



Número: **0800438-67.2024.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Hiram Souza Marques**

Última distribuição : **25/01/2024**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

Juízo 100% Digital? **SIM**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)	
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)	DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
25530 208	12/12/2024 08:57	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO



**Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Hiram Souza Marques**

---

Processo: 0800438-67.2024.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. HIRAM SOUZA MARQUES

Data distribuição: 25/01/2024 09:14:39

Data julgamento: 02/12/2024

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

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

---

## RELATÓRIO

O Prefeito do Município de Porto Velho propõe ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar n. 846/2021, promulgada pelo Poder Legislativo Municipal, o qual sustenta ter incorrido em flagrante violação do princípio da separação dos poderes.

Aduz que, apesar do louvável intento do legislador, a iniciativa se trata de atividade nitidamente administrativa, já que qualquer programa vinculado à estrutura da Administração deve ser estabelecido pelo próprio Poder Público competente. Dessa forma, assevera que a norma viola os arts. 39, §1º, II, *d*, e 65, VII, da Constituição do Estado, em simetria com os arts. 2º; 61, § 1º, II, *b*, e 84, VI, *a*, da Constituição Federal.

Requer a procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 846/2021, deste Município, por vício de iniciativa, com efeitos *ex tunc*, por afronta aos arts. 39, §1º, II, *d*, e 65, VII, da Constituição do Estado, em simetria com os arts. 2º, 61, § 1º, II, *b*, e 84, VI, *a*, da CF.

A Câmara Municipal apresentou informações (id. 23099336), sustentando não haver inconstitucionalidade apontada, tendo em vista que o ato normativo busca dar efetividade aos arts. 7º, 111 e 112, da Constituição do Estado de Rondônia e promover a proteção dos direitos fundamentais e a manutenção do Estado Democrático de Direito.

O parecer ministerial (id. 23737185) é pela procedência da ação ao fundamento de que é incontestável que a norma ora impugnada interfere diretamente na organização e no funcionamento da administração pública, além de usurpar competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo.

É, em suma, o relatório.



## VOTO

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

### Da Admissibilidade

A ação direta de inconstitucionalidade tem cabimento previsto no art. 88 da Constituição do Estado de Rondônia, e o Prefeito está legitimado a ajuizá-la, por impugnar lei municipal na previsão do art. 88, IV, da Constituição do Estado.

No que concerne à competência desta Corte, está estabelecida no art. 109, *I, k*, do RITJ/RO, por haver hipótese de a lei municipal confrontar norma constitucional estadual de reprodução obrigatória. Assim, reconhecidos os pressupostos de admissibilidade desta ação, conheço do pedido.

Sobre a norma ora impugnada, Lei Complementar n. 846/2021, deste Município, os fundamentos apresentados para o reconhecimento da inconstitucionalidade giram em torno da suposta ofensa ao princípio da separação de poderes, em se tratando de matéria que afeta a iniciativa privativa do Poder Executivo.

A norma questionada, assim dispõe:

LEI COMPLEMENTAR-DL N° 846, DE 14 DE ABRIL DE 2021.

Art. 1º. Os artigos 1º, 6º, 8º, 12, 15, 65, 73 e 114 da Lei Complementar n° 825, de 05 de outubro de 2020, passam a vigorar com a seguinte redação:

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.

Art. 6º .....

Parágrafo único Estarão isentos da taxa de registro eletrônico os proprietários de animais, sendo que nesse caso deverão dar prioridade a castração:



I- Que disponham de comprovante de baixa renda, entendido este por família que possua renda mensal igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos nacional que, obrigatoriamente estejam incluídos no Cadastro Único a ser expedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF) e/ou seja beneficiária do programa Bolsa Família;

II – Associações, entidades e ONG's de proteção animal devidamente regularizadas e cadastradas na SEMA.

Art. 8º .....

§ 3º Os profissionais responsáveis pelas entidades do caput, poderão exercer suas atividades de maneira pro Bono e/ou honorários com valores abaixo do praticado pelo mercado, respeitado o código de ética do Conselho de Classe.

Art. 12º .....

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 domesticados e seus direitos.

art. 15º .....

Parágrafo único. A constatação de maus tratos deverá ser feita por avaliação de médico veterinário previamente cadastrado.

Art. 65 - As entidades cadastradas para serem lares temporários, parceiros da SEMA, receberão auxílio mensal de ração para alimentação animal, devendo a ração atender os requisitos nutricionais necessários a cada fase é característica da vida animal, garantindo a saúde e promoção da diminuição de medicações, sendo este parâmetro norteador para a prática de bem estar animal.

Art. 73- Todos os animais que residem em abrigos, lares temporários, ONG's, livres e sem dono, eu habitam o meio urbano da cidade de Porto Velho e seus distritos ou aqueles cujo seus tutores comprovem baixa renda, devem obrigatoriamente ser castrados, através de intervenção cirúrgica realizada por profissional habilitado e em clínicas veterinárias cadastradas junto a SEMA, a fim de promover a qualidade da vida animal e controle populacional dos mesmos.

Art. 114 Os valores recolhidos em função das multas previstas por esta Lei será revertido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente em rubrica específica os quais serão prioritariamente utilizados na manutenção do presente programa e castração dos animais.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Desde já, é oportuno salientar que a Lei Complementar n.825, de 5 de outubro de 2020, que a norma aqui impugnada objetiva modificar, como não poderia deixar de ser, foi de iniciativa do Chefe do Executivo Municipal.

Pois bem, como se infere, a Constituição da República, logo em seu art. 2º, consagrou a teoria da separação de poderes, em claro intento de garantir que os poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, respeitem a divisão das funções inserta no texto constitucional, no mesmo passo que criem mecanismos de controle recíprocos:

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



Na atual fase do Estado Democrático de Direito, a separação de poderes baseia-se não apenas na necessidade de evitar a concentração do poder estatal em um único órgão, mas também na possibilidade de que cada um dos poderes efetivamente exerça controle sobre a atuação dos demais, como mecanismo de defesa do próprio regime democrático.

Destarte, em atenção às considerações já feitas, verifico a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, tendo em vista tratar-se de lei resultante de iniciativa parlamentar que cria programas e estabelece suas finalidades, gerando despesas com a dispensação de *microchip* para uso no animal, e, ainda, na estruturação do órgão, ao determinar a avaliação e a castração por profissional médico veterinário.

Não obstante, é certo que o Executivo, mesmo que de forma atípica, também exerce função de natureza legislativa. Vale dizer: a própria Constituição da República, e mesmo as Cartas Estaduais, em virtude do princípio da simetria - prevê matérias cuja iniciativa de lei é reservada ao Chefe do Executivo, temáticas que, via de regra, atingem sobremaneira a organização e o exercício da administração.

Ao disciplinar a organização dos Poderes, a Constituição Estadual estabelece:

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:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração.

Dessa forma, a competência do Município de dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos municípios.

Na mesma esteira são os arts. 7º, 39, §1º, II, *d*, e 65, VII, todos da Constituição do Estado, com destaque para a criação, a estruturação e a extinção de órgão autônomo e a definição da organização e da atividade do Poder Executivo:

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. 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 Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição. (NR dada pela EC nº 43, de 14/06/2006 – D.O.E. nº 562, de 25/07/2006)

§ 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.

Ainda:



Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

Dessa forma, caso o Poder Legislativo invada a competência do Chefe do Executivo para elaborar normas cuja matéria seja afeta à sua iniciativa reservada, estaremos diante da inconstitucionalidade formal da norma, por vício insanável em seu nascedouro decorrente da usurpação de competência constitucionalmente prevista.

Sobre o assunto, cumpre salientar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n. 878.911 Rg/RJ, sob o Tema n. 917 do regime de repercussão geral, fixou a tese de que “NÃO configura usurpação de competência privativa do Chefe do Poder Executivo quando a LEI NÃO TRATA DA ESTRUTURA OU DAS ATRIBUIÇÕES DOS SEUS ÓRGÃOS, bem como o regime jurídico dos servidores públicos, conforme disposto no art. 61, § 1º, II, alíneas *a*, *c* e *e* da Constituição Federal”.

O caso em exame não se insere na ressalva contida na parte final da tese supramencionada, por versar justamente sobre estruturação de órgãos da administração municipal.

Nesse sentido cito precedente dos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2. A lei impugnada cria atribuições para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, ?d?, e 82, II, III e VII, da CE/89. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. 3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJRS – ADI n. 70083999763 RS, relator Luiz Felipe Brasil Santos, Tribunal Pleno, julg. 3/7/2020, pub. 9/7/2020.)

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL No 6.279/2018 – MUNICÍPIO DE CUIABÁ – CRITÉRIOS PARA CASTRAÇÃO DE CÃES E GATOS COM RECURSOS DO CENTRO DE CONTROLE DE ZOONOSES DE CUIABÁ – CRIAÇÃO DE DESPESAS AO EXECUTIVO MUNICIPAL – USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AFRONTA AOS ARTIGOS 9º, 173 E 190, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – VÍCIO FORMAL – OCORRÊNCIA – PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. Padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre serviços públicos municipais e crie despesas sem indicação da fonte de receita, por se tratar de matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes e afrontando o disposto nos artigos 9º, 173 e 190, todos da Constituição Estadual. (TJMT - Direta de Inconstitucionalidade n.1013329-55.2018.8.11.0000, relator Márcio Vidal, Órgão Especial, julg. 21/5/2020, pub. 7/10/2020.)

