controle populacional de animais domésticos para o Município de Alegrete, abrangendo a zona rural e urbana, baseado em agenda mínima para alcançar os objetivos gerais propostos a curto, médio e longo prazos;

IV – a gestão integrada, compartilhada e participativa do controle populacional de animais domésticos, por meio de articulação e cooperação interinstitucional entre os órgãos do Município de Alegrete, do Estado do Rio



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

Grande do Sul, da União e dos demais municípios gaúchos, a iniciativa privada, organizações não governamentais e os demais segmentos da sociedade civil;

V – a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos animais domésticos;

VI – o direito da sociedade de acesso aos sistemas de denúncias e a informação sobre o controle populacional dos animais domésticos.

Art. 7º São objetivos do MARAD:

I – proteger os animais domésticos, a saúde pública e o meio ambiente;

II – estimular a guarda responsável e a adoção consciente de animais domésticos;

III – buscar a redução dos níveis de abandono e de maus-tratos de animais domésticos;

IV – promover a gestão integrada, compartilhada e participativa do controle populacional de animais domésticos, por meio de parceria entre o Poder Público Municipal, o Estado do Rio Grande do Sul, a União e os demais municípios gaúchos, a iniciativa privada, Organizações não governamentais e os demais segmentos da sociedade civil;

V – promover a articulação entre as diferentes esferas do Poder Público, e dessas com a iniciativa privada, com vista à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada acerca do descontrole populacional de animais domésticos;

VI – estimular a capacitação técnica continuada na área de controle populacional de animais domésticos;

VII – assegurar a regularidade, a continuidade, à funcionalidade e a universalização da prestação dos serviços públicos relativos ao controle populacional de animais domésticos, com a adoção de mecanismos gerenciais;

VIII – estimular a implantação de serviços de gerenciamento do controle populacional e identificação individual dos de animais domésticos de estimação;

IX – estimular a busca de linhas de crédito para elaboração de projetos e implantação de sistemas de gestão de controle populacional de animais domésticos;

X – incentivar a parceria entre o Município de Alegrete e o Estado do Rio Grande do Sul, a União e os demais municípios gaúchos e entidades privadas, para a capacitação técnica e gerencial dos profissionais envolvidos no controle



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

populacional de animais domésticos;

XI – buscar a cooperação intermunicipal, estimulando a adoção de soluções consorciadas e de solução conjunta dos problemas da gestão do controle populacional de animais domésticos; e

XII – estimular a implantação da avaliação do ciclo de vida dos animais domésticos.

Seção II

Dos Instrumentos

Art. 8º São instrumentos do MARAD, dentre outros:

I – plano de esterilização visando o controle populacional de animais domésticos;

II – monitoramento e fiscalização;

III – cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de métodos, processos e tecnologias de gestão;

IV – incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

V- cadastro e identificação individual por microchip dos animais domésticos de estimação e dos equídeos;

VI – termos de compromisso, termo de adoção e termos de ajustamento de conduta;

VII – termos de parcerias, fomento, consórcios ou de outras formas de cooperação com entes municipais, com vista ao controle populacional de animais domésticos.

Seção III

Das Diretrizes, Responsabilidades e Obrigações:

Art. 9º A posse responsável dos animais é obrigação dos tutores que são os guardiões dos animais domésticos, assumindo deveres centrados no atendimento das necessidades físicas, psicológicas e ambientais de seu animal, assim como prevenir os riscos (potencial de agressão, transmissão de doenças ou danos a terceiros) que seu animal possa causar à comunidade ou ao ambiente. Devendo garantir:

I- a manutenção dos animais em perfeitas condições de alojamento, alimentação, saúde e bemestar;



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

II- os controles: sanitário que compreende vacinas e vermífugos e de ectoparasitas como pulgas, fungos, piolhos e carrapato;

III- o controle reprodutivo através de esterilizações;

IV – a manutenção do ambiente em que vivem os animais de forma limpa e organizada, como forma de prevenção de infestações de parasitas;

V- adoção de sistemas de segurança com uso de focinheiras e guias para passeio em local público de cães de grande porte considerados de guarda;

VI - em caso de falecimento do animal o descarte e disposição adequada do cadáver, conforme legislação vigente.

Art. 10. Fica o Município de Alegrete através do MARAD responsável pela efetividade das ações que garantam a organização, por Lei, por regulamentação ou por Decreto, das regras e orientações em cada Secretaria e setores afins para garantir a Gestão do Controle Populacional dos animais domésticos de pequeno e grande porte que vivem no município, devendo:

I – fazer a gestão do controle populacional de animais domésticos, em território municipal;

II – promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comuns relacionadas à gestão do controle populacional de animais domésticos por projetos de esterilização de caninos e felinos;

III – controlar e fiscalizar as atividades relativas ao controle populacional de animais domésticos;

IV – fornecer alvará sanitário e fiscalizar as empresas constituídas de forma legal que visem a criação e manutenção de animais em alojamento no município.

Parágrafo único. Para os fins de cumprimento do disposto neste artigo da Lei, serão apoiadas e priorizadas as iniciativas de soluções consorciadas ou compartilhadas.

Art. 11. A Secretaria de Saúde, através dos setores de Vigilâncias Sanitária e Epidemiológica, deverá ficar responsável pelo controle dos vetores e dos animais sinantrópicos e dos animais domésticos de estimação, com medidas que possibilitem o atendimento clínico e cirúrgico, o acolhimento e alojamento dos animais domésticos de estimação em situação de abandono (errantes) e os semi - domiciliados (cães comunitários), a disponibilização de projetos de esterilização de caninos e felinos dos tutores comprovadamente de baixa renda e promoção de adoções responsáveis dos animais aptos e sob guarda definitiva do município.



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

Parágrafo único. As políticas de Saúde deverão contemplar auxílio aquelas pessoas e/ou famílias em vulnerabilidade social que tenham animais com histórico de denúncia de maus tratos, devendo ser organizadas ações multidisciplinares, valendo-se da transversalidade entre os órgãos da administração para implementação de medidas expressas de acordo as necessidades específicas de cada caso.

Art. 12. A Secretaria do Meio Ambiente fica responsável pelo acolhimento de denúncias de maus tratos com disponibilização de canais de acesso público para comunicação e pela realização da fiscalização in loco, isoladamente ou em parceria com demais secretarias municipais, dos animais domésticos com aplicação das Leis ambientais vigentes, entendendo-se por maus tratos aos animais domésticos:

a) o alojamento sem abrigo contra intempéries ou em lugares com condições inadequadas de higiene e ao seu porte e espécie ou que lhes ocasionem desconforto físico ou mental ou em ambientes e situações que contrariem as normas e instruções dos órgãos competentes;

b) a permanência em tempo integral amarrados ou acorrentados com impedimento de movimentação natural para alcançar proteção contra intempéries;

c) os privados das necessidades básicas, tais como: alimentos adequados à espécie e água limpa em temperatura adequada;

d) o abandono em qualquer via pública ou privada, urbana ou rural, inclusive nas entidades de proteção aos animais;

e) o ato de molestar, lesionar, agredir ou mutilar os animais (por abuso sexual, espancamento ou lapidação, por instrumentos cortantes ou contundentes, por substâncias químicas, escaldantes ou tóxicas, por fogo ou outros), sujeitando-os a qualquer experiência que infrinja a legislação vigente, prática ou atividade capaz de causar sofrimento, dano físico, mental ou morte;

f) o trabalho excessivo ou superiores às suas forças, inclusive a ato que resulte em sofrimento, objetivando a obtenção de esforços ou comportamento que não se alcançariam senão sob coerção, ainda que para aprendizagem e/ou adestramento que resulte em sofrimento;

g) a forma de castigá-los física ou mentalmente, ainda que para aprendizagem ou adestramento;

h) a utilização em confrontos ou lutas entre animais da mesma espécie ou de espécies diferentes;

i) a negação ao atendimento médico veterinário nos casos de doenças infecciosas, crônicas ou oncológicas;



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

j) práticas de exercícios forçados ou condução dos animais presos a veículos motorizados em movimento;

k) a condução dos animais equídeos sem arreios ou apetrechos adequados, causando-lhes incômodo ou sofrimento físico;

l) o enclausuramento de animais conjuntamente com outros que os aterrorizem ou molestem;

m) a utilização de animal enfermo, cego, extenuado, sem proteção apropriada ou em condições fisiológicas inadequadas para realização de serviços autorizados por lei;

n) a permissão e/ou autorização da realização de procedimentos anestésicos, analgésicos, invasivos, cirúrgicos ou injuriantes por pessoa sem qualificação técnica profissional;

o) o transporte de animais em desacordo com as recomendações técnicas de órgãos competentes de trânsito, ambiental ou de saúde animal ou em condições que causem sofrimento, estresse psicológico, dor e/ou lesões físicas;

p) a indução da morte de animal utilizando métodos não aprovados ou não recomendados pelos órgãos ou entidades oficiais e sem profissional devidamente habilitado que autorize e realize o procedimento;

q) a promoção de distúrbio psicológico e comportamental em situação de estresse ou em condições que não permitem a expressão de seus comportamentos naturais;

r) outras práticas que possam ser consideradas e constatadas como maus-tratos pela autoridade ambiental, sanitária, policial, judicial ou outra qualquer com essa competência;

Parágrafo único. Ao identificar os maus tratos, conforme trata o inciso IV, os fiscais deverão realizar a comunicação aos órgãos de competência mediante realização de boletim de ocorrência, acompanhado do laudo médico veterinário que comprove o ato.

