



Número: **0800487-79.2022.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Francisco Borges**

Última distribuição : **28/01/2022**

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

Relator: **FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO**

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERENTE)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
19427 289	27/04/2023 10:11	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Francisco Borges

Processo: 0800487-79.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO

Data distribuição: 28/01/2022 10:11:43

Data julgamento: 17/04/2023

Polo Ativo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

RELATÓRIO

Trata-se de **Ação Direta de Inconstitucionalidade** proposta pelo **Prefeito do Município de Porto Velho/RO** apontando a existência de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, no **inciso V do art. 4º da Lei Municipal n. 2.878 de 08 de Novembro de 2021 do Município de Porto Velho**, de autoria da Câmara Municipal desta Capital, que “*Autoriza a instituição do Programa Animal Comunitário no município de Porto Velho, e dá outras providências*” (id. 14604281 - Pág. 1).

Em resumo, o Autor alega que o referido dispositivo atribui à Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SEMA a ‘*responsabilidade pelas ações educativas relativas à guarda responsável dos animais e outras que sensibilize à comunidade*’, o que caracteriza invasão da competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo Municipal para criar atribuições à secretarias de governo do Município, incorrendo em violação ao ‘princípio da separação dos poderes’, nos termos do art.7º, art. 39, § 1º, II, ‘d’, da Constituição do Estado de Rondônia, em simetria aos arts. 2º, art. 61, II. “b” da Constituição Federal, bem como violação ao art. 65, VIII da Constituição Rondoniense em simetria ao art. 84, VI, “a” da Constituição Federal.

Assim, pugna que seja declara a inconstitucionalidade formal apenas do inciso V do art. 4º da Lei Municipal n. 2.878/2021, com efeitos *ex tunc*.

Não houve pedido de medida cautelar visando suspensão dos efeitos da norma.

A Câmara Municipal prestou informações defendendo a legalidade do dispositivo em discussão, que em sua ótica não promove quaisquer alterações da estrutura da administração e nem cria novas atribuições da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, cujas incumbências nele previstas são intrínsecas à pasta. Pontuou ainda, que caso a norma criasse despesas à Administração, tal fato também não seria suficiente para gerar a sua inconstitucionalidade, consoante jurisprudência consolidada pelo Supremo Tribunal Federal na Tese 917. (id. 16293767)

A Procuradoria-Geral do Estado ingressou no feito, entendendo que não houve violação à competência legislativa reservada ao Chefe de Executivo municipal, manifestando-se pela improcedência da ação de inconstitucionalidade. (id. 16636098)

No parecer do Ministério Público, o i. Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, Eriberto Gomes Barroso, firmou parecer pela **procedência** desta ação, para que seja declarada a inconstitucionalidade formal do inciso V, do artigo 4º, da Lei Municipal nº 2.878/2021, do Município de Porto Velho. (id. 16774331)

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Como já relatado, esta ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho/RO impugna, sob o argumento de vício de iniciativa, apenas o inciso V do art. 4º da Lei Municipal n. 2.878 de 08 de Novembro de 2021 do Município de Porto Velho, norma esta que autoriza instituir o 'Programa Animal Comunitário' nesta Capital. (ID 8001740 - Pág. 1).

Para melhor análise, reproduzo na íntegra a norma municipal com destaque para o dispositivo aqui em discussão, confira-se:

“LEI Nº 2.878, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2021.

Autoriza a instituição do Programa Animal Comunitário no município de Porto Velho, e dá outras providências.