Destarte, em atenção às considerações já feitas, vejo a inconstitucionalidade formal da norma impugnada, tendo em vista tratar-se de lei resultante de iniciativa parlamentar que cria programas e estabelece suas finalidades, matéria umbilicalmente ligada à organização administrativa do Município.

Não obstante ser louvável o objetivo da norma ora impugnada, qual seja, promover o o programa de controle populacional de saúde e bem-estar animal de cães e gatos abandonados, mostra-se patente que



a lei complementar interfere diretamente na organização administrativa do Poder Executivo Municipal, pois cria despesas com a dispensação de *microchip* para uso no animal e, ainda, na estruturação do órgão, ao determinar a avaliação e a castração por profissional médico veterinário, o que caracteriza, destarte, a inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 846, de 14 de abril de 2021.

Logo, conforme já ressaltado, a alteração promulgada pela Câmara Municipal está eivada de vício de iniciativa, uma vez que trata de matéria relativa à organização administrativa e, portanto, é de iniciativa privativa do Poder Executivo.

Ante o exposto, julgo procedente o pedido, para reconhecer, com efeito *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 846/2021, do Município de Porto Velho, por violação dos arts. 7º, 39, §1º, II, *d*, e 65, VII, todos da Constituição Estadual, ao invadir a competência exclusiva do Poder Executivo.

É como voto.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Acompanho integralmente o voto do eminente relator.

JUIZ CARLOS AUGUSTO TELES DE NEGREIROS

Acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR JORGE LEAL

Acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Também acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR FRANCISCO BORGES

Estou de acordo com o voto do eminente relator.

JUIZ ALDEMIR DE OLIVEIRA



Também acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Com o relator.

JUIZ EDENIR SEBASTIÃO ALBUQUERQUE DA ROSA

Com o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO BATISTA SALDANHA

O Prefeito do Município de Porto Velho/RO propôs ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar n. 846/2021. Alega que ocorreu inobservância aos arts. 39, §1º, II, *d* ; e, 65, VII, da Constituição do Estado, em simetria com os arts. 2º; 61, § 1º, II, *b*, e 84, VI, *a*, da Constituição Federal – vício formal de iniciativa.

O relator votou para julgar procedente o pedido e declarar a inconstitucionalidade da referida lei. Resumidamente, disse sua excelência:

Ementa:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Criação de Programa de Controle de Animais Abandonados. Lei Municipal. Matéria Afeta ao Chefe do Poder Executivo. Vício de Iniciativa. Ofensa à Separação de Poderes. Inconstitucionalidade Formal Declarada.

1 – Lei de iniciativa parlamentar que cria programa de controle de animais abandonados, impondo deveres concretos ao Executivo, afetando a organização e funcionamento da Administração Pública, constitui usurpação de competência e vulnera a separação dos poderes padecendo de vício formal de inconstitucionalidade.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente.

Egrégia Corte, após analisar todos os aspectos que permeiam esta ação direta de inconstitucionalidade, entendo que a pretensão deve ser julgada totalmente improcedente.

A questionada Lei Complementar n. 846/2021, que altera a Lei Complementar n. 825/2020, trata do Programa de controle populacional de saúde e bem-estar animal de cães e gatos, com objetivo de controlar a reprodução dos animais que perambulam em situação de



abandono nas ruas de Porto Velho, disponibilizando chips para identificação do animal, a fim de efetivar o programa.

Sobre a questão apresentada, no tocante ao controle de animais, na essência, a lei impugnada não traz alteração nas atribuições das secretarias do município, na estrutura orgânica, nem nas funções e orçamentos do Município – isso a curto prazo (de imediato, diretamente) – que é o fator que pressupõe interferência na gestão administrativa.

Aqui está o texto da Lei:

Lei n. 846, de 14 de abril de 2021

Art. 1º. Os artigos 1º, 6º, 8º, 12, 15, 65, 73 e 114 da Lei Complementar nº 825, de 05 de outubro de 2020, passam a vigorar com a seguinte redação:

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.

Art. 6º .....

Parágrafo único. Estarão isentos da taxa de registro eletrônico os proprietários de animais, sendo que nesse caso deverão dar prioridade a castração:

I – Que disponham de comprovante de baixa renda, entendido este por família que possua renda mensal igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos nacional que, obrigatoriamente estejam incluídos no Cadastro Único a ser expedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF) e/ou seja beneficiária do programa Bolsa Família;

II – Associações, entidades e ONG's de proteção animal devidamente regularizadas e cadastradas na SEMA.



Art. 8º .....

§ 3º Os profissionais responsáveis pelas entidades do caput, poderão exercer suas atividades de maneira pro Bono e/ou honorários com valores abaixo do praticado pelo mercado, respeitado o código de ética do Conselho de Classe.

Art. 12º .....

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 domesticados e seus direitos.

art. 15º .....

Parágrafo único. A constatação de maus tratos deverá ser feita por avaliação de médico veterinário previamente cadastrado.

Art. 65 - As entidades cadastradas para serem lares temporários, parceiros da SEMA, receberão auxílio mensal de ração para alimentação animal, devendo a ração atender os requisitos nutricionais necessários a cada fase é característica da vida animal, garantindo a saúde e promoção da diminuição de medicações, sendo este parâmetro norteador para a prática de bem estar animal.

Art. 73 - Todos os animais que residem em abrigos, lares temporários, ONG's, livres e sem dono, eu habitam o meio urbano da cidade de Porto Velho e seus distritos ou aqueles cujo seus tutores comprovem baixa renda, devem obrigatoriamente ser castrados, através de intervenção cirúrgica realizada por profissional habilitado e em clínicas veterinárias cadastradas junto a SEMA, a fim de promover a qualidade da vida animal e controle populacional dos mesmos.

Art. 114 Os valores recolhidos em função das multas previstas por esta Lei será revertido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente em rubrica específica os quais serão prioritariamente utilizados na manutenção do presente programa e castração dos animais.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.



No tocante à questão, tem-se o entendimento de que os atos públicos oriundos das autoridades que são eleitas ou escolhidas, ou se habilitam para isso, têm uma presunção de legitimidade e constitucionalidade. No caso, essa avaliação está sendo feita sob esse prisma.

A lei que agora se analisa tem o seu conteúdo constitucional, ou seja, é legítima, especialmente se for considerado que, antes do ingresso desta Ação Direta de Inconstitucionalidade, em 25/1/2024, houve uma outra alteração, que constitui o texto atual que abrange a matéria, a qual fora publicada em 15/12/2023 – Lei Complementar n. 967. Com a lei posterior, foi tacitamente revogada e alterada a própria lei em discussão – Lei n. 846/2021 – Revogação Presumida.

O serviço de que trata essa norma é um serviço de interesse público, que precisa ser normatizado, e já há lei original que normatiza os direitos e obrigações (Lei n. 825/2020). A lei em discussão faz um complemento, portanto não é de normatização de atribuição, mas apenas em relação ao serviço previsto nela mesma como obrigação da administração; essa obrigação é o cuidado que a municipalidade deve ter com os animais de estimação – os chamados “pets”.

Este é o foco principal a que se deve ater na análise de inconstitucionalidade da respectiva Lei n. 846/2021: trata-se de uma lei que ajusta, em alguns artigos, de forma mínima, algumas normas já existentes, complementando-as na Lei n. 825/2020 – Lei original de iniciativa do Poder Executivo Municipal (Prefeito – Projeto de Lei n. 1128/2020 – Mensagem n. 65/2020). Essa lei é anterior à lei impugnada e instituiu o Programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos e dá outras providências. Ou seja, a lei agora debatida apenas trouxe ajustes e atualizações mínimas no modo operacional da lei já existente.

Por exemplo, a lei primeira, original (Lei n. 825/2020) bem como a lei atual (Lei n.967/2023) trazem, em seus dispositivos, as seguintes matérias: Recolhimento e Manejo dos Animais de Rua; Tratamento Médico Veterinário; Lar Temporário; Castração, Criação e Comercialização de Animais; Animais Silvestres; Penalidades; além de Microchipagem.

Na mídia nacional, especialmente a do Distrito Federal, diuturnamente estão saindo notícias e informações que se concentram na necessidade desse cuidado e obrigação que se tem que ter no trato com os animais tidos como “ser de estimação” – seria algo como um tutor afetivo. Esses deveres e direitos são pertinentes tanto aos tutores como à Administração Pública. Em alguns estados, já se conta com secretaria e delegacias que cuidam exclusivamente dessa parte da gestão, com os animais de estimação.