Art. 13. A Secretaria de Segurança Pública, Mobilidade e Cidadania fica responsável pelo controle dos animais domésticos de grande porte (ungulados e biungulados) que vivem na zona urbana, mediante regulamentação própria e em cumprimento às Leis municipais nº 6.134, de 27 de junho de 2019 que disciplina a circulação de veículos de tração animal e de propulsão humana e nº 6.142, de 18 de julho de 2019 que institui o programa municipal de captura de animais de médio e grande porte, abrangendo além dos previstos, a disponibilização de sistema de cadastramento em meio físico ou por programas de computador que permitam a aplicação e a leitura de microchip nos equídeos;



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

Parágrafo único. Os animais de grande porte apreendidos pela Guarda Municipal em vias públicas, deverão ser alojados em local seguro e apropriado a fim de evitar o extravio ou acidentes traumáticos.

Art. 14. A Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer fica responsável por implantar, em conformidade com os artigos terceiro da Lei nº 13,426, de 30 de março de 2017 e artigo segundo da Lei nº 5.863, de 20 de outubro de 2017 que inclui no Calendário Oficial a semana de Proteção aos animais, anualmente na primeira semana do mês de outubro o ensino e a conscientização das crianças e familiares referente à Posse Responsável de Animais Domésticos nas escolas da rede municipal de ensino fundamental, em parceria com instituições não governamentais- ONGs, organizações da sociedade civil de interesse público –OSCIP, Conselho Regional de Medicina Veterinária- CRMV/ RS faculdades de Medicina Veterinária e secretarias municipais, tendo como objetivos principais:

I - destacar a importância das adoções e posse responsável de animais domésticos;

II - transmitir informações a cerca do cuidado dos animais aos alunos dos anos iniciais dos ensinos fundamental e médio;

III- promover a conscientização a cerca da importância do controle populacional de animais;

IV – informar sobre a tipificação dos maus tratos e abandono previstos em lei;

V - abordar temas relevantes como:

a) consentimento e aceitação do animal por parte dos membros da família;

b) disponibilidade de tempo e de recursos financeiros para despesas com vacinação, vermífugos, antiparasitários, higiene, esterilização, atendimento veterinário, alimentação, abrigo, educação e atenção;

c) conceito das cinco liberdades: estar livre da fome, do desconforto, da dor e doença, expressão dos comportamentos naturais e do medo e estresse.

Art. 15. Fica instituído o Programa de Assistência Familiar aos tutores de animais domésticos de estimação e aos condutores de veículos de tração animal que se encontram em vulnerabilidade social sob a responsabilidade da Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social. Esta, poderá trabalhar em conjunto com a rede municipal, Secretaria de Saúde ou em parceria com outras entidades, atendendo as demandas oriundas das denúncias e encaminhamentos feitos por técnicos dos órgãos municipais ou entidades parceiras.

Sessão IV



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

Do Convívio com Animais Domésticos

Art. 16. É proibido:

I - a criação e a manutenção de animais domésticos de grande porte: ungulados e biungulados (equídeos, bovinos, suínos, ovinos, caprinos), aves de produção comercial e abelhas em zona urbana em regime domiciliar, exceto animais ungulados permitidos na presente Lei;

II - abandonar animais domésticos em qualquer via pública e/ou privada;

III - a permanência de animais domésticos soltos nas vias e logradouros públicos ou locais de livre acesso ao público, exceto os cães comunitários e demais cães quando conduzidos adequadamente com uso de coleira, guia e focinheira, por pessoas adultas e com força suficiente para controlar os movimentos do animal;

IV - a eutanásia como forma de controle populacional;

V - a exibição de toda e qualquer espécie de animal bravo e selvagem, ainda que domesticado, em vias e logradouros públicos ou locais de livre acesso ao público;

VI - a utilização ou a exposição de animais vivos em vitrines a qualquer título, nos moldes da legislação vigente, exceto os autorizados em lei, ficam sujeitos além do disposto, a manter as condições higiênico-sanitárias do local, bem como a presença de um responsável técnico (médico veterinário) no local;

VII - a comercialização de animais em veículos;

VIII - a criação, a manutenção e o alojamento de animais selvagens da fauna exótica, salvo exceções estabelecidas em lei.

Parágrafo único. Ficam adotadas as disposições pertinentes contidas na Lei Federal nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967, no que tange à fauna brasileira.

Art. 17. É permitido:

I - a criação de animais domésticos de estimação (caninos e felinos) em residência particular, conforme regramentos previstos em lei;

a) a quantidade permitida dependerá das condições adequadas do ambiente, alojamento, sanidade e alimentação. Os órgãos do município, através de médico veterinário terão a capacidade de avaliar o número permitido em cada unidade residencial, conforme os casos;

II - a manutenção de animais de estimação (caninos e felinos) em edifícios condominiais, desde que regulamentada pelas respectivas convenções.



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

III - a permanência de animais de estimação em locais públicos, desde que estes, comprovadamente possuam controle sanitário, não ofereçam perigo, estejam livres de zoonoses ou doenças infectocontagiosas e estejam devidamente autorizados pelos moradores e ou responsáveis dos locais, configurando animal comunitário conforme disposto na Lei nº 15.254, de 17 de janeiro 2019.

IV - o trânsito de animais domésticos em ambientes restritos de Saúde para fins de terapia acompanhada por animais- TAA, desde que:

a) apresentem condições de saúde adequada e atestada por médico veterinário e autorizados pelo Responsável Técnico e/ou administrativo do local;

b) sejam conduzidos por pessoa responsável, com equipamentos de segurança, guias e focinheira até o local de visitação;

c) estejam acompanhados por profissionais de saúde: médico RT e o médico veterinário durante o procedimento da TAA.

V - visitação e/ou a permanência temporária de animais nas repartições públicas, desde que:

a) autorizados pelo gestor do local;

b) estejam em condições de saúde adequada, atestada por médico veterinário, vacinados, com vermífugo em dia, livres de parasitas comprovado em carteira de vacinação;

c) seja fornecido alimento e acomodações adequadas.

VI – a entrada e a permanência de animais domésticos de estimação nas instalações comerciais, mediante regramentos visíveis afixados nas entradas dos locais;

VII - a criação de animais ungulados que estejam sob responsabilidade de empresas de hospedagem e hotelaria devidamente registradas e possuam alvará de funcionamento fornecido pela vigilância sanitária e/ou dos equídeos de veículos de tração animal devidamente cadastrados na secretaria de Segurança Pública, Mobilidade e Cidadania, pelo sistema de resenha, desde que não provoquem incômodo ao bem-estar da vizinhança.

VIII – o alojamento temporário de até 30 dias de animais destinados a rituais religiosos permitidos por Lei Federal.

Art. 18. Ao ser identificado a reprodução dos animais de estimação para fins de estímulo ao crescimento populacional e/ou comercialização domiciliar, a fiscalização poderá caracterizar como exemplo canil de propriedade privada, ou hotelaria se forem equídeos, estando sujeito ao disposto nas legislações



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

federal, estadual e municipal, pertinentes ao assunto; devendo ser registrados e funcionar após vistoria técnica efetuada por Agente Sanitário, em que serão examinadas as condições de alojamento e manutenção dos animais e se constatado conformidade com as exigências legais será expedido o Alvará Sanitário pelo órgão responsável.