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO aprovou, e eu, Vereador EDWILSON NEGREIROS, Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do §2º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte LEI:

Art. 1º *Fica autorizado a instituição no âmbito municipal o Programa Animal Comunitário.*

Parágrafo único. *Define-se como "animal comunitário" todos os cães e gatos que estabelecem vínculo de manutenção, dependência e afeto com a população e/ou local onde vivem, não havendo um tutor ou proprietário definido, mas sim mantenedores responsáveis por alimentação, abrigo e cuidados diários de forma continuada.*

Art. 2º *Define-se "mantenedor", a pessoa que assume compromisso de atenção, cuidados diários e permanentes com o animal, tornando-se conseqüentemente responsável pela alimentação, abrigo e provimento de assistência médica veterinária, podendo o responsável pelo animal comunitário, desde que comprovado por registros fotográficos e testemunhais, ser amparado por todas as políticas públicas de bem estar animal disponíveis na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável/SEMA, quais sejam: ração, castração, chipamento e cuidados veterinários, conforme previsto na Lei Complementar 825, de 05 de outubro de 2020, que "Institui o Programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos no município de Porto Velho".*

Art. 3º *Os objetivos desta Lei serão:*

I - *regulamentar a situação dos animais comunitários no município de Porto Velho, tornando legal a colocação de casinhas/abrigos e alimentos em cima do passeio público em frente ao imóvel do mantenedor ou tutor voluntário; ou em repartições públicas se for o caso;*

II - *estabelecer ações integradas entre o Executivo Municipal, Instituições de Ensino de Medicina Veterinária, ONG's de proteção aos animais, ativistas, protetores de animais e a sociedade civil;*

III - *promover o manejo e atenção continuada de cães comunitários através dos setores citados.*

Parágrafo único. *A casinha/abrigo deverá sempre que possível, ser identificada com placa indicativa escrito "animal comunitário".*

Art. 4º *A permanência destes animais será definida através de uma avaliação de demanda já existente atendendo os seguintes critérios:*

I - animal não agressivo;

II - comportamento receptivo com pessoas tais como: carteiros, panfleteiros, ciclistas e demais pessoas ou veículos que trafeguem pelo local, usuários de serviços públicos entre outros;

III - comprometimento do(s) mantenedor(es) com alimentação diária e provimento de assistência veterinária, ficando a seu encargo custear ou requerer auxílio do poder público neste caso a SEMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), responsável pela execução da política de bem estar animal no município de Porto Velho conforme prevê a Lei Complementar 825, de 05 de outubro de 2020;

IV - O animal deverá obrigatoriamente ser castrado conforme previsto na Lei Complementar 825, de 05 de outubro de 2020, e vacinado contra a raiva devendo a SEMUSA (Secretaria Municipal de Saúde) proceder tal iniciativa, considerando estar dentro de suas atribuições o controle de zoonoses;

V - A SEMA ficará responsável pelas ações educativas relativas à guarda responsável, maus tratos, e outras que sensibilizem a comunidade quanto à proteção dos animais e para que não haja novos abandonos e ainda ficará a cargo da SEMA o cadastro e monitoramento dos animais comunitários.

Art. 5º Os animais (cães e gatos) classificados como comunitários necessitam de identificação permanente com microchips contendo o nome do animal e contato do(s) mantenedor(es), e sempre que possível identificados com placas que os façam ser reconhecidos como animais comunitários.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 08 de novembro de 2021.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS

Presidente.”

Com efeito, o Autor alega que o inciso V do art. 4º da referida Lei padece de inconstitucionalidade formal, porque, em tese, extrapola as atribuições do Poder Legislativo por criar atribuições à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA), na medida em que confere à pasta a responsabilidade pelas ações educativas relativas à guarda responsável dos animais abandonados nas ruas e outras que sensibilize à comunidade.

Na ótica do Autor o regramento interfere diretamente na Administração Municipal, pois usurpa da competência do Chefe do Executivo Municipal para organizar o funcionamento da administração e suas secretarias e viola ao ‘princípio da separação dos poderes’.

Não lhe assiste razão.

A legislação municipal em apreço (Lei Nº 2.878/2021) foi promulgada pela Câmara Municipal de Porto Velho, sendo fruto de competência legislativa suplementar, tendo por objetivo regulamentar a proteção dos cães e gatos que vivem em situação de abandono nas ruas desta Capital, mas que contam com atenção do público local, sendo conceituados pela legislação como “*animal comunitário*”.