A Secretaria Extraordinária de Proteção Ambiental do Distrito Federal – SEPAN/DF, vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Distrito Federal - SEMA, por exemplo, foi criada com o propósito de preservar e zelar pelo bem-estar da fauna doméstica, dos animais do DF, por meio do controle populacional dos cães e gatos, bem assim do serviço público veterinário (HVEP), da guarda responsável, entre outras medidas, coordenando estudos, pesquisas e parcerias com entidades e órgãos dedicados à defesa dos animais – que hoje em dia já são tratados como um “ser” (em oposição a “objeto”, como era nas normas anteriores) –, gerenciando acordos e convênios relacionados ao controle populacional, vacinação, atendimento veterinário e reabilitação de animais. É uma política pública que demonstra a importância das disposições normativas trazidas pela lei em discussão.

Em outros Estados, há a regulação desse serviço de modo particularizado, como na cidade de São Paulo/SP, por exemplo, que possui uma legislação bem ampla a respeito desse assunto.

No aspecto internacional, também há países, como por exemplo O Peru e a Turquia, onde tive a oportunidade de observar que todos os animais de estimação recebem a atenção e o cuidado de que necessitam, sejam eles com o tutor, “de rua”, abandonado, ou aqueles que chamam de comunitários — todo mundo deve cuidar.

Diante desse cenário de importância para um convívio saudável e harmônico desses animais de estimação, há a necessidade de que o Poder Público determine e inicie políticas públicas de controle e saúde dos animais, visando ao bem-estar do meio ambiente com esses animais integrados ao convívio das pessoas humanas, como traz a lei em questão.

Além do aspecto de cuidado com o animal em si (medicina veterinária), há inúmeros estudos e técnicas utilizadas pela medicina com o objetivo de mostrar a importância que os animais domésticos causam na vida e na saúde das pessoas, muitas vezes trazendo um alívio, uma tranquilidade psicológica, e, noutras vezes, até a cura para males enraizados no mais profundo recôncavo da mente, como podemos ver com os Animais de Assistência Emocional ou Animais de Apoio Emocional, que podem ser utilizados nas Terapias Assistidas por Animais – TAA (técnica terapêutica que utiliza animais para estimular o aspecto físico e emocional dos pacientes, melhorando a qualidade de vida e acelerando a recuperação), ajudando pessoas com problemas de saúde, trazendo benefício, como: aumento da qualidade de vida; diminuição da solidão; redução da agressividade; melhora da comunicação; diminuição do uso de medicamentos; melhora de funções cognitivas e físicas; diminuição do estresse e da ansiedade; e promoção do bem-estar.



Assim, em todos os aspectos, estamos diante de uma legislação que complementa e nos apresenta um serviço de grande importância, ao trazer disposições gerais que não afrontam a Constituição Estadual ou Federal, tampouco caracterizam a ingerência de um Poder Público nas atribuições do outro, ou a ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Conforme já dito, houve uma lei posterior, de iniciativa do Prefeito do Município de Porto Velho/RO, autor desta demanda, que consolidou a ideia e os artigos lá existentes.

Em dezembro de 2023, houve a publicação da Lei Complementar n. 967, que alterou, acrescentou e deu nova redação aos dispositivos da Lei Complementar n. 825, de 5 de outubro de 2020, e deu outras providências, incluindo os artigos já discutidos nesta ADI, p. ex., microchipagem e ração.

Seguem algumas disposições da lei (microchipagem e ração):

Art. 1º Renumerar o parágrafo único e acresce o § 2º ao Art. 1º da Lei Complementar nº 825, de 05 de outubro de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 1º [...] § 1º 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.

§ 2º Os animais inseridos nesta Lei são de espécie canina e felina, e para efeitos desta Lei, entende-se por:

[...]

Art. 2º Altera e acresce dispositivos à Lei Complementar nº 825, de 05 de outubro de 2020, que passa a vigorar com a seguinte redação:

[...]

Art. 65. [...] Parágrafo único. O auxílio no fornecimento de ração animal deve variar de acordo com a quantidade de animais existentes em cada local cadastrado, e não poderá ser superior a 30% (trinta por cento) do quantitativo



comprovado no respectivo chamamento público para distribuição de ração. (NR)  
[...]

Nesse caso, é importante destacar que a iniciativa desta última lei foi do Prefeito do Município de Porto Velho, após o Pedido de Providências n. 3696/GABVERM/CMPV/2023, proposto pela Vereadora Márcia Socorrista Animais – autora do projeto de lei da norma aqui em análise de inconstitucionalidade –, que visava tornar efetiva a ação de controle populacional de cães e gatos em situação de rua, adequando as disposições para a realidade do município, de acordo com a exposição de motivos na Mensagem n. 132/2023.

Além disso, também se destaca a indexação constante na plataforma da lei: “Programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos, castração, transpônder – microchip”.

Assim, a nova lei que deu nova redação à lei geral anterior consolidou a primeira alteração, de iniciativa do Executivo.

Estabelecer a lei a inserção de assunto inerente às garantias constitucionais é instituir, portanto, criar a situação de interesse geral e abstrato. Essa circunstância é própria da matriz da Lei Maior, a Constituição, como disposição específica do art. 225, §1º, VII:

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

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

[...]

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

Portanto, o assunto relacionado a direito ao meio ambiente equilibrado, na defesa de todos os animais existentes, é de natureza geral e tem diretriz pertinente às garantias constitucionais, centradas em circunstâncias que vêm ganhando força das instituições públicas e particulares.



Diante disso, o que a lei dispõe não tem a natureza de organização das funções administrativas municipais, que é o que se resguarda nos termos da principiologia constitucional – para configurar a mácula, é necessário que o ato tenha natureza orgânica, como exemplo, incidir sobre as existentes estruturas ou atribuições das secretarias.

Assim, considerando que a Câmara de Vereadores teria também a atribuição, ela pode iniciar essa lei. O que a lei trouxe foi apenas uma maneira de se completar o serviço.

Tal qual o próprio Prefeito reconhece em sua peça inicial, o caráter de ser a providência louvável e a finalidade se justificam pelas cores do interesse público. A norma se encaixa perfeitamente no conceito das políticas públicas que tão ardorosamente se defendem, para construir uma sociedade mais saudável e em defesa dos mais vulneráveis.

Após analisar os fundamentos postos, a conclusão é de que não há inconstitucionalidade na referida norma discutida nestes autos, por inexistir a invasão de competência legislativa.

A inconstitucionalidade formal faz referência ao erro na observância da competência ou das regras relativas ao processo legislativo definido na Constituição. Não há a hipótese em questão.

Ante o exposto, voto pela improcedência do pedido formulado na ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho.

DESEMBARGADOR KIYOCHI MORI

Com a devida vênia da divergência, acompanho o relator.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Com o relator.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Peço vista dos autos.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL



Aguardo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Aguardo.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 2/12/2024

VOTO-VISTA

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Porto Velho, objetivando a declaração de inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Municipal n. 846, de 14 de abril de 2021, a qual altera e acrescenta dispositivos na Lei Complementar n. 825, de 5 de outubro de 2020, que trata do programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos, dispondo acerca da identificação, avaliação e acompanhamento de animais em situação de abandono nas ruas de Porto Velho.

O relator do caso, desembargador Hiram Souza Marques, emitiu voto julgando procedente o pedido contido na ADI, para declarar a inconstitucionalidade formal, por reconhecer vício formal em razão da imposição de deveres concretos ao Executivo, que afetariam a organização e o funcionamento da Administração Pública, o que constitui usurpação de competência e vulnera a separação dos poderes.

Iniciado o julgamento, divergiu o Desembargador Sansão Saldanha, para julgar parcialmente procedente o pedido, reconhecendo a inconstitucionalidade de apenas algumas expressões, tais como identificar o animal por meio de transponder — microchip —, conceder ração e promover ações e projetos de educação ambiental.

Pedi vista para melhor analisar a questão, o que faço pelos fundamentos a seguir aduzidos.

D) Direito Humano Fundamental ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado. Pacto Federativo Ecológico. Estado Socioambiental. Interpretação Biocêntrica do Texto Constitucional. Direito à Saúde. Conexão entre Saúde Humana e Animal (Conceito de “one Health”). Reserva do Possível X Mínimo Existencial (Ecológico)

I.a. Hermenêutica Constitucional — Ambiental

A proteção do meio ambiente está diretamente ligada à vida e à saúde de todos e, por conseguinte, à dignidade humana na sua dimensão ecológica, pois é no meio ambiente que se nasce, vive e se desenvolve a vida humana em toda sua plenitude, e, igualmente, as demais formas de vida. Trata-se



de direito fundamental de terceira geração (STF ADI n.3540-MC e STF ADI n.1856), sobretudo considerando a necessidade imperiosa de uma ótica biocêntrica diante da interdependência das matrizes, do bem-estar e da vida no sentido mais amplo.

Aliás, direito que integra a dignidade humana, matriz axiológica de todo o Estado brasileiro, de onde emergem princípios e valores máximos que devem nortear o poder público em todas as suas esferas. A doutrina traz o ambiente ecologicamente equilibrado como direito/dever fundamental da pessoa humana, e, portanto, como direito fundamental, insuscetível de ser diminuído a patamares inferiores por representar uma cláusula pétrea. Enfatiza-se, destarte, a importância do meio ambiente ecologicamente equilibrado para a dignidade humana, garantindo-se, outrossim, um mínimo existencial ecológico, onde, aquém desse patamar, ainda que haja vida, não haverá dignidade.

Dito isso, o Direito Ambiental organiza-se como um complexo de princípios e normas coercitivas reguladoras das atividades humanas que, direta ou indiretamente, possam afetar a sanidade do ambiente em sua dimensão global, visando à sua sustentabilidade para as presentes e futuras gerações.

Vale dizer: devem ser observados não só os princípios ambientais contidos de forma explícita na Carta Magna, mas também os internalizados pelos tratados internacionais que integram nossa ordem jurídica normativa por força do art. 5º, §§ 2º e 3º, CF. Assim, o Poder Público, por todos os seus Poderes e esferas, deve observar os princípios, com o que, não só o poder Legislativo, na elaboração das leis brasileiras, mas também o poder Executivo, ao implementar suas políticas, e o Judiciário, ao julgar conflitos ambientais, sejam eles de natureza privada ou pública, deverão seguir essa mesma orientação principiológica e os objetivos do Estado frente à defesa do meio ambiente.

Ademais, a doutrina, ao dispor acerca da vinculação dos poderes públicos (Estado-Legislator, Estado-Administrador/Executivo e Estado-Juiz) à proteção ecológica e à função de ‘guardião’ do direito fundamental ao meio ambiente conferido ao Estado de Direito contemporâneo, dispõe que “o legislador possui deveres ativos de proteção, que englobam um dever de aperfeiçoamento ou melhoria (Nachbesserungspflichten) da legislação existente, no sentido de conformá-la às exigências das normas de direitos fundamentais” (SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. Curso de Direito Ambiental – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 305/306 e 311/312).

Tratando-se, portanto, de hipótese de legislação que dispõe sobre regras ambientais, a interpretação a ser observada é a de se assegurar a conformação de Estado Socioambiental dada pela CF, com comprometimento de todos, resolvendo-se os conflitos com prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental tutelado (Princípio da Máxima Efetividade da Constituição).

Assim decidiu o STF:

O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. (RE n.654833, relator Ministro Alexandre de Moraes, julg. 20/4/2020, Repercussão Geral.)

É a reafirmação, pela Suprema Corte, dos princípios da ubiquidade, da equidade geracional, do desenvolvimento sustentável, do poluidor pagador, dentre outros. Reafirmou-se, em sede repercussão geral, que o meio ambiente sadio deve estar no epicentro das ações e decisões do Poder Público em seus três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.



Assim, há um dever bifronte imposto ao Poder Público de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais, ou seja, um olhar para o passado no sentido de recuperar o que foi destruído, assim como, um olhar para o futuro de preservar o que ainda existe de salubridade ambiental (art. 225, §1º, I, CF/88).

I.b. Bem-estar Animal. Conceito de “*one Health*” da OMS (Princípio da Integridade Ecológica). Risco de Zoonose Transmitida por Animais. Transversalidade do Direito ao Meio Ambiente Saudável e à Saúde. Perturbações Multifacetárias à Saúde Pública (Questões Bióticas e Abióticas)

Cumprir destacar que a própria Constituição dispõe que, para assegurar a efetividade desse direito fundamental, o Poder Público deve promover a proteção do dever de defendê-lo, bem como proteger sua fauna, vedando-se práticas que submetam os animais à crueldade (art. 225, §1º, VII, CF/88).

O homem não é superior, mas integrante da natureza, em relação de interdependência, portanto importantes são todos os seres vivos. Nesse sentido, o STF também já consignou, no julgamento da ADI n.4983/CE, uma interpretação biocêntrica do texto constitucional de nossa Carta a partir do “reconhecimento de que há dignidade para além da pessoa humana”, assim referendando a admissão constitucional acerca da “existência de valor intrínseco também para outras formas de vida”, fazendo, inclusive, menção aos princípios da Carta da Terra, da qual o Estado brasileiro é signatário.

No julgamento, o STF declarou inconstitucional Lei do Estado do Ceará que regulamentava a vaquejada e destacou que o inciso VII do § 1º do art. 225 da CF possui uma matriz biocêntrica, dado que nossa Carta confere valor intrínseco também às formas de vidas não humanas, em contraposição a uma visão antropocêntrica, que considera os animais como “coisa”, desprovidos de direitos ou sentimentos.

No mesmo passo, assim se manifestou o Ministro Luiz Fux, no RE n.835.558, repercussão geral:

Talvez a mais importante contribuição propiciada pelos estudos ecológicos seja a identificação da especial complexidade do fenômeno ambiental, que se revela na interdependência das matrizes que unem as diferentes formas de vida e que a alteração de apenas um dos fatores nelas presentes tem consequências significativas em todo o conjunto. Algumas dessas consequências podem ser de tal modo intensas ao ponto de escapar de qualquer previsibilidade científica. O direito terá, assim, que operar sob condições de incerteza na busca de atingir um estado de segurança ambiental, recorrer a soluções conservadoras, como se vê na adoção pelo direito ambiental de intervenções limitativas, em nome dos princípios da prevenção e da precaução.

Recentemente, o Tribunal Pleno do STF (ADI 7704 MC-Ref, relator Ministro Flávio Dino, Tribunal Pleno, julg. 16/9/2024, DJE div. 4/10/2024, pub. 7/10/2024) fixou que:

I) ao se preocupar com outras formas de vida não humanas, a Constituição incorporou uma visão mitigada do antropocentrismo, de modo a reconhecer que seres não humanos podem ter valor e dignidade;

II) à luz do texto constitucional, a dignidade não é um atributo exclusivo do ser humano.

Cumprir destacar que, no voto condutor, o Ministro relator apontou que há um crescente consenso de que cães e gatos devem ser reconhecidos como seres sensíveis com dignidade própria.

Ainda no mesmo sentido, o STJ, no REsp n.1.797.175-SP, de relatoria do Ministro Og Fernandes, consignou:

[...] diante da crise ecológica, faz-se necessário repensar o conceito kantiniano de dignidade, no intuito de adaptá-lo aos enfrentamentos existenciais contemporâneos, bem como a fim de aproximá-lo das novas configurações morais e culturais impulsionadas pelos valores ecológicos”. De fato, deve-se refletir sobre o



conceito antropocêntrico e individualista de dignidade humana, ou seja, para permitir incidir a dignidade também em favor dos animais não humanos, bem como de todas as formas de vida em geral, à luz da matriz jusfilosófica biocêntrica (ou ecocêntrica), capaz de reconhecer a teia da vida que permeia as relações entre ser humano e natureza”.

Aliás, o bem estar animal, dever de todos, está em assonância com o conceito de *one health* da OMS, ou seja, saúde única, que se refere a uma abordagem integrada que reconhece a conexão entre a saúde humana, animal, vegetal e ambiental, consoante se pode constatar em <https://www.who.int/news-room/questions-and-answers/item/one-health>.

Sobre o tema, a OMS aponta que esse conceito busca a proteção da saúde de forma integral do ponto de vista ecológico, contemplando três dimensões básicas: humana, animal e ecológica ou ecossistêmica. Aliás, aponta que a pandemia de Covid-19 exemplifica de forma trágica a importância de tal compreensão ecológica do conceito de saúde, para além de um olhar reducionista da saúde humana, na medida em que a sua origem está associada a uma zoonose transmitida por animais silvestres.

Assim, a maior fragilidade da vida animal e da natureza de um modo geral, levada a efeito pela degradação ambiental, implica de forma indissociável também maior fragilidade e vulnerabilidade existencial para o ser humano, de forma que se defende a relevância do princípio da integridade ecológica como um novo princípio do Direito Ambiental.

O tema também foi considerado pela EMBRAPA:  
<https://www.embrapa.br/visao-de-futuro/integracao-de-conhecimentos-e-de-tecnologias/sinal-e-tendencia/al>

Sobre o assunto, destaco a lição de Ingo Sarlet e Tiago Fensterseifer:

O ser humano é um ser biológico num mundo natural. Fato, e não ideologia. Somam-se a isso tudo os valores morais e éticos de matriz ecológica que emergiram com força desde a década de 1960 de tal combinação de fatores.

A título de exemplo, diversas entidades e organizações científicas e sanitárias internacionais – como é o caso da Organização Mundial da Saúde (OMS) e da Organização Mundial da Saúde Animal (OIE) – têm defendido o conceito de *one health* – traduzindo para o português, saúde única ou integral.

Na sua essência, tal conceito busca a proteção da saúde de forma integral do ponto de vista ecológico, contemplando três dimensões básicas: humana, animal e ecológica ou ecossistêmica.

A pandemia da covid-19 exemplifica de forma trágica a importância de tal compreensão ecológica do conceito de saúde, para além de um olhar reducionista da saúde humana, na medida em que a sua origem está associada a uma zoonose transmitida por animais silvestres e que, como destacado pelo PNUMA em relatório recentemente divulgado, 29 pode ser relacionada à destruição do habitat natural de tais espécies, entre outras práticas que acarretam destruição e desequilíbrio ecológico. A maior fragilidade da vida animal e da natureza de um modo geral levada a efeito pela degradação ambiental implica de forma indissociável também maior fragilidade e vulnerabilidade existencial para o ser humano, o que reforça a relevância do princípio da integridade ecológica. (Curso de Direito Ambiental – 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 98-99).

Para além da condição de direito fundamental, a proteção da saúde implica deveres fundamentais, o que decorre já da dicção do art. 196 da CF, que impõe precipuamente ao Poder Público a obrigação de efetivar tal direito. Na condição de típica hipótese de direito-dever, os deveres fundamentais guardam relação com as posições jurídicas pelas quais se efetiva o direito à saúde, e pode-se falar – sem prejuízo de outras concretizações – num dever de proteção à saúde, individual e pública (dimensão defensiva), facilmente identificado em normas penais e normas de vigilância sanitária, assim como num dever de organização e procedimento em saúde (dimensão prestacional em sentido amplo), especialmente vigente no âmbito das normas e políticas públicas de regulamentação e organização do SUS.



É sabido que o direito à saúde tem uma dimensão negativa e uma dimensão positiva. A negativa diz respeito ao fato de que ninguém - Estado e particulares - pode fazer qualquer coisa que prejudique a saúde de outros. De outra banda, a dimensão positiva é a que impõe ao Estado o dever de providenciar prestações materiais que assegurem a saúde de todos de forma universal, igualitária e solidária. Referidas prestações importam no sentido de ações que assegurem a necessitados, atendimento médico, hospitalar, tratamento e oferecimento de cirurgias, medicamentos etc. (SARLET, Ingo Wolfgang. Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na constituição de 1988. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n. 11. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/artigo/ingo-wolfgang-sarlet/algumas-consideracoes-em-torno-do-conteudo-efi>> Acesso em 13 de abril de 2022.

O STF, no julgamento da ADI 3.937 (Ministro Dias Toffoli, julg. 24/8/2017), que confirmou a constitucionalidade de norma que proíbe o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, destacou a necessidade de adotarem-se vetores hermenêuticos que valorizem a dimensão positiva do direito à saúde. Confira-se trecho do acórdão:

O tratamento recebido pela saúde na Constituição de 1988 diferencia-se, em relação aos regimes anteriores, porque pela primeira vez ligado à tutela da pessoa humana. Textualmente relacionado entre os direitos fundamentais sociais, os vetores hermenêuticos do pluralismo (preâmbulo), e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), desautorizam reduzir o direito à saúde à dimensão meramente prestacional. O caráter ambivalente do direito fundamental à saúde consagrado na Constituição Federal – que apresenta aspectos ao mesmo tempo de direito individual e social, de direito de defesa e de proteção, de direito subjetivo e prestacional – é destacado pela doutrina:

Da natureza de direito subjetivo, tomada como interesse negativo da intangibilidade física passou, também, a interesse positivo, a uma proteção ativa à integridade psicofísica, que abrange o meio ambiente e o local de trabalho. A expansão conceitual da saúde para além do direito público subjetivo, assumindo caráter de oponibilidade erga omnes também é de grande relevância, vez que pode ser oponível não apenas contra o Estado, mas também contra terceiros. Não se trata de dimensões antagônicas, mas complementares. (TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Saúde, corpo e autonomia privada. Rio de Janeiro: Renovar, 2010).

Os preceitos constitucionais que elevam a saúde à estatura de direito social (art. 6º) de todos, incumbem ao Estado o dever de garanti-la mediante “políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença” (art. 196) e asseguram aos trabalhadores a “redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança” (art. 7º, XXII), impõem a adoção de uma agenda positiva voltada à concretização desses direitos.

Ora, os conteúdos desde já decididos pelo Poder Constituinte – aquilo que o Poder Constituinte, representante primário do povo soberano, textualmente decidiu retirar da esfera de avaliação e arbítrio do Poder Legislativo, representante secundário do povo soberano – podem ser afirmados, sem necessidade de intermediação política, na medida em que direta e necessariamente extraídos da cláusula constitucional do direito à saúde tomada como princípio.

Na mesma linha, atender ao direito fundamental representa que os agentes devem buscar e priorizar alternativas para produzir ações e serviços que satisfaçam os titulares daqueles direitos, garantindo às pessoas e à coletividade condições de bem-estar físico, mental e social (art. 3º, parágrafo único, da Lei n. 8.080), de forma que, se não forem atendidos, está sendo violado o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana (art. 1º, III, da CF/88).

Portanto, embora em uma visão ampla se possa entender que a norma se refere apenas ao controle de natalidade de animais de rua, na verdade destina-se a garantir a higidez da própria saúde humana, pois o bem-estar físico e mental do ser humano sofre perturbações multifacetárias, ora afetado por questões bióticas, ora abióticas.



Como cediço, as zoonoses, consideradas situações de saúde pública, são doenças infecciosas transmitidas de animais para pessoas e podem ser causadas por bactérias, parasitas, fungos ou vírus, de forma que a falta de cuidado com os animais de rua, que ficam revirando lixo e expostos às adversidades, também aumenta o risco à saúde humana.

Cumprido destacar que o STJ já decidiu até mesmo pela possibilidade de sacrifício de cães e gatos vadios apreendidos, em razão da imprescindibilidade para a salvaguarda da saúde humana, vedada, por óbvio, a utilização de meios cruéis:

STJ - ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL - CENTRO DE CONTROLE DE ZOOSE - SACRIFÍCIO DE CÃES E GATOS VADIOS APREENDIDOS PELOS AGENTES DE ADMINISTRAÇÃO - POSSIBILIDADE QUANDO INDISPENSÁVEL À PROTEÇÃO DA SAÚDE HUMANA - VEDADA A UTILIZAÇÃO DE MEIOS CRUÉIS.

[...]

3. A meta principal e prioritária dos centros de controles de zoonose é erradicar as doenças que podem ser transmitidas de animais a seres humanos, tais quais a raiva e a leishmaniose. Por esse motivo, medidas de controle da reprodução dos animais, seja por meio da injeção de hormônios ou de esterilização, devem ser prioritárias, até porque, nos termos do 8º Informe Técnico da Organização Mundial de Saúde, são mais eficazes no domínio de zoonoses.

4. Em situações extremas, nas quais a medida se torne imprescindível para o resguardo da saúde humana, o extermínio dos animais deve ser permitido. No entanto, nesses casos, é defeso a utilização de métodos cruéis, sob pena de violação do art. 225 da CF, do art. 3º da Declaração Universal dos Direitos dos Animais, dos arts. 1º e 3º, I e VI do Decreto Federal n. 24.645 e do art. 32 da Lei n. 9.605/1998.

5. Não se pode aceitar que com base na discricionariedade o administrador realize práticas ilícitas. É possível até haver liberdade na escolha dos métodos a serem utilizados, caso existam meios que se equivalham dentre os menos cruéis, o que não há é a possibilidade do exercício do dever discricionário que implique em violação à finalidade legal.

6. In casu, a utilização de gás asfixiante no centro de controle de zoonose é medida de extrema crueldade, que implica em violação do sistema normativo de proteção dos animais, não podendo ser justificada como exercício do dever discricionário do administrador público.

Recurso especial improvido. (REsp n. 1.115.916/MG, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julg. 1/9/2009, DJe de 18/9/2009 — g.n.)

Dessa forma, o ordenamento jurídico constitucional elenca que os princípios que regem o direito à vida e à saúde (inalienáveis) são aplicáveis em um meio ambiente equilibrado e representam uma verdadeira transversalidade do direito ao meio ambiente saudável e da vida.

I.c. Cláusula da Reserva do Possível X Mínimo Existencial. Inexistência de Violação à Separação dos Poderes

Como cediço, a cláusula da reserva do possível não pode ser invocada pelo Poder Público com o propósito de fraudar, de frustrar e inviabilizar a implementação da política ambiental definida na própria Constituição Federal.

É cediço que, sempre que for comprometido o núcleo básico da CF, que qualifica o “mínimo existencial”, há um dever de agir do Poder Público, uma vez que, repiso, alguém desse patamar, não há dignidade humana, ainda que haja vida (STF — RE. n. 835.558-SP).



Em síntese, a noção de ‘mínimo existencial’, que resulta de determinados preceitos constitucionais (art. 1º, III; art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar à pessoa acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição do direito ao meio ambiente equilibrado, ao consumo de produtos saudáveis, ao direito à moradia, à alimentação e à saúde.

Nessa senda, o Judiciário, uma vez provocado, tem o dever de apontar a senda correta para que sejam corrigidos os equívocos, sobretudo quando a política pública está delineada em Lei que passou pelo crivo do Legislativo. Sobre esse tema, o STF, na ADPF n. 45 MC/DF, decidiu pela legitimidade constitucional do controle e da intervenção do Poder Judiciário em tema de implementação de políticas públicas, notadamente em razão da necessidade de preservação em favor dos indivíduos, da integralidade e da intangibilidade do núcleo consubstanciador do mínimo existencial.

Quanto ao mínimo existencial ecológico, destaca-se a doutrina:

O reconhecimento do status de direito fundamental atribuído ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado opera no sentido de renovar o conteúdo do mínimo existencial social, abrindo caminho para a compreensão do direito-garantia fundamental ao mínimo existencial ecológico no cenário jurídico-político do Estado Ecológico de Direito. A preocupação doutrinária de conceituar e definir um padrão mínimo em matéria ambiental para a concretização da dignidade humana justifica-se na importância essencial que a qualidade ambiental tem para o desenvolvimento da vida humana em toda a sua potencialidade. [...] Da mesma forma como ocorre com o conteúdo da dignidade humana, que não se reduz ao direito à vida em sentido estrito, o conceito de mínimo existencial não pode ser limitado ao direito à mera sobrevivência na sua dimensão estritamente natural ou biológica, mas deve ser concebido de forma ampla, já que objetiva justamente a realização da vida em níveis compatíveis com a dignidade humana, considerando, nesse aspecto, a incorporação da qualidade ambiental como novo conteúdo do seu núcleo protetivo. [...] Assim como tem sustentado parte da doutrina a impossibilidade de imposição da reserva do possível como óbice intransponível para admitir prestações sociais integrantes do mínimo existencial, também, no âmbito do mínimo existencial ecológico, a previsão orçamentária não deve servir de barreira a impedir prestações (ou mesmo medidas de natureza defensiva) de natureza ambiental quando incluídas no conteúdo da garantia constitucional em questão, possibilitando, dessa forma, a sua justiciabilidade (direta e imediata) em face do Poder Judiciário. (Sarlet e Fensterseifer, op. cit., p. 350/359)

De fato, o meio ambiente equilibrado, como um fim estatal, implica a existência de deveres jurídicos ao Estado, por todos os seus Poderes e demais entes públicos, de modo que não cabe ao Poder Público decidir se o meio ambiente deve ou não ser protegido, porquanto sua proteção decorre de imposição constitucional, que, inclusive, enseja a impetração de mandado de injunção ambiental, caso o Poder Público se abstenha do dever de emanar normas indispensáveis à proteção do bem constitucional (ambiente).

A valer, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal em repercussão geral no RE n. 835.558: “as violações ambientais mais graves recentemente testemunhadas no plano internacional e no Brasil repercutem, de modo devastador, na esfera dos direitos humanos e fundamentais de comunidades inteiras”.

Em assonância, o STF, na ADPF 708, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, aponta que: “além de constituir um direito fundamental em si, o direito ao meio ambiente saudável é internacionalmente reconhecido como pressuposto para o desfrute de outros direitos que integram o mínimo existencial de todo ser humano, como a vida, a saúde, a segurança alimentar e o acesso à água”, e o plenário, durante o julgamento do mérito, realizado em 4/7/2022, reconheceu a omissão da União e determinou providências acerca da destinação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas (Fundo Clima).



Dessa forma, ante eventual omissão do Poder Executivo na concretização de seus deveres constitucionais de assegurar os direitos fundamentais a seus cidadãos, notadamente o direito à vida e à saúde em um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em assonância com a Carta maior e Leis de Políticas Públicas Nacionais, sancionadas após o crivo do Legislativo, cuja natureza jurídica é vinculante, portanto não se constitui livre escolha política, não há que se falar em ativismo judicial se a Corte Suprema do Estado brasileiro reafirma tais obrigações ao Poder Executivo no sentido de adimpli-las para atendimento de todos, presente e futuras gerações.

Outrossim, a jurisprudência do STF admite, em matéria de proteção do meio ambiente, que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, a fim de promover um padrão mais elevado de proteção à saúde e ao meio ambiente. Nesse sentido: ADPF 567, relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, julg. 1º/3/2021, Dje-059, div. 26/3/2021, pub. 29/3/2021.

Nessa senda, a Lei Complementar Municipal n. 846/2021, ao estabelecer uma política para a diminuição da superpopulação de animais em situação de rua, bem como o controle de enfermidades infectocontagiosas de caráter zoonótico, promoveu um padrão mais elevado de proteção ao meio ambiente e foi editada dentro de limites razoáveis do regular exercício de competência legislativa pelo ente municipal.

## II) Análise da Lei Municipal Questionada. Atribuições Legais do Órgão Ambiental Local. Lei Anterior já Prevendo Obrigações e Despesas (Efeito Repristinatório da Inconstitucionalidade). Inexistência de Vício Formal de Iniciativa

II.a. Ausência de Usurpação de Competência (Tema n.917/STF). Estrutura Formada para Desenvolver as Competências que a Norma Atacada Atribui. Legislação Infraconstitucional (Federal, Estadual e Municipal)

É dos autos que o Prefeito do Município de Porto Velho ajuizou a ADI ao fundamento, em síntese, de que a Lei Complementar Municipal n. 846/2021 apresenta inconstitucionalidade, porque é originária de projeto de iniciativa do Poder Legislativo municipal mediante usurpação de competência.

Conforme a lei questionada, os dispositivos tratam, em suma, da necessidade de identificar/registrar os animais em situação de abandono, com previsão de que caberá à SEMA promover ações e projetos contínuos de educação ambiental, assim como acerca da necessidade de profissional (médico veterinário) avaliar o animal em que constatar maus tratos, tudo para que haja, de fato, a diminuição da superpopulação de animais errantes e, ainda, o controle de enfermidades infectocontagiosas de caráter zoonótico.

Todavia, o STF, ao julgar o Tema n.917 de Repercussão Geral (ARE n.878911), fixou a seguinte tese, que, a meu sentir, é aplicável na hipótese:

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 CF).

Seguindo a importância conferida pelo constituinte, o legislador infraconstitucional, já na lei que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente (Lei n.6.938/81), estabeleceu como meio ambiente:



Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - meio ambiente, o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas;

[...]

A Constituição do Estado de Rondônia, em seu art. 221, VI, estabelece:

Art. 221. Para assegurar a efetividade do disposto no artigo anterior, incumbe ao Estado e aos Municípios, na esfera de suas respectivas competências:

[...]

VI - prevenir e coibir toda prática que submeta os animais à crueldade;

[...]

No que concerne à SEMA (Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), órgão integrante do SISNAMA (Sistema Nacional do Meio Ambiente), cumpre destacar que a Lei n. 9.795/99, que dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências, prevê:

Art. 3º Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo:

I - ao Poder Público, nos termos dos arts. 205 e 225 da Constituição Federal, definir políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e o engajamento da sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

II - às instituições educativas, promover a educação ambiental de maneira integrada aos programas educacionais que desenvolvem;

III - aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, promover ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente;

[...]

Nota-se, portanto, que a SEMA (órgão do SISNAMA – art. 6º, VI, Lei n. 6.938/81), tem a obrigação já contida na própria Lei Federal de engajar a sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente, inclusive pela perspectiva da própria saúde humana, que guarda conexão com a saúde animal e vegetal.

No âmbito do Município de Porto Velho, a Lei Complementar Municipal n. 832, de 31 de dezembro de 2020, ao tratar sobre atribuições da SEMA, prevê:

Art. 86. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável tem por finalidade a gestão e implementação da política de proteção, conservação e melhoria do meio ambiente do Município, para consecução de atividades de natureza local, nos termos das competências constitucionais e da Lei Orgânica do Município, o exercício de ação fiscalizadora de observância das normas contidas na legislação ambiental, exercendo poder de polícia nos casos de infrações à legislação ora mencionada, competindo-lhes:

I – Formular políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o município, observadas as peculiaridades locais;

II – Executar projetos ambientais;



III – Desenvolver estudos e projetos ambientais;

IV – Executar estudos e relatórios de impactos ambientais;

V – Emitir parecer a respeito dos pedidos de localização e funcionamento de fontes poluidoras e fontes degradadoras dos recursos ambientais;

VI – Deliberar sobre a implantação de operações e atividades poluidoras, nos termos da lei, fiscalizando a poluição sonora, a ambiental e a hídrica, respeitada a competência de órgãos superiores;

VII – Emitir declarações de conformidade para órgãos técnicos;

VIII – Analisar processos de licenciamento ambiental atinente a sua competência;

IX – Gerenciar parques e jardins, com a competência de implantação e a manutenção, zelando para o embelezamento da cidade, no que tange a sua área de competência;

X – Outras atividades correlatas.

Denota-se, portanto, que já está incluída nas atribuições da SEMA a necessidade de promover a proteção e conscientização ambiental, visando a uma política pública para a educação da população e efetiva proteção aos animais, de forma que desenvolver a identificação e fiscalização imposta não implica nova atribuição ao órgão.

## II.b. Obrigações já Previstas na Lei Anterior (de Iniciativa do Chefe do Executivo). Efeito Repristinatório da Inconstitucionalidade

Outrossim, conforme indicado no voto do desembargador Sansão Saldanha, algumas expressões poderiam ensejar violação da discricionariedade do Chefe do Executivo (p.ex: de identificar o animal através de transpônder - microchip; conceder ração para animais).

Entretanto, no próprio parecer da Procuradoria-Geral do Município, por ocasião do veto ao projeto de lei, a Lei Complementar n. 825/2020, em sua essência, teve origem no Poder Executivo Municipal por meio do Projeto de Lei Complementar n. 1128/2020, visando à reestruturação do Centro de Zoonoses, devidamente aprovado na CMPV (id. 22706743, pág. 8).