Art.19. É de responsabilidade dos responsáveis e/ou tutores:

I - a retirada e limpeza das fezes dos animais em locais públicos, praças, parques, ruas e passeio público. O recolhimento deverá ser em recipiente adequado descartado conforme preconizado em lei, em lixeiras públicas ou no lixo doméstico do tutor em conformidade com a Lei Municipal 5.156 de 1 de julho de 2013 que dispõe sobre a obrigatoriedade do recolhimento dos dejetos fecais produzidos por cães em espaços públicos e dá outras providências.

II - permitir o acesso das fiscalizações municipais, como fiscal sanitário, agente de endemias, fiscal ambiental, guarda municipal e/ou Médicos Veterinários do Centro de Proteção Animal e das entidades parceiras, quando no exercício de suas funções, às dependências do alojamento do animal, sempre que necessário, bem como a acatar as determinações dele emanadas.

Seção V

Das Penalidades e Sanções:

Art. 20. Verificada infração a qualquer disposto nessa lei, os agentes fiscais das secretarias abrangidas por esta Lei, poderão aplicar, conforme os casos, as seguintes penalidades:

I- Notificação e autuação;

II- Multa;

III- Recolhimento do animal.

Art. 21. A pena de multa será variável de acordo com a gravidade da infração, tendo como base a Unidade de Referência Monetária de Alegrete- URMA ou o Decreto Federal 6.514 de 22 de julho de 2008.

I - Para efeito do disposto neste artigo, o poder executivo municipal caracterizará as infrações em acordo com a natureza e a gravidade, obedecendo a legislação vigente e instauração de processo administrativo com notificação e autuação; e encaminhamento do caso às autoridades competentes, no caso de maus tratos comprovado por laudo médico veterinário.



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

§ 2º Na reincidência a multa será aplicada em dobro ou o triplo conforme a legislação utilizada nos moldes do presente artigo, podendo ocorrer o recolhimento do animal, instauração de processo administrativo e a comunicação nos demais órgãos competentes.

§ 3º será recolhido todo e qualquer animal doméstico de grande porte errante encontrado solto nas vias e logradouros nos moldes do Art. 13 inciso V, e os de estimação que necessite de tratamento clínico ou coloque em risco à saúde pública ou em condições inadequadas, bem como aquelas vítimas de maus tratos, acidentes nos moldes do Art. 11 inciso a, b, e h.

§ 4º Identificado o proprietário, este deverá ser responsabilizado pela segurança e sanidade do animal, sendo notificado para que procure atendimento clínico, arcando, inclusive com as despesas decorrentes do atendimento realizado por médicos veterinários particulares.

Art. 22. Qualquer animal que esteja evidenciando sintomatologia clínica de raiva ou leishmaniose, constatada por médico veterinário, deverá ser prontamente isolado e comunicado as autoridades competentes do Município e do Estado;

Seção VI

Dos Instrumentos Econômicos

Art. 23. O Poder Público municipal através da Secretaria de Saúde, fará o fomento conforme orçamento público previsto, e dotação específica para verbas oriundas das penalidades e sanções aplicadas pelas secretarias que realizam as fiscalizações, convênios, repasses estaduais e federais para promover ações referentes aos animais domésticos:

I – implantação de infraestrutura física e de aquisição de equipamentos para esterilização;

II – desenvolvimento de projetos de gestão de controle populacional;

III- funcionamento pleno do Centro de Proteção Animal garantindo o bem estar animal: alimentação, vacinas e vermífugos;

IV – recolhimento, transporte, tratamento medicamentoso, manutenção sanitária e alimentícia dos animais de grande porte (equídeos) recolhidos em vias urbanas;

V- aquisição de medicamentos em geral e proventos para garantir a saúde dos animais alojados sob a responsabilidade do município inclusive os anestésicos, tranquilizantes, quimioterápicos e eutanásicos.

CAPÍTULO III



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

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 24. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Revoga-se a lei 3.779, de 16 de dezembro de 2005.

Palácio Lauro Dornelles, Gabinete da Presidência, Alegrete, 1º de março de 2024.

VER. MOISÉS PEREIRA FONTOURA

Presidente

Ao despachar a petição inicial da demanda, que admito sumária (evento 1, INIC1), na condição de Relator, determinei o aditamento para o fim de se fazer juntar aos autos o processamento integral do projeto de lei, de modo a conhecer a sua trajetória e reunir elementos para decidir sobre a liminar postulada.

Após, então, de posse dos documentos que retratam o itinerário do processamento legislativo até a promulgação diante da derrubada do veto do ilustre Prefeito Municipal, foi possível reunir as condições necessárias para bem examinar a *vexata quaestio* e lançar liminar de suspensão da aplicação e vigência da referida legislação municipal, que foi vazada nos seguintes termos, *in litteris*:

Vistos, etc.,

O PREFEITO MUNICIPAL DE ALEGRETE, Sr. MÁRCIO FONSECA DO AMARAL, aforou ação direta de inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.777/2024, que instituiu o "Marco Regulatório dos Animais Domésticos - MARAD como Política Pública Municipal de Atenção aos Animais Domésticos", lei de iniciativa do Poder Legislativo local, sob a alegação de que ofende o princípio constitucional da independência entre os Poderes, insculpidos nos arts.10 da Constituição Estadual e 2º da Constituição Federal, pois além de violar a iniciativa privativa do Poder Executivo, também criou despesas e atribuições ao mesmo Poder, o que é vedado pela Carta Magna, tanto Estadual quanto Federal.

De fato, a leitura do processo legislativo já sinaliza com a alegação do vício da inconstitucionalidade, pois antes mesmo da submissão do expediente (PL n.0025/23) à votação na Câmara de Vereadores do Município de Alegrete, em 21/06/2023 foi lançado Parecer contrário à referida proposição (instituição do Marco Regulatório dos Animais Domésticos - MARAD), justamente ao



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

argumento de que haveria vício de iniciativa do referido Projeto de Lei, pois acomete várias atribuições às diversas Secretarias do Município, agravando, inclusive, as receitas municipais.

*A guisa de ilustração, trago à colação e transcrevo o douto Parecer lançado pela ilustre Procuradoria Jurídica Legislativa, órgão do Poder Legislativo local, em 21/06/2023, **in verbis**:*

(...)

2. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

A iniciativa é a fase que desencadeia o processo legislativo, devendo ser praticada por quem possui competência legal para o seu exercício, sob pena de caracterização de inconstitucionalidade formal.

A Carta Magna delimita o poder de iniciativa legislativa ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando expressamente seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado pela CF/88, o ato restará inválido. Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos.

A iniciativa em algumas matérias é de competência privativa do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 101 da Lei Orgânica Municipal.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles define o processo legislativo municipal como sendo: (...) a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do Plenário. Desenvolve-se através das seguintes fases e atos essenciais à tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação, ou veto. (PONTES DE MIRANDA, F. C. Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1 de 1969. 2ª ed., t. III. São Paulo, Ed. RT, 1972.).

O nosso direito adota o sistema de iniciativa pluralística, tendo em vista que pode ser exercitada por diversos sujeitos.

Entretanto, o rol previsto no art. 61, caput, da CF, é exaustivo, pois não comporta nenhuma exceção, devendo ser aplicado aos Estados-membros e Municípios.

Assim, a propositura de qualquer projeto por pessoa que não esteja prevista no referido artigo, caracteriza o ato como inconstitucional, por vício de iniciativa.

Analisando o projeto em tela, constata-se que a norma disciplina assunto predominantemente local, na acepção do art. 30, inciso I, e art. 23, incisos VI e VII, ambos da Constituição Federal, uma vez que trata sobre meio ambiente.



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

As matérias de competência reservadas ao Poder Executivo Municipal estão previstas no art. 61, § 1º, II, “a”, “b”, “c” e “e”, da CF/88, por simetria, senão vejamos:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998) (grifo nosso)

Na Lei Orgânica Municipal, as competências privativas do Prefeito estão elencadas nos arts. 77 e 101, a seguir transcritos:

Art.77. Compete, privativamente, ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

(...)

II - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração Municipal; (...)



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

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública. (grifo nosso)

Art. 101. Compete ao Prefeito, privativamente:

I - nomear e exonerar os secretários municipais;

II - exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica, nas Constituições da República e do Estado; IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

VI - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal;

VII - prover e extinguir os cargos do Poder, na forma da lei;

(...)

Assim, consoante legislação supra, não cabe ao Vereador iniciativa de projetos que digam respeito à estrutura administrativa municipal, em observância ao princípio constitucional da independência entre os poderes, consignado no art. 10 da Constituição Estadual e art. 2º da Constituição Federal.

Passamos ao entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal sobre o caso em testilha:

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. (ARE 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016) (grifou-se)



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

Consoante julgado acima colacionado, a contrário sensu, não pode o vereador legislar sobre estrutura da administração, atribuição de seus órgãos e regime jurídico dos servidores, ou seja, as atribuições previstas no art. 61, § 1º da CF/1988 competem somente ao chefe do Poder Executivo.

No caso em análise, verifica-se que a proposição impõe atribuições ao Executivo, assim como aos seus servidores e respectivas secretarias.

Nesse trilhar, o Poder Legislativo, por meio de seus parlamentares, possui competência para deflagrar o processo legislativo estabelecendo políticas públicas para os animais desde que não crie obrigações ao Poder Executivo e seus órgãos, o que ocorreu ao longo da proposição, consoante arts. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 23.

Desta feita, com base no exposto acima, a proposição, sob o aspecto formal, a proposição possui vício de iniciativa, haja vista o entendimento jurisprudencial dominante, inclusive da Suprema Corte.

Portanto, em junho/23 o sinal da Procuradoria Jurídica do Legislativo já havia alertado e sinalizado que a proposta legislativa, como estava, padecia de vício de inconstitucionalidade, tanto por vício de iniciativa, mas, igualmente, por majorar despesas do outro Poder.

Todavia, depois de marchas e contramarchas no âmbito legislativo local, o referido Projeto foi novamente à Plenário e foi aprovado. Dessa aprovação, como já se percebia, adveio o VETO do Prefeito Municipal, cujo conteúdo, vale a transcrição, sic:

(...)

VETO Nº 0013/2023

Veto ao Projeto de Lei (L) nº 0025/2023 - Autógrafo nº 0169 que "Institui o Marco Regulatório dos Animais Domésticos como Política Pública Municipal dá outras providências."

Senhor Presidente:

Ao cumprimentarmos Vossa Excelência, vimos comunicar-lhe que na forma do que permite a Lei Orgânica Municipal, artigo 81, §1º, estamos VETANDO TOTALMENTE o Projeto DE LEI ORDINÁRIA (L) Nº 0025/2023 que "Institui o Marco Regulatório dos Animais Domésticos como Política Pública Municipal dá outras providências.". Nos termos do Parecer/PGM/1070 e Memorando da Secretaria de Saúde nº 627/2023 anexos a este documento.

"(...) Insta ressaltar que o Projeto de Lei Ordinária nº 0025/2023 apresenta ambiguidades em sua interpretação, vez que não se vislumbra com clareza o que são considerados animais domésticos para o Marco Regulatório, se atendo,



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

unicamente em sua art. 4º, II, a especificar o termo "animais de estimação", contudo conforme se avança na leitura da norma, verifica-se que a mesma se detém a animais caninos e felinos, não havendo respaldo aos demais animais considerados domésticos, que conforme a denominação técnica, são considerados: além de cães e gatos, os pássaros, peixes, répteis, pequenos mamíferos, dentre outros. É imprescindível referir que a Lei é inconstitucional, pois possui vício de iniciativa, tendo por base o disposto no art. 112 §1º, II, alínea d, da Constituição Federal, onde refere-se que não poderá o Poder Legislativo criar leis que acarretam em aumento de despesa para os órgãos do Poder Executivo, pois para o cumprimento das proposições apresentadas pelo Poder Legislativo, seria necessário um aumento da despesa com pessoal (contratação de corpo técnico), infraestrutura e implementação de mecanismos mais eficazes de fiscalização e aplicação da logística necessária, o que demandaria uma análise do custo orçamentário previsto, bem como da verificação de recursos suplementares para o enfrentamento do marco legal. Além disso, o disposto no art. 20 do Projeto de Lei, ainda prevê penalidades que os fiscais devem aplicar as infrações cometidas, o que diverge do previsto na Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a qual dispõe que o trâmite deve seguir o Rito Processual Sanitário, que é consubstanciado em: notificação do infrator, emissão do auto de infração sanitário, instauração de processo sanitário, o recolhimento do animal e/ou aplicação de multa, obedecendo todos os prazos previstos na legislação federal e que deveria estar ilustrado, na legislação municipal. Portanto, percebe-se que estes são apenas alguns pontos principais que destacamos, que o referido Projeto de Lei, encontra-se em desconformidade com a legislação vigente e atinente ao assunto. Vê-se, pois, que há vícios legislativos insanáveis, que atingem diretamente o requisito legal da norma legislativa, de modo que opinamos pelo veto integral do referido Projeto de Lei, nos termos da fundamentação acima descrita. Assim, a PGM concede parecer contrário à Sanção e opina pelo Veto total do Autógrafo nº 0169 ao Projeto de Lei (L) nº 0025/2023. (...)"

Alegrete, 26 de dezembro de 2023."

Não vou transcrever neste momento, mas apenas destaco vários artigos da nova lei (Lei Municipal n. 6.777/24) que investem contra a ordem Constitucional, por vício de iniciativa e majoração de despesas. Dentre eles, ilustrativamente, destaco os arts.2º,6º,incs.III e IV, 10, 11,12,13,14,15,18,19,20 e 23, dentre outros.

O vício de iniciativa, no caso presente, não se dá como decorrência de vício formal de iniciativa, de simples proposição legislativa já que a proteção ao meio ambiente é matéria de interesse local, que guarda competência municipal (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). Mas esse vício decorre do fato de que o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar, ora em exame, investe sobre matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art.61,§1º,II, letras "a"e "b" da CF/88, posto que acomete, basta a leitura dos artigos supra enumerados, atribuições, funções, atividades e



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

responsabilidade de diversas Secretarias do Município. Além disso, por decorrência natural, diante das múltiplas tarefas acometidas ao Município e às suas Secretarias, não é de se olvidar que tal acréscimo de funções e atividades, implicará em majoração de despesas. Nesse sentido são as condicionantes estabelecidas no RE n.729726 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, julgado em 06/10/2017 e publicado em 26/10/2017.

Sem embargo, ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. Esse é o caso dos autos, pois como já adiantei, o Projeto de Lei de iniciativa parlamentar investe sobre matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art.61,§1º,II, letras "a"e "b" da CF/88, posto que acomete, basta a leitura dos artigos supra enumerados, atribuições, funções, atividades e responsabilidade de diversas Secretarias do Município.

*Acerca do vício de iniciativa identificado, mister ilustrar com precedentes jurisprudenciais do egrégio Supremo Tribunal Federal, **ad litteram**:*

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 6.835/2001 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. INCLUSÃO DOS NOMES DE PESSOAS FÍSICAS E JURÍDICAS INADIMPLENTES NO SERASA, CADIN E SPC. ATRIBUIÇÕES DA SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. INICIATIVA DA MESA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** A lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, **cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da Administração Estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de Decreto do Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e e art. 84, VI, a da Constituição federal). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada.** (ADI 2857, Relator(a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 30-08-2007, DJe-152 DIVULG 29-11-2007 PUBLIC 30-11-2007 DJ 30-11-2007 PP-00025 EMENT VOL-02301-01 PP-00113).*

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito ambiental. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.977/2009 do Município de Rio Claro/SP que proíbe a utilização, pelos estabelecimentos daquela localidade, de embalagens plásticas à base de polietileno ou de derivados de petróleo. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Inexistência de aumento de despesa. Proteção do meio ambiente. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre



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

nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 2. O diploma impugnado não implica aumento nas despesas do poder público municipal. Ainda que assim não fosse, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE nº 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. Para que isso ocorra, é necessário que, cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art. 61, § 1º, da Constituição Federal. 3. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE nº 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe de 8/5/15 – Tema 145). 4. O assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município, por estar relacionada à gestão dos resíduos sólidos produzidos na localidade, especificamente das sacolas plásticas, conforme consta da exposição de motivos ao projeto de lei que deu origem ao diploma combatido. 5. Agravo regimental não provido. (RE 729726 AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/10/2017)

*Com efeito, ainda que de modo sumário e precoce, **data venia** mas há plausibilidade jurídica às alegações de vício de inconstitucionalidade no MURAD - Marco Regulatório dos Animais Domésticos do município do Alegrete, conforme Lei Ordinária n. 6.777, de 01/03/2024, pois, como já referido e transcrito, houve, ao menos em tese, já que examino no âmbito de cognição sumária, violação ao Princípio da independência entre os Poderes **ex vi** dos arts. 2º da CF/88 e 10 da CE/89, mas também colidência com os arts. 61, § 1º, inc. II, letra "a" da CF/88 e art. 77, incs. II e IV da Lei Orgânica do Município, sem falar que, de modo oblíquo, tal legislação afrontou a estrutura administrativa municipal criando obrigações e funções a diversas Secretarias Municipais à revelia do Poder Executivo, mas, também, sem nenhuma avaliação prévia, acarretou aumento de despesas, o que também é vedado pelo art. 63, incs. I e II da CF/88.*

POSTO ISSO, defiro a medida liminar, para o fim de suspender a aplicação e vigência da Lei Municipal n. 6.777, de 01/03/2024, por apresentar vícios de inconstitucionalidade formal e material.

Ademais, determino ao autor que, no prazo de 15 dias, colacione aos autos o Parecer PGM n.1070 e o Memorando n. 627 da Secretaria da Saúde local, ambos referidos no Veto do Executivo.

Intimem-se.

Notifique-se o Presidente da Câmara de Vereadores de Alegrete, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, apresente as informações entendidas necessárias.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado com prazo de 20 dias.



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

Oportunamente, dê-se vista ao Procurador-Geral de Justiça, pelo prazo de 10 dias, para emitir parecer, tudo de acordo com o art. 262, §§ 2º e 3º do Regimento Interno deste Tribunal (RITJRS).

Dil. legais.

Com o advento das informações por parte do Poder Legislativo local, foi suscitada preliminar de vício na representação processual, pois a procuração concedida pelo Prefeito Municipal aos advogados subscritores da inicial não teria feito expressa previsão da norma a ser objeto da ADI e nem constou poderes específicos a tanto. No mérito, todavia, acenou que a simples majoração de despesas ao Executivo não acarreta a inconstitucionalidade da norma, citando precedente do STF.

1. DA PRELIMINAR -

A preliminar invocada pelo Poder Legislativo Municipal, por ocasião das informações, de defeito de representação, a pretexto de que a referida procuração outorgada pelo autor não indicou expressamente a lei ou ato impugnado, ou seja, não é uma procuração específica, o que configuraria defeito de representação, **concessa venia**, é totalmente desarrazoada e descabida, pois basta examinar a procuração para conferir sua consistência, legitimidade e correção na outorga de poderes (evento 1, PROC2).

Desprocede completamente a invocada preliminar, basta o exame **icto oculi** do instrumento de mandato (evento 1, PROC2), pelo que dispense maiores considerações.

2. DO MÉRITO -

No exame da matéria de fundo, **data venia**, mas reprimado, praticamente na íntegra os fundamentos da liminar antes transcrita, por absoluta pertinência e confirmação ao longo do processado, pelo que adianto a manutenção da procedência da demanda com o decreto de inconstitucionalidade da lei municipal mencionada e reproduzida de modo que ratifico a liminar concedida.

Nessa seara, no que toca ao pano de fundo da demanda, em precedente relativamente recente (ementa retro), este egrégio Órgão Especial já definiu que o conjunto normativo de origem parlamentar não pode impor atribuições à Administração Municipal, **por vício de iniciativa**, tais como, exemplificativamente, instituir programa de proteção animal e diversas outras atribuições para o Poder Executivo municipal, como a esterilização, vacinação e cadastramento gratuito de animais domésticos, a promoção de um



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

programa de educação continuada de conscientização da população a respeito da posse responsável de animais domésticos e a elaboração de um projeto de substituição total das atividades de tração animal. Diz a ementa, *expressis verbis*:

*“PROCESSUAL CIVIL. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.321, de 14.01.2016, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, PROGRAMA DE PROTEÇÃO ANIMAL. **INICIATIVA DO LEGISLATIVO. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES À ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. ART. 60, II, “D”, E ART. 82, II, III E VII, CE/89. Afigura-se inconstitucional a Lei nº 6.321, de 14.01.2016, Município de Pelotas, de iniciativa legislativa que, ao instituir programa de proteção animal, acresce atribuições à Administração Municipal, em afronta ao disposto em os artigos 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, CE/89. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**(Petição Cível, Nº 70085391357, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima a Rosa, Julgado em: 03-12-2021)*

Disse o culto e eminente Relator, que: ***“Evidente o vício de origem, uma vez que a matéria é de competência privativa do Chefe do Executivo, cabendo unicamente a ele, e não a membro da Câmara de Vereadores, a iniciativa de projetos de lei que dispõem sobre a organização e funcionamento da administração municipal, violados, pois, os artigos 8º; 60, II, d; e 82, II, III e VII, todos da Constituição Estadual.”*** (grifei)

Nesse ponto - vício de iniciativa - a liminar alhures concedida e transcrita integralmente, que ora ratifico pela conclusão, merece reparo técnico-jurídico, pois ao mesmo tempo em que afirma que o Poder Legislativo, por meio de seus parlamentares, possui competência para deflagrar o processo legislativo estabelecendo políticas públicas para com a proteção dos animais domésticos, nos limites territoriais do próprio ente federativo, conclui dizendo que há vício de iniciativa à proposição parlamentar.

(...)

Nesse trilhar, o Poder Legislativo, por meio de seus parlamentares, possui competência para deflagrar o processo legislativo estabelecendo políticas públicas para os animais desde que não crie obrigações ao Poder Executivo e seus órgãos, o que ocorreu ao longo da proposição, consoante arts. 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 23.



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

Desta feita, com base no exposto acima, a proposição, sob o aspecto formal, a proposição possui vício de iniciativa, haja vista o entendimento jurisprudencial dominante, inclusive da Suprema Corte.

(...)

Na verdade, a correção que se impõe, apesar de sutil, merece destaque, pois **NÃO HÁ VÍCIO DE INICIATIVA** na deflagração da proposta legislativa envolvendo o trato de animais domésticos, como a encampada pela Lei Municipal n. 6.777/24, quando instituiu o "Marco Regulatório dos Animais Domésticos - MARAD, como Política Pública Municipal de Atenção aos Animais Domésticos". A iniciativa parlamentar, com essa proposição, não é irrita à Constituição, até porque a tutela do meio ambiente e dos animais, inclusive os domésticos, positivada no art.225 da CF/88, a estabelecer que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, é tema concernente à atuação de todos os entes da federação, nos termos do art.24,inc.VI da Constituição Federal. Aliás, nesse sentido milita a monolítica orientação jurisprudencial do egrégio STF, guardião da Carta Política, conforme precedentes ilustrativos no mesmo sentido (AI 856.768-AgR,Rel.Min. CÁRMEN LUCIA, Segunda Turma, DJe de 9/11/2012; RE 413.815-AgR, Rel.Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, DJe de 13/6/2012;ADI 3829, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 17/5/2019; ADI 5077, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno).

O artigo 225 da CF/88 é esclarecedor a respeito do assunto, **sic**:

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:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;



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

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

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.

VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar, a fim de assegurar-lhes tributação inferior à incidente sobre os combustíveis fósseis, capaz de garantir diferencial competitivo em relação a estes, especialmente em relação às contribuições de que tratam o art. 195, I, "b", IV e V, e o art. 239 e aos impostos a que se referem os arts. 155, II, e 156-A. (...)

Por sua vez, o art. 24, inc.VI da CF/88, em complemento, reza que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...) VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Ademais, insta reconhecer a competência do Município para legislar a respeito da matéria tratada na Lei n. 6.777/24. Embora conste do art.24,inc.VI, da CF/88, ser de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal legislar sobre proteção ao meio ambiente, é dado aos municípios complementar a legislação federal ou estadual, no que couber (art.30,inc.II,da CF). Tal previsão constitucional visa a ajustar as legislações federais e estaduais às peculiaridades locais. Outrossim, para o exercício dessa competência complementar pelo município, exige-se o predomínio do interesse local, requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo.



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

Com efeito, a jurisprudência do STF reconheceu aos municípios a competência para legislar sobre direito ambiental quando se tratar de assunto de interesse predominantemente local (RE n. 586.224/SP-RG, Tribunal Pleno, Rel.Min. LUIZ FUX, DJe de 8/5/15 – Tema 145). Assim, de consequência, o assunto tratado na lei municipal impugnada constitui matéria de interesse do município por estar relacionada com o cuidado e gestão dos animais domésticos nos limites do ente federativo.

Essa retificação à liminar se afigura imprescindível, até para colocá-la de acordo e em sintonia com a jurisprudência Superior oriunda do egrégio STF (RE n. 586.224/SP-RG, Rel.Min. LUIZ FUX, DJe de 8/5/15, RE 901.444/SP, Rel.Min. ROBERTO BARROSO, DJe de 22/9/16 e RE 730.721/SP, Rel.Min. EDSON FACHIN, DJe de 7/10/15).

Em reforço ao entendimento firmado pela egrégia Suprema Corte, acima esposado, cito trecho esclarecedor da decisão monocrática do Min. CELSO DE MELLO, quando da análise do RE 834.510/SP, ocasião em que prelecionou o seguinte, *sic*:

(...)

"O artigo 30 da Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. Parece claro, na minha análise, que o meio ambiente está incluído no conjunto de atribuições legislativas e administrativas municipais e, em realidade, os Municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos Municípios é evidente por si mesma, pois as populações e as autoridades locais reúnem amplas condições de bem conhecer os problemas e mazelas ambientais de cada localidade, sendo certo que são as primeiras a localizar e identificar o problema. É através dos Municípios que se pode implementar o princípio ecológico de agir localmente, pensar globalmente. Na verdade, entender que os Municípios não têm competência ambiental específica é fazer uma interpretação puramente literal da Constituição Federal. Tenho por inquestionável, por isso mesmo, que assiste ao Município competência constitucional para formular regras e legislar sobre proteção e defesa do meio ambiente, que representa encargo irrenunciável que incide sobre todos e cada um dos entes que integram o Estado Federal brasileiro...



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

São todos esses morivos que têm levado o Supremo Tribunal Federal a consagrar, em seu magistério jurisprudencial, o reconhecimento do direito de todos à integridade do meio ambiente e a competência de todos os entes políticos que compõem a estrutura institucional da Federação em nosso País, com particular destaque para os Municípios, em face do que prescreve, quanto a eles, a própria Constituição da República (art.30,incisos I,II e VII c/c o art.23,incisos II e VI)..."

(...)

Logo, não vislumbro inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou de origem na proposta legislativa, que pacificamente podia ser deflagrada pela Casa Parlamentar, já que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art.61 da Constituição do Brasil, diga-se, matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo (dispositivo com transcrição integral abaixo).

Não obstante o reconhecimento da legitimidade constitucional propositiva de origem parlamentar, em matéria de proteção ao meio ambiente e particularmente aos animais domésticos, o vício supremo da inconstitucionalidade da Lei Municipal n.6.777/24 não está na origem parlamentar - vício de iniciativa - tal como visto até o momento, mas, sobretudo, na:

(a) invasão de competência sobre matéria reservada ao Chefe do Executivo no que diz respeito ao incremento das inúmeras atribuições, responsabilizações e compromissos das mais diversas Secretarias Municipais referidas no Diploma Legal (art.61,§1º,inc.II, letra "b", CF/88 e os artigos 8º, 60, II, letra "d", 82, incs. II, III e VII, todos da CE/89) e

(b) pelo qualificado aumento de despesas públicas diante das várias atribuições e compromissos criados e conferidos ao Poder Executivo. (art.63,inc.I e II da CF/88).

Em síntese, embora repetitivo, destaco que a inconstitucionalidade normativa, no caso presente, resulta não pela iniciativa da proposição legislativa, mas, sobretudo pelo desvio de iniciativa por conta do incremento de temáticas, obrigações e tarefas até então estranhas ao serviço público e ao regime jurídico e provimento de cargos públicos, mas, igualmente, porque, não há dúvida, haverá inescandível majoração de despesas pública sem receita vinculada ou prevista, violando, em igual proporção, o art.63,inc.I e II da CF/88, agravando o vício o da inconstitucionalidade.



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

Voltando ao precedente gaúcho antes referido destaque, ainda, até pela similaridade com o caso presente, o que ficou consignado no referido julgado do colendo Órgão Especial, ementa supra, onde ficou consignado que a lei municipal (o precedente referido é do Município de Pelotas) transbordou para a inconstitucionalidade porque, "...ao instituir programa de proteção animal, criou diversas atribuições para o Poder Executivo municipal, tais como a esterilização, vacinação e cadastramento gratuito de animais domésticos, a promoção de um programa de educação continuada de conscientização da população a respeito da posse responsável de animais domésticos e a elaboração de um projeto de substituição total das atividades de tração animal - VTAs por outras formas de tração...".

Aqui a situação é exatamente a mesma.

No caso dos autos, o diploma legal contestado, alhures transcrito, consubstanciado na Lei n. 6.777/24, do Município de Alegrete, **de iniciativa do Poder Legislativo**, à semelhança do precedente citado, também adentrou em matéria sujeita à reserva do Poder Executivo (art.61,§1º,inc.II, letra "b", CF/88 e os artigos 8º, 60, II, letra "d", 82, incs. II, III e VII, todos da CE/89), uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a órgãos da Administração Pública e na gestão de serviços públicos, tanto que pulverizou em diversos artigos, determinação de "fiscalização", "atribuição", "gestão", "controle", "responsabilidades", "penalidades", "criação de estruturas físicas", "aquisição de aparelhagem", etc, sendo que para cumprir todas essas metas e determinações seria necessário um aumento da despesa com pessoal, contratação de corpo técnico, infraestrutura e implantação de mecanismos mais eficazes de fiscalização e aplicação logística.

A fim de cotejar o caso presente com a normatização violada, transcrevo, ***data venia***, os dispositivos constitucionais olímpicamente transgredidos, ***expressis verbis***:

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.



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

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...) II - disponham sobre:

(...) b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;

II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Por simetria, a Constituição Estadual disciplina em preceitos bastante similares, *in litteris*:

Art.5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 8.º O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...) II - disponham sobre:

(...) d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



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

Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:

(...) II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...) VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;

Como visto, em derradeiro, a legislação municipal em comento, dessa forma, contrariou as regras de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conferindo e extrapolando as atribuições e funções das diversas Secretarias Municipais, o que acarretou desrespeito ao princípio republicano da separação de poderes, além de exacerbar as despesas do município sem qualquer previsão de receita.

Esse é o entendimento que tem sido sufragado na majoritária jurisprudência do egrégio SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, conforme os precedentes abaixo colacionados, de modo ilustrativo, *in verbis*:

“AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. LEI 19.939/2019, DO ESTADO DO PARANÁ. OBRIGAÇÃO DAS EMPRESAS CONCESSIONÁRIAS DE RODOVIAS DE REALIZAR O RESGATE E A ASSISTÊNCIA VETERINÁRIAS DE EMERGÊNCIA DE ANIMAIS ACIDENTADOS. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE. EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELO PODER EXECUTIVO. MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. VIOLAÇÃO.”

1. O Juízo de origem não analisou a questão acerca da suspensão dos efeitos da Lei Estadual 19.939/2019, antes de sua vigência, não tendo sido esgotados todos os mecanismos ordinários de discussão, INEXISTINDO, portanto, o NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO, que pressupõe o debate e a decisão prévios sobre o tema jurígeno constitucional versado no recurso. Incidência das Súmulas 282 (É inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada) e 356 (O



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

ponto omissis da decisão, sobre o qual não foram opostos embargos declaratórios, não pode ser objeto de recurso extraordinário, por faltar o requisito do prequestionamento), ambas desta CORTE SUPREMA.

2. *A Lei Estadual 19.939/2019, do Estado do Paraná, **de iniciativa parlamentar**, que dispõe sobre a obrigação das empresas concessionárias de rodovias em atividade no Estado do Paraná de realizar o resgate e a assistência veterinária de emergência de animais acidentados nas rodovias e estradas por elas administradas, e dá outras providências, **adentrou em matéria sujeita à reserva da Administração, uma vez que se imiscuiu nos aspectos atinentes a contratos administrativos** celebrados com as concessionárias de rodovias estaduais.*

3. *A lei estadual impugnada **também interfere indevidamente nas estipulações contratuais estabelecidas entre o Poder Executivo** concedente e as empresas concessionárias, ferindo, assim, o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.*

4. *Agravo Interno a que se nega provimento.” (ARE 1.349.609-AgR, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAIS, Primeira Turma, DJe de 18/2/2022)*

*“AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 16.768/2018 DO ESTADO DE SÃO PAULO. PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI QUE DETERMINA A RETIRADA DAS CANCELAS DE TODAS AS PRAÇAS DE PEDÁGIO ADAPTADAS AO SISTEMA DE PEDÁGIO AUTOMÁTICO, EM TODAS AS RODOVIAS DO ESTADO. **GESTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS. MATÉRIA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** ACÓRDÃO RECORRIDO EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.” (ARE 1.245.566-AgR, Rel. Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, DJe de 16/3/2020) “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.304/02 DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. EXCLUSÃO DAS MOTOCICLETAS DA RELAÇÃO DE VEÍCULOS SUJEITOS AO PAGAMENTO DE PEDÁGIO. CONCESSÃO DE DESCONTO, AOS ESTUDANTES, DE CINQUENTA POR CENTO SOBRE O VALOR DO PEDÁGIO. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR.** EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA ADMINISTRAÇÃO. VIOLAÇÃO. PRINCÍPIO DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. AFRONTA.*

1. ***A lei estadual afeta o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão de obra pública, celebrado pela Administração capixaba, ao conceder descontos e isenções sem qualquer forma de compensação.***



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

2. Afronta evidente ao princípio da harmonia entre os poderes, harmonia e não separação, na medida em que o Poder Legislativo pretende substituir o Executivo na gestão dos contratos administrativos celebrados.

3. *Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente.* (ADI 2733, Rel. Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006)

*“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 4.166/05 do Município de Cascavel/PR. **Lei de iniciativa parlamentar** que concede gratuidade no transporte coletivo urbano às pessoas maiores de 60 anos. **Equilíbrio econômico-financeiro dos contratos. Reserva de Administração. Separação de Poderes. Violação. Precedentes. Recurso extraordinário parcialmente provido.***

1. *O Supremo Tribunal Federal tem declarado a inconstitucionalidade de leis de iniciativa do poder legislativo que preveem determinado benefício tarifário no acesso a serviço público concedido, tendo em vista a interferência indevida na gestão do contrato administrativo de concessão, matéria reservada ao Poder Executivo, estando evidenciada a ofensa ao princípio da separação dos poderes.*

2. *Não obstante o nobre escopo da referida norma de estender aos idosos entre 60 (sessenta) e 65 (sessenta e cinco) anos, independentemente do horário, a gratuidade nos transportes coletivos urbanos esteja prevista no art. 230, § 2º, da Constituição Federal, o diploma em referência, originado de projeto de iniciativa do poder legislativo, acaba por incidir em matéria sujeita à reserva de administração, por ser atinente aos contratos administrativos celebrados com as concessionárias de serviço de transporte coletivo urbano municipal (art. 30, inciso V, da Constituição Federal).*

3. *Agravo regimental não provido.* (ARE 929.591-AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, DJe de 27/10/2017)

*CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI ESTADUAL 14.824/2009 DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ISENÇÃO DA TARIFA DE PEDÁGIO EM RODOVIAS FEDERAIS DO ESTADO PARA VEÍCULOS EMPLACADOS EM MUNICÍPIOS DETERMINADOS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 19, III, 37, XXI, E 175, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA (...) 3. *Ao isentar determinados veículos do pagamento do pedágio em rodovias federais, a lei catarinense afetou o equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão de exploração de rodovias federais, contrariando o art. 37, XXI, da Carta Constitucional.* 4. *Ação direta conhecida e julgada procedente.* (ADI 4382, Rel.Min. ALEXANDRE DE MORAIS, Tribunal Pleno, DJe de 30/10/2018)*



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

A propósito dos princípios constitucionais da reserva de administração e separação de poderes, o eminente Min. CELSO DE MELLO, ao relatar a ADI 776-MC, Tribunal Pleno, DJ de 15/12/2006, consignou:

“RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, ao Poder Legislativo, sob pena de desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.”

Como corolário, a norma local, de iniciativa parlamentar, a despeito de sua boa intenção, estabelece hercúleos encargos para o Poder Executivo, invadindo competência legislativa do Prefeito local para dispor sobre a matéria.

Como **diz a inicial** : *A responsabilidade repassada ao Poder Executivo é inconstitucional tendo por base que, para que haja o cumprimento das proposições apresentadas pelo Poder Legislativo, seria necessário um aumento da despesa com pessoal (contratação de corpo técnico), infraestrutura e implantação de mecanismos mais eficazes de fiscalização e aplicação logística necessária, o que demandaria uma análise do custo orçamentário previsto, bem como da verificação de recursos suplementares para o enfrentamento do marco legal.*

Realmente, procede a argumentação delineada na exordial, pois de fato o **art.2º** infirma o conhecimento e a extensão do MARAD como o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotadas pelo poder executivo municipal, **sic**:



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

Art. 2º O MARAD constitui-se de conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações a serem adotados pelo Poder Executivo Municipal, através das Secretarias e setores afins ou em regime de cooperação entre estes e/ou com a União, o Estado do Rio Grande do Sul demais e demais municípios gaúchos, entidades privadas e Organizações não Governamentais da Sociedade Civil- ONGs, OSs e OSCs visando à gestão, o controle populacional, os cuidados médicos medicinais, sanitários e nutricionais, o bem-estar animal, a prevenção de doenças infectocontagiosas e as Zoonoses, o atendimento clínico, a fiscalização ambiental e sanitária de forma integrada dos animais domésticos em Alegrete.

Ademais, não posso olvidar de destacar a redação e a extensão das determinações e finalidades do MARAD, conforme liturgia do **art.7º**, todas, sem embargo, a serem cumpridas certamente por Secretarias Municipais atinentes ao Poder Executivo local, *in verbis*:

Art.7º São objetivos do MARAD:

I – proteger os animais domésticos, a saúde pública e o meio ambiente;

II – estimular a guarda responsável e a adoção consciente de animais domésticos;

III – buscar a redução dos níveis de abandono e de maus-tratos de animais domésticos;

IV – promover a gestão integrada, compartilhada e participativa do controle populacional de animais domésticos, por meio de parceria entre o Poder Público Municipal, o Estado do Rio Grande do Sul, a União e os demais municípios gaúchos, a iniciativa privada, Organizações não governamentais e os demais segmentos da sociedade civil;

V – promover a articulação entre as diferentes esferas do Poder Público, e dessas com a iniciativa privada, com vista à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada acerca do descontrole populacional de animais domésticos;

VI – estimular a capacitação técnica continuada na área de controle populacional de animais domésticos;

VII – assegurar a regularidade, a continuidade, à funcionalidade e a universalização da prestação dos serviços públicos relativos ao controle populacional de animais domésticos, com a adoção de mecanismos gerenciais;



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

VIII – estimular a implantação de serviços de gerenciamento do controle populacional e identificação individual dos de animais domésticos de estimação;

IX – estimular a busca de linhas de crédito para elaboração de projetos e implantação de sistemas de gestão de controle populacional de animais domésticos;

X – incentivar a parceria entre o Município de Alegrete e o Estado do Rio Grande do Sul, a União e os demais municípios gaúchos e entidades privadas, para a capacitação técnica e gerencial dos profissionais envolvidos no controle populacional de animais domésticos;

XI – buscar a cooperação intermunicipal, estimulando a adoção de soluções consorciadas e de solução conjunta dos problemas da gestão do controle populacional de animais domésticos; e

XII – estimular a implantação da avaliação do ciclo de vida dos animais domésticos.

No artigo seguinte, (**art.8º**), continua a atribuição de multifunções à Administração Municipal, ainda que sem atribuição específica a que setor do Poder Executivo competirá o cumprimento das funções e tarefas, como as que seguem:

Seção II Dos Instrumentos

*Art. 8º **São instrumentos** do MARAD, dentre outros:*

I – plano de esterilização visando o controle populacional de animais domésticos;

II – monitoramento e fiscalização;

III – cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de métodos, processos e tecnologias de gestão;

IV – incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

V-- cadastro e identificação individual por microchip dos animais domésticos de estimação e dos equídeos;

VI – termos de compromisso, termo de adoção e termos de ajustamento de conduta;



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

VIII – termos de parcerias, fomento, consórcios ou de outras formas de cooperação com entes municipais, com vista ao controle populacional de animais domésticos

Na mesma toada, o **art.10** da nova lei municipal fustigada de inconstitucional, canaliza as ações a alguma das Secretarias do Poder Executivo, quando refere expressamente que:

*Art. 10º **Fica o Município de Alegrete** através do MARAD responsável pela efetividade das ações que garantam a organização, por Lei, por regulamentação ou por Decreto, das regras e orientações **em cada Secretaria e setores afins para garantir a Gestão do Controle Populacional dos animais domésticos de pequeno e grande porte que vivem no município**, devendo:*

I – fazer a gestão do controle populacional de animais domésticos, em território municipal;

II – promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comuns relacionadas à gestão do controle populacional de animais domésticos por projetos de esterilização de caninos e felinos;

III – controlar e fiscalizar as atividades relativas ao controle populacional de animais domésticos;

IV – fornecer alvará sanitário e fiscalizar as empresas constituídas de forma legal que visem a criação e manutenção de animais em alojamento no município.