A referida lei também define a figura do “*mantenedor*” como sendo o indivíduo que assume o compromisso de atenção, cuidados diários e permanentes com o animal, e nesse mister poderá se utilizar das políticas públicas de bem estar animal oferecidas pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA).

Nesse aspecto, ressalta-se que a indigitada Lei Municipal nº 2.878/2021 se refere às **políticas públicas já existentes no âmbito da Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), instituídas pela Lei Complementar Municipal nº 825, de 05 de outubro de 2020, promulgada pelo Prefeito desta Capital**, que “Institui o Programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos, e dá outras providências.”

Para ilustrar, confirmam-se as disposições do art. 1º e art. 12, ambos da Lei Complementar 825/2020:

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

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

[...]

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

Parágrafo único A SEMA deverá através de Departamento competente promover ações e projetos contínuos de educação ambiental em âmbito formal, e não formal que busquem sensibilizar os entes envolvidos quanto aos direitos, deveres, hábitos e

condutas em relação aos animais domesticado e seus direitos. (Inclusão feita pelo Art. 1º - Lei Complementar-DL nº 846, de 14 de abril de 2021)."

Nota-se que naquela norma criada pelo Prefeito de Porto Velho, cuja matéria é correlata ao bem-estar dos cães e gatos abandonados nas ruas desta Capital, atribuiu-se à SEMA a responsabilidade de promover ações e projetos contínuos de educação ambiental que sensibilizassem o público em geral quanto aos direitos, deveres, hábitos e condutas em relação aos animais domesticado e seus direitos.

Nesse viés, diante das competências pré-estabelecidas à SEMA pelo próprio Prefeito em legislação anterior, e ao se analisar a redação do **inciso V do art. 4º da Lei Municipal 2.878/2021 ora em discussão**, que simplesmente se refere à SEMA para realizar ações educativas relativas à guarda responsável e à proteção dos animais a fim de se evitar novos abandonos, semelhantemente ao que já era de alçada da pasta, **conclui-se não ter havido criação de novas atribuições para aquela secretaria do município, e nem interferência na organização da administração, pois as menções realizadas pelo dispositivo à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMA) apenas se refere às atribuições que tal pasta já possui.**

Peço vênica para transcrever novamente o dispositivo legal que aqui se discute:

"Art. 4º A permanência destes animais será definida através de uma avaliação de demanda já existente atendendo os seguintes critérios:

(...)

V - A SEMA ficará responsável pelas ações educativas relativas à guarda responsável, maus tratos, e outras que sensibilizem a comunidade quanto à proteção dos animais e para que não haja novos abandonos e ainda ficará a cargo da SEMA o cadastro e monitoramento dos animais comunitários."

Dessa forma, percebe-se claramente que não há qualquer ofensa à iniciativa exclusiva do chefe do executivo para projetos de lei que disponham sobre organização e funcionamento da administração, e nem violação ao princípio de independência entre os Poderes.

Sobre a separação dos Poderes, dispõe a Constituição Estadual de Rondônia e por similaridade a Lei Orgânica Municipal de Porto Velho/RO, o seguinte:

Constituição do Estado de Rondônia

“Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

(...)

Art. 111. São Poderes do governo municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo, representado pelo Prefeito, e o Legislativo, representado pela Câmara de Vereadores.

Art. 112. Os Municípios deverão organizar sua administração e planejar suas atividades, atendendo às peculiaridades locais e aos princípios técnicos convenientes ao desenvolvimento integral da comunidade.

Parágrafo único. O Município reger-se-á pelas leis que adotar, respeitados, dentre outros, os princípios estabelecidos na sua Lei Orgânica.

(...)