Pela simples comparação entre a LC n. 825/2020 (de iniciativa do Prefeito) e a LC n. 846/2021 (de iniciativa da Câmara, é possível verificar que as obrigações, como a identificação do animal através de transpônder - microchip, bem como o fornecimento de ração para animais e promoção de ações e projetos de educação ambiental já estavam previstas na lei de iniciativa do próprio Chefe do Poder Executivo.

Aliás, a LC n.846/2021 apenas traz algumas alterações, sem criar obrigações. Peço vênica para trazer quadro comparativo:

<a href="https://sapl.portovelho.ro.leg.br/ta/1194/text?">https://sapl.portovelho.ro.leg.br/ta/1194/text?</a>	
<b>Lei Complementar n. 825</b> , de 05 de outubro de 2020. "Institui o Programa de controle populacional da saúde e bem-estar de cães e gatos, e dá outras providências".	<b>Lei Complementar n. 846</b> , de 14 de abril de 2021. "Altera e acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 825, de 05 de outubro de 2020".
Lei <b>sancionada pelo Prefeito</b> de Porto Velho	



	Lei promulgada pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Porto Velho
<b>CAPÍTULO I</b> <b>MICROCHIPAGEM</b>	
<p><del>Art. 1º. - Todos os animais domésticos pertencentes ao Município de Porto Velho, deverão receber, obrigatoriamente, 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.</del></p> <p><del>-</del></p> <p><del>Parágrafo único - Os animais inseridos nesta Lei são da espécie canina e felina.</del></p>	<p>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.</p> <p>Parágrafo único. Para cumprimento desta Lei, os animais que se enquadram na situação definida no caput, receberão, após castração e conforme disponibilidade, <b>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</b>, em Sistema de Identificação Animal, existente no site da Subsecretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMA.</p>
<p><del>Art. 6º .....</del></p> <p><del>Parágrafo único - <b>Estarão isentos da taxa de registro eletrônico os proprietários de animais:</b></del></p> <p><del>I - Que disponham de comprovante de <b>baixa renda, entendido este por família que possua renda mensal igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos nacional</b> que, obrigatoriamente estejam incluídos no Cadastro Único a ser expedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF) e/ou seja beneficiária do programa Bolsa Família;</del></p> <p><del>-</del></p> <p><del>II - <b>Associações, entidades e ONG's de proteção animal devidamente regularizadas e cadastradas na SEMA.</b></del></p>	<p>Art. 6º .....</p> <p>Parágrafo único. <b>Estarão isentos da taxa de registro eletrônico os proprietários de animais</b>, sendo que nesse caso deverão dar prioridade a castração:</p> <p>I- Que disponham de comprovante de <b>baixa renda, entendido este por família que possua renda mensal igual ou inferior a 2 (dois) salários mínimos nacional</b> que, obrigatoriamente estejam incluídos no Cadastro Único a ser expedido pela Secretaria Municipal de Assistência Social e da Família (SEMASF) e/ou seja beneficiária do programa Bolsa Família;</p> <p>II – <b>Associações, entidades e ONG's de proteção animal devidamente regularizadas e cadastradas na SEMA.</b></p>
<p><del>Art. 8º. As Entidades de Defesa e Proteção Animal e seus congêneres não necessitarão ser dotados de personalidade jurídica ou registro junto ao Conselho Regional de Medicina Veterinária do Estado de Rondônia, mas, deverá possuir profissional responsável técnico Médico Veterinário e cadastro na SEMA, mediante apresentação de documentos contidos no anexo II.</del></p>	<p>Art. 8º .....</p> <p>§ 3º Os profissionais responsáveis pelas entidades do caput, poderão exercer suas atividades de maneira pro Bono e/ou honorários com valores abaixo do praticado pelo mercado, respeitado o código de ética do Conselho de Classe.</p>
<p>Art. 12.</p> <p>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.</p>	<p>Art. 12º .....</p> <p>Parágrafo único. <b>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 domesticados e seus direitos.</b></p>
<b>CAPÍTULO II</b> <b>RECOLHIMENTO E MANEJO DOS ANIMAIS DE RUA</b>	
<p>Art. 15. Será recolhido qualquer animal sem controle:</p> <p>I – Abandonado, circulando nas ruas;</p>	<p>art. 15º .....</p>



<p>II – Em sofrimento, apresentando fraturas, hemorragias, impossibilidade de locomoção, mutilação, feridas extensas ou profundas, eviscerações e prolapsos e demais ocorrências constatadas por Médico Veterinário;</p> <p>III – Vítima de maus tratos pelo tutor.</p>	<p>Parágrafo único. A constatação de maus tratos deverá ser feita por avaliação de médico veterinário previamente cadastrado.</p>
<p><b>CAPÍTULO IV</b> <b>LAR TEMPORÁRIO</b></p>	
<p><del>Art. 65.</del> <del>As entidades cadastradas para serem lares temporários, parceiros da SEMA, receberão auxílio mensal de ração para alimentação animal.</del></p>	<p>Art. 65 - As <b>entidades cadastradas</b> para serem lares temporários, parceiros da SEMA, <b>receberão auxílio mensal de ração para alimentação animal</b>, devendo a ração atender os requisitos nutricionais necessários a cada fase é característica da vida animal, garantindo a saúde e promoção da diminuição de medicações, sendo este parâmetro norteador para a prática de bem estar animal.</p>
<p><b>CAPÍTULO V</b> <b>CASTRACÃO</b></p>	
<p><del>Art. 73.</del> <del>Todos os animais que residem em abrigos, lares temporários, ONG's, devem ser cadastrados a fim de promover a qualidade da vida animal e controle populacional dos mesmos.</del></p>	<p>Art. 73 - <b>Todos os animais que residem em abrigos, lares temporários, ONG's</b>, livres e sem dono, eu habitam o meio urbano da cidade de Porto Velho e seus distritos ou aqueles cujo seus tutores comprovem baixa renda, <b>devem obrigatoriamente ser castrados</b>, através de intervenção cirúrgica realizada por profissional habilitado e em clínicas veterinárias cadastradas junto a SEMA, a fim de promover a qualidade da vida animal e controle populacional dos mesmos.</p>
<p><b>CAPÍTULO VIII</b> <b>PENALIDADES</b></p>	
<p><del>Art. 114.</del> <del>Os valores recolhidos em função das multas previstas por esta Lei será revertido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente em rubrica específica.</del></p>	<p>Art. 114 Os <b>valores recolhidos em função das multas previstas por esta Lei será revertido ao Fundo Municipal de Meio Ambiente</b> em rubrica específica os quais serão prioritariamente utilizados na manutenção do presente programa e castração dos animais.</p>

Dito isso, repiso, as obrigações já constavam na legislação municipal, sem vício de iniciativa, e, agora, o Sr. Prefeito busca se abster do cumprimento de legislação que atende ao interesse coletivo, notadamente pela importância para a saúde pública e para o meio ambiente equilibrado.

Ou seja, a LC n. 846/2021 apenas reafirma o que já dispunha a LC n.825/2020, e não impõe nova atribuição à SEMA, apenas fomenta ações que se encontram em perfeita correlação com as ações de desenvolvimento da política pública ambiental e de educação ambiental, notadamente da efetiva proteção dos animais e da própria saúde humana.

Outrossim, é sabido que, pelo efeito repristinatório, a norma declarada inconstitucional não surte efeitos no mundo jurídico, porque não foi apta para revogar a norma anterior que tratava da mesma matéria, uma vez que nasceu nula.

Dessa forma, caso seja declarada a inconstitucionalidade de norma revogadora - LC n. 846/2021, a norma pretensamente revogada - LC n.825/2020 se manterá em vigor.

Portanto, inexistente efeito prático na declaração de inconstitucionalidade da LC n.846/2021, pois já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribuiu e o ente municipal permanecerá obrigado a promover identificação eletrônica do animal por meio de transponder ou microchip, bem como fornecer ração para animais e, por meio da SEMA, promover ações e projetos de educação ambiental.



II.c) Constitucionalidade de Lei de Iniciativa Parlamentar que Não Modifica a Estrutura ou as Atribuições dos Órgãos do Executivo — Precedentes

Neste caso, entendo que a lei municipal não estabelece novas atribuições à Secretaria, porque não modifica a estrutura, e o dever de implementar ações educativas relativas à proteção, prevenção e conscientização do bem-estar animal são atinentes às obrigações da própria SEMA, de forma que não há vício de iniciativa.

Referendando o que já dispõe o Tema n.917/STF, destaca-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E AMBIENTAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO EM ADI ESTADUAL. LEI 7.281/2011 DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA/SP. VALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS SOBRE A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL. COMPETÊNCIA NORMATIVA DOS ENTES FEDERATIVOS MUNICIPAIS SOBRE DIREITO AMBIENTAL. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE, DISCIPLINA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E RESTRIÇÕES À LIBERDADE ECONÔMICA. COMPATIBILIDADE COM A GARANTIA CONSTITUCIONAL DA LIVRE INICIATIVA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

[...]

2. É constitucional lei de iniciativa parlamentar que, sem que se modifique a estrutura ou a atribuição dos órgãos do Executivo, cria novas atribuições de fiscalização atribuídas ao poder público.

[...] (STF — RE 732686, relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, julg. 19/10/2022, Dje div. 19/4/2023, pub. 20/4/2023.)

Nesse sentido, inclusive, é o entendimento já adotado por esta Corte em julgamentos recentes:

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

[...]

6. A SEMA, Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, órgão pertencente à administração pública direta do município, é integrante da estrutura do SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente – art. 6º, VI, da Lei n. 6.938/81, e, dentre as suas inúmeras atribuições, detém a obrigação de promover desenvolver a fiscalização e gerência da política pública ambiental e atividades correlatas (Lei Complementar Municipal n. 832/2020, art. 86 e incisos) no município.

7. A Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei Federal 9.795/99, além de dispor que todos têm direito à educação ambiental, estabelece princípios e objetivos, reafirmando que incumbe ao poder público promover políticas públicas que incorporem a dimensão ambiental, a educação ambiental e o engajamento da



sociedade na conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente (lato sensu), visando uma política pública para a educação da população e efetiva proteção do bem ambiental, incluídos obviamente outras formas de vida, consoante art. 3º, I, da Lei n. 6.938/81.

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

[...] (TJRO — ADI n. 0801568-29.2023.822.0000, Tribunal Pleno, minha relatoria, julg. 13/05/2024.)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 2.744/2020, do Município de Porto Velho. Iniciativa do Legislativo Municipal. Fixação no calendário oficial a “Semana Lixo Zero”. Alegada inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Improcedência. Matéria Ambiental. Competência concorrente. Ausência de criação de obrigações à Administração Pública. Audiências Públicas. Desnecessidade. Lei de baixo impacto social e ambiental. Ação Julgada Improcedente.

1. As hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo estão elencadas no art. 61, §1º, da Constituição Federal e devem ser interpretadas restritivamente.
2. Lei de matéria ambiental é de competência concorrente entre os entes.
3. De acordo com a Tese 917 do Supremo Tribunal Federal, “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).”
4. É constitucional a lei de iniciativa parlamentar que fixa, no calendário oficial, a “Semana do Lixo Zero” porquanto inserida nas atribuições da Secretaria Municipal do Meio Ambiente, sem que esteja a criar, alterar a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local.
5. As audiências públicas previstas no art. 65, §4º, da Lei Orgânica Municipal são necessárias apenas quando a lei trazer impacto social relevante no ambiente urbano, bem como desdobramentos negativos em decorrência de sua criação, o que não ocorre no caso em questão.
6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJRO — Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0810209-11.2020.822.0000, relator Desembargador Álvaro Kalix Ferro, Tribunal Pleno, julg. 30/3/2022.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Ambiental. Lei municipal 758/2019. Criação de selo verde. Despesa. Origem. Particular. Parlamento. Iniciativa. Vício. Inexistência.

1. Não é vedada a iniciativa de leis ambientais por parte de nenhum dos demais poderes, sobretudo se evidentes implicações de proteção à saúde pública. Ainda que importasse em despesas para Administração Pública, o Poder Legislativo municipal detém legitimidade de iniciativa legiferante em tema atinente à proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, e, portanto, à vida e à saúde humana, direitos fundamentais e coletivos.
2. Inexiste vício formal por iniciativa de lei por parte do parlamento municipal que cria certificação para o particular, sob suas expensas, não implicando em criação de nova estrutura para o Poder Executivo.
3. Julgada improcedente a ação e declarada a constitucionalidade da Lei Complementar Municipal n. 758/2019. (TJRO — Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0803519-97.2019.822.0000, relator Desembargador Eurico Montenegro, Presidência, julg. 26/01/2021.)



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. (TJRO — Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0800487-79.2022.822.0000, relator Desembargador Francisco Borges Ferreira Neto, Tribunal Pleno, julg. 27/4/2023.)

Destaco, inclusive, recente julgamento do TJES em questão semelhante, no qual a importância da adoção de medidas e comportamentos tendentes ao controle da população animal, não apenas para a saúde animal, mas para a saúde humana, que estão atreladas:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 7.995/2022. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS. SAÚDE PÚBLICA E MEIO AMBIENTE. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NORMA IMPUGNADA QUE NÃO CRIA DESPESA OBRIGATÓRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, 3º, 4º E PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 5º. EFEITO EX TUNC. MANUTENÇÃO DA EFICÁCIA DA LEI NOS DEMAIS DISPOSITIVOS. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

4. O art. 2º da Lei impugnada, ao determinar a realização de campanhas educativas de conscientização da necessidade da proteção, da identificação e do controle populacional de cães e gatos, em nada afeta a estrutura organizacional da administração municipal, tampouco trata do regime jurídico dos servidores públicos. Apenas impõe uma despesa eventual à municipalidade quando da implementação dos objetivos elencados no dispositivo em comento, o que, nos termos do entendimento firmado pelo STF em sede de repercussão geral (ARE 878911 RG), não é suficiente para o reconhecimento de inconstitucionalidade da Lei por vício de iniciativa.

5. Não se pode interpretar de maneira excessivamente ampla o parâmetro constitucional invocado (art. 63, incisos III e VI, da Constituição Estadual), que estabelece restrição à iniciativa legislativa, sob pena de se trivializar o argumento de violação à divisão orgânica do Poder e de se esgotar a iniciativa dos órgãos parlamentares que são legislativos por excelência, até porque dificilmente haverá diploma legal que não acarrete algum tipo de obrigação para a Administração (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100180042895, Relator: HELIMAR PINTO, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 06/10/2022, Data da Publicação no Diário: 18/10/2022).

6. Parece indiscutível que a saúde humana e animal estão atreladas, e, nesse sentido, a realização de campanhas educativas pelo Poder Público visando a adoção de medidas e comportamentos tendentes ao controle da população animal torna-se essencial à saúde pública, previsto no art. 206 da Constituição Federal.



7. O Plenário do STF, em julgamento de relatoria do E. Min. Edson Fachin, firmou compreensão no sentido de que não há ofensa ao princípio da separação dos poderes na edição de lei, de iniciativa parlamentar, que estabelece encargo ao Poder Público visando concretizar direito social constitucionalmente previsto: ADI 4.723/AM, Rel. Ministro Edson Fachin, DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020.

8. A despesa gerada com a norma impugnada não se trata de despesa obrigatória, uma vez que não há uma força cogente e rígida da despesa imposta, a qual poderá ser atendida pelo Poder Público de acordo com as suas condições orçamentárias.

9. Eventual ausência de indicação da respectiva dotação orçamentária não acarreta a inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a aplicação do diploma legal no respectivo exercício financeiro.

[...] (TJES - Direta de Inconstitucionalidade n. 50051368820238080000, relatora Rachel Durao Correia Lima, Tribunal Pleno.)

### III) Conclusão — Constitucionalidade Material e Formal

Com esses fundamentos, concludo que a lei em exame se encontra em assonância com o dever constitucional de proteção aos animais, com promoção de políticas públicas acerca do direito à saúde e do direito humano fundamental ao meio ambiente equilibrado, a fim de possibilitar o controle de natalidade de animais abandonados e de enfermidades infectocontagiosas de caráter zoonótico, de forma que não há vício de inconstitucionalidade material (não alegado), notadamente por competir a todos os entes realizar o necessário para promoção dos referidos direitos.

Da mesma forma, não há vício de inconstitucionalidade formal, porque não usurpa a competência privativa do Chefe do Executivo lei que, em momento algum, estabelece nova atribuição ao Executivo, notadamente porque já há uma estrutura formada para desenvolver as competências que a norma atacada atribui.

Posto isso, com as vênias indispensáveis, apresento voto para julgar totalmente improcedente a ação direta de inconstitucionalidade e manter inalterada a Lei Complementar do Município de Porto Velho n. 846, de 14 de abril de 2021.

É como o voto.

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

Acompanho a divergência.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Acompanho o douto relator.

JUIZ JOSÉ AUGUSTO ALVES MARTINS

Acompanho o voto do eminente relator.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES



Peço vênia ao relator para acompanhar a divergência inaugurada pelo desembargador Sansão e reforçada pelo desembargador Miguel Monico.

## EMENTA

*Ação direta de inconstitucionalidade. Criação de programa de controle de animais abandonados. Lei municipal. Matéria afeta ao chefe do Poder Executivo. Vício de iniciativa. Separação de poderes. Ofensa. Inconstitucionalidade formal declarada.*

1. Lei de iniciativa parlamentar que cria programa de controle de animais abandonados, impondo deveres concretos ao Executivo, afetando a organização e funcionamento da Administração Pública, constitui usurpação de competência e vulnera a separação dos poderes portanto padece de vício formal de inconstitucionalidade.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade procedente.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da(o) **Tribunal Pleno Judiciário** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, POR MAIORIA, VENCIDOS OS DESEMBARGADORES SANSÃO SALDANHA, MIGUEL MONICO NETO, ALEXANDRE MIGUEL E ISAIAS FONSECA MORAES

Porto Velho, 02 de Dezembro de 2024

Relator Des. HIRAM SOUZA MARQUES

RELATOR