Parágrafo único. Para os fins de cumprimento do disposto neste artigo da Lei, serão apoiadas e priorizadas as iniciativas de soluções consorciadas ou compartilhadas.

Não há dúvida, a legislação municipal, de exclusiva iniciativa parlamentar, criou inúmeras obrigações, deveres, fiscalizações, responsabilidades e distribuiu pelas diversas "Secretarias e setores afins" do Poder Executivo Municipal, o que afigura clara e escorreita invasão de competência e desrespeito ao princípio da independência entre os poderes da república.



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

A guisa de complemento, da evidente afronta aos ditames do art.61,§1º,inc.II, letra "b", CF/88 e os artigos 8º, 10, 60, II, letra "d", 82, incs. II, III e VII, todos da CE/89, com atribuições de várias funções e deveres às diversas Secretarias Municipais, destaco, modo resumido, a título de referências, as seguintes diretrizes, as quais podem ser facilmente cotejadas com a legislação municipal integralmente transcrita, para fins de confronto:

O arts.11, *fixando atribuições à Secretaria de Saúde,*

O art.12, *estabelece atribuições e funções à Secretaria de Meio Ambiente,*

O art.13 *atribui tarefas e funções à Secretaria de Segurança Pública, Mobilidade e Cidadania,*

O art.14 *responsabiliza a Secretaria de Educação, Esporte e Lazer,*

O art.15, *por seu turno compromete a Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social.*

O art.17, *nos incs.VII e VIII cria a necessidade de registro e alvará de funcionamento a ser fornecido pela Vigilância Sanitária para empresas de hospedagem de animais, todos cadastrados na secretaria de Segurança Pública, Mobilidade e Cidadania, pelo sistema de resenha, bem como sejam construídos alojamento temporário de até 30 dias de animais destinados a rituais religiosos permitidos por Lei Federal.*

O art.18 *reforça e estabelece o dever de fiscalização por parte do Município com a expedição de alvará sanitário.*

O art.19, *por seu turno, exige dos servidores, como fiscal sanitário, agente de endemias, fiscal ambiental, guarda municipal e/ou Médicos Veterinários do Centro de Proteção Animal e das entidades parceiras, quando no exercício de suas funções a fiscalização de alojamento de animais.*

O art. 20 *prevê penalidades que os fiscais devem aplicar as infrações cometidas, o que diverge do previsto na Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, a qual dispõe que o trâmite deve seguir o Rito Processual Sanitário, que é consubstanciado em: notificação do infrator, emissão do auto de infração sanitário, instauração de processo sanitário, o recolhimento do animal e/ou aplicação de multa, obedecendo todos os prazos previstos na legislação federal e que deveria estar ilustrado, na legislação municipal.*

O art.21 *determina ao Poder Executivo Municipal caracterizar as espécies de infrações de acordo com a gravidade e natureza.*



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

O art.23 atribui à Secretaria de Saúde far a fiscalização, implantação das estruturas físicas e aquisição de aparelhagem necessária, inclusive para esterilização, recolhimento, transporte, tratamento medicamentoso, etc.

A mesma conclusão, de procedência da demanda, exsurge da leitura do ilustre Parecer da eminente Procuradora-Geral de Justiça Para Assuntos Jurídicos (evento 26, PARECER1), Dra. JOSIANE SUPERTI BRASIL CAMEJO, quando destaca o seguinte, *ipsis litteris*:

(...)

4. *Cuida-se de lei municipal de iniciativa parlamentar, por meio da qual foram criadas diversas atribuições para o Poder Executivo local, a exemplo daquelas previstas nos artigos 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20 e 23, acima transcritos. Referidos dispositivos impõem à municipalidade tarefas, tais como fazer a gestão do controle populacional de animais domésticos, em território municipal, responsabilizar-se, através da Secretaria Municipal de Saúde, pelo controle dos vetores e dos animais sinantrópicos e dos animais domésticos de estimação, acolher, por intermédio da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, denúncias de maus tratos com disponibilização de canais de acesso público para comunicação e pela realização da fiscalização in loco, controlar, pela Secretaria Municipal de Segurança Pública, Mobilidade e Cidadania, os animais domésticos de grande porte (ungulados e biungulados) que vivem na zona urbana, mediante regulamentação própria, instituir Programa de Assistência Familiar aos tutores de animais domésticos de estimação e aos condutores de veículos de tração animal que se encontram em vulnerabilidade social sob a responsabilidade da Secretaria de Promoção e Desenvolvimento Social e aplicar sanções administrativas. Como se vê, não obstante a elogiável intenção dos edis, foram disciplinados temas de natureza eminentemente administrativa e, justamente por isso, submetidos à iniciativa legislativa privativa do Prefeito Municipal. E deste vício deriva, conforme bem destacado na decisão monocrática que deferiu o pedido liminar, a inconstitucionalidade formal da normativa. De fato, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, na medida em que, segundo dispõem o artigo 60, inciso II, alínea "d", e o artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, caput, da referida Carta, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre a organização e o funcionamento da administração municipal.*

...

Portanto, manifesta a inconstitucionalidade da lei municipal impugnada.



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

Necessário ressaltar, ainda, que o dispositivo objurgado implica violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual². Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do referido preceito.

(...)

Por fim, em derradeiro, a argumentação, também sintética, lançada nas informações do Legislativo local (evento 20, INF1), à guisa de defesa do ato legislativo, não tem aplicação ao caso telado, *data venia*, porquanto a manifestação do Min. GILMAR MENDES no julgamento do ARE-RG 878.911, DJe de 11/10/2016 (Tema 917), quando fixou a tese de que: "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)", deve ser contextualizada, pois de evidente inaplicação ao caso telado, mormente diante da enorme intervenção sobre as funções administrativas dos vários órgãos e secretarias do município. Então, além de ampliar o leque de atribuições das diversas secretarias e órgãos da administração a implantação da referida lei, se constitucional, acarretaria inexorável despesa ao Executivo, sem contar com o seu consentimento e previsão efetiva de receita. Essas duas pechas de inconstitucionalidades tismam a integralidade do ato legislativo, não obstante de inocultável e louvável boa intenção.

A melhor interpretação ao TEMA 917, a meu sentir, veio materializada no RE 729.731, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, quando Sua Excelência refere no item 2 da ementa, em caso muito parecido com o ora colocado em mesa de julgamento, que: "2. O diploma impugnado **não** implica aumento nas despesas do poder público municipal. **Ainda que assim não fosse**, é da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive reiterada em sede de repercussão geral (ARE n. 878.911/RJ-RG), que nem toda lei que acarrete aumento de despesa para o Poder Executivo é vedada à iniciativa parlamentar. **Para que isso ocorra, é necessário que cumulativamente, a legislação tenha tratado de alguma das matérias constantes do art.61,§1º, da Constituição Federal.**"

Com efeito, realmente não é apenas pelo aumento das despesas o decreto de inconstitucionalidade, mas, ao contrário, é necessário que **cumulativamente** haja a violação de alguma das matérias constantes do art.61,§1º da CF/88, que é precisamente o retrato do caso presente, isto é, aqui transborda da análise que houve violação decorrente da invasão de competência privativa do Poder Executivo e também, portanto cumulativamente, o aumento de despesas. Logo, a inconstitucionalidade, *rogata venia* verte inarredável.



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

Em derradeiro, de conseguinte, voto no sentido de confirmar integralmente a liminar concedida e julgar procedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei Ordinária n. 6.777, de 01 março de 2024, originária do Município de Alegrete(RS).

POSTO ISSO, voto por julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade.

Documento assinado eletronicamente por NIWTON CARPES DA SILVA, Desembargador Relator, em 26/9/2024, às 11:3:42, 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 **20006288392v110** e o código CRC **c215f42f**.

Informações adicionais da assinatura:
Signatário (a): NIWTON CARPES DA SILVA
Data e Hora: 26/9/2024, às 11:3:42

5143991-02.2024.8.21.7000

20006288392.V110