Lei Orgânica do Município de Porto Velho:

Art. 4º – São Poderes do Município, independente e harmônico entre si, o Legislativo e o Executivo.

(...)

Art. 8º – O município atuará em cooperação com a União e o Estado para o exercício das competências enumeradas no art. 23 da Constituição Federal.

Destarte, no que tange à delimitação da competência legislativa privativa do Chefe do Executivo, o artigo 39, § 1º, inciso II, alínea “d”, da Constituição do Estado de Rondônia estabelece que a iniciativa de leis que disponham sobre a organização administrativa é do Governador do Estado. Veja-se:

Constituição do Estado de Rondônia

Art. 39 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa **privativa** do **Governador do Estado** as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo;

Tal previsão, por simetria, no caso do Município, é privativa do Prefeito conforme disposição contida no **art. 65, §1º, incisos IV e art. 87, inciso VI, ambos da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho/RO**, que possui redação similar ao art. 61, § 1º, II, alínea “b”, da Constituição Federal. Vejamos:

Lei Orgânica do Município de Porto Velho/RO

Art. 65 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e estadual e nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa **privada** do **Prefeito** as leis que **disponham** sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal;

(...)

Art. 87 – **Compete privativamente ao Prefeito:**

VI - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)”

Constituição Federal

“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:

[...]

II - disponham sobre:

(...)

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

Nota-se que os regramentos supracitados traduzem-se em norma de repetição obrigatória entre os entes federativos e sedimenta a cláusula da reserva de iniciativa, inserta no § 1º do art. 61 da CF de 1988, corolário do princípio da separação dos Poderes. Por isso mesmo, é de compulsória observância pelos estados, inclusive no exercício do poder reformador que lhes assiste.

Como já referido, NÃO houve o alegado vício de inconstitucionalidade formal, pois os elementos contidos nos autos revelam a completa ausência de interferência por parte da Câmara Municipal à tema de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal, e tampouco violação ao ‘princípio da separação dos poderes’.

DO TEMA 917 DO STF

Além disso, oportuno salientar que o STF no julgamento Repercussão Geral (**Tema nº 917**) atrelada ao ARE nº 878.911 também estabeleceu a seguinte orientação:

“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). (ARE 878.911, 30/09/2016)

In casu, na esteira do citado Tema 917 de Repercussão Geral pelo STF, o dispositivo legal impugnado não implicou em aumento de despesas para o Poder Público Municipal, de modo que por esse viés também não houve interferência indevida no juízo de conveniência e oportunidade da Administração quanto ao orçamento de suas secretarias.

Com essas considerações, concluo que a Lei Municipal 2.878, de 08 de novembro de 2021 não padece de vício de inconstitucionalidade.

Em face do exposto, **JULGO IMPROCEDENTE** a presente ação direta de inconstitucionalidade.

É como voto.

EMENTA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 2.878, de 08 de novembro de 2021. Autoriza a instituição do programa animal comunitário no município de Porto Velho, e dá outras providências. Existência de dispositivo legal que atribui responsabilidades à secretaria do município. Mera referência às atribuições da pasta. Ausência de invasão à competência privativa do Chefe do Executivo para regular atribuições das suas secretarias e o orçamento. Violação ao princípio de separação dos poderes. Inocorrência. Vício formal não reconhecido. Ação improcedente.

1. A norma de iniciativa parlamentar que ao suplementar tema previstos em legislação federal e estadual, faça referência às responsabilidades inerentes à secretaria do município, cujas atribuições já estavam definidas em outra legislação em vigor, não viola a reserva da Administração e tampouco o princípio da Separação dos Poderes,

porquanto não gera qualquer interferência na administração municipal e menos ainda, imposição de obrigações ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Inconstitucionalidade formal não reconhecida.

2. Ação de inconstitucionalidade improcedente.

ACÓRDÃO

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

Porto Velho, 17 de Abril de 2023

Relator FRANCISCO BORGES FERREIRA NETO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO