

Registro: 2022.0000739456

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2140424-92.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. VENCIDA A EXMA. SRA. DES^a. LUCIANA BRESCIANI (COM DECLARAÇÃO).", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, ELCIO TRUJILLO, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, FIGUEIREDO GONÇALVES, FLAVIO ABRAMOVICI, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES E AROLDO VIOTTI.

São Paulo, 6 de setembro de 2022.

JACOB VALENTE

RELATOR

Assinatura Eletrônica

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE n°
2140424-92.2022.8.26.0000**

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA

Réu: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CATANDUVA

VOTO N° 33.668

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 6.276, de 25 de maio de 2022, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar e com integral veto do Prefeito, que dispõe sobre a identificação eletrônica de animais domésticos, e de criação, por meio de microchip biocompatível, para inclusão em banco de dados a ser monitorado pelo Centro de Zoonoses e/ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes, além da não indicação da fonte de custeio - ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR – Atribuição do Chefe do Poder Executivo para a implementação do programa de identificação dos animais, estabelecendo as ações dos órgãos sob sua gestão, inclusive para a fiscalização – Circunstância em que apesar da possibilidade do Poder Legislativo iniciar leis que tratem da proteção da fauna e do meio ambiente, a lei objurgada não se limita a fixar premissas gerais ou dar caráter autorizativo, descendo em minúcias os parâmetros para a identificação dos animais, tipo de chip e atuação de órgãos do Poder Executivo, praticamente esgotando a necessidade de sua regulamentação - Afronta aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual – CUSTEIO – Não indicação da fonte do custeio do programa durante a tramitação legislativa que não caracteriza inconstitucionalidade da norma, mas sua inexecutabilidade até a respectiva previsão orçamentária – Ação julgada procedente.

1 – Trata-se de ação ajuizada pelo Prefeito do Município de Catanduva a pretender a declaração de inconstitucionalidade integral da

Lei nº 6.276, de 25 de maio de 2022, de iniciativa parlamentar, objeto de seu integral veto, derrubado pela Casa Legislativa que a promulgou, que dispõe sobre 'a obrigatoriedade de identificação eletrônica, por meio de microchip, de todos os animais das espécies canina, felina, equina, bovina, muar, asinina, de tração animal ou não, dentro do Município de Catanduva, e dá outras providências.' (fls. 24/30)

Diz o alcaide, em síntese, que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, pois envolve gestão administrativa de serviço público, consubstanciada no planejamento, direção e organização da sua estrutura interna, inclusive a previsão das despesas para suportá-la, o que vulnera os preceitos dos artigos 5º; 25; 47, incisos II e XIV; 144 e 176 da Constituição Estadual.

Foi concedida antecipação de tutela em caráter cautelar para a imediata suspensão da lei objurgada (fls. 52/54).

Após regular citação eletrônica (fls. 60), a Procuradora Geral do Estado não se manifestou (fls. 128).

A Câmara Municipal, por seu presidente devidamente notificado, ofertou as singelas informações de fls. 63/65, sustentando, em síntese, que inexistem vícios formais ou materiais, de índole constitucional, na norma objurgada, eis que houve o trâmite legislativo regular nas comissões da Casa, segundo o respectivo Projeto de Lei que juntou como anexo.

A douta Procuradoria Geral de Justiça, no seu parecer de fls. 133/143, opina pela procedência do pedido declaratório, por entender que a norma estabelece atribuições a órgão que está sob gestão do Poder Executivo, de modo que o projeto de lei seria da sua iniciativa privativa. Aponta, ainda, que a inexistência de previsão orçamentária apenas gera ineficácia na norma enquanto não suprida a dotação para sua implementação.

É o sucinto relatório.

2 – DA INICITIVA DE LEIS SOBRE CONTROLE DE PROPRIEDADE DE ANIMAIS DOMÉSTICOS E DE CRIAÇÃO

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Entretanto se faz necessária observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato.

A propósito, Hely Lopes Meirelles adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante" (in, Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed., Editora: Malheiros, 2014, p. 735).

Pois bem. Leitura da inicial revela a intenção de declaração de inconstitucionalidade integral da Lei nº 6.276/2022 (fls. 24/30), oriunda do Projeto de Lei nº 129/2021, pela qual se cria a obrigatoriedade no Município de Catanduva de identificação e registro de animais

de várias espécies (canina, felina, equina, bovina, muar, asinina), mediante inserção de chip biocompatível, para inclusão dos respectivos dados em banco digital organizado e mantido pelo Centro de Zoonoses e/ou Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Agricultura, mediante licença prévia, para criadores, na Secretaria Municipal de Planejamento (artigos 9º).

Notadamente não há qualquer problema em o Poder Legislativo iniciar projetos de lei voltados para a defesa da fauna e do meio ambiente, com reflexos na saúde da população que tem contato com os animais domésticos, e de criação, que passarão a serem monitorados. É caso clássico de competência legislativa concorrente, como autoriza o inciso VI do artigo 24 da Constituição Federal, podendo o Município atuar em prol do interesse local, como exposto linhas atrás.

No entanto, como adiantado no exame do pedido de antecipação da tutela, a lei objurgada não se limita a dar autorização para a criação do banco de dados de animais e fixar algumas premissas gerais, mas faz extenso detalhamento do artefato eletrônico, a metodologia da sua inserção nos animais e os prazos para o registro, sob pena de multa a ser aplicada pelo órgão de fiscalização (artigo 7º). Além disso, cria obrigação ao Centro de Zoonoses e/ou Secretaria de Meio Ambiente do Município de zelar por todas as exigências estabelecidas na referida lei, mediante ações preventivas e repressivas (artigos 9º e 12).

À evidência, na medida em que a lei impõe obrigações a agentes ou órgãos do Poder Executivo, inclusive pormenorizando sua atuação, há ofensa ao princípio da separação dos Poderes e da reserva da Administração em gerir sua estrutura interna. E essa questão não é nova neste Colendo Órgão Especial, que se deparou com matéria idêntica envolvendo microchips em animais no julgamento da ADIN **2175825-89-2021.8.26.0000**, em 16/03/2022, do Município de Andradina, pela unanimidade do colegiado ao voto condutor do Des^a Cristina Zucchi:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.795, DE 06 DE JULHO DE 2021, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, QUE DISPÕE SOBRE O REGISTRO E CHIPAGEM DE ANIMAIS NO MUNICÍPIO DE ANDRADINA

1) *Norma de iniciativa parlamentar. Cabimento. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de matéria voltada à proteção da fauna, bem como voltada à defesa do meio ambiente, com reflexos na saúde coletiva. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual. Matéria decorrente do poder de polícia do Município e, portanto, de competência concorrente.*

2) *Violação ao princípio da Reserva da Administração. Reconhecimento quanto: 1) as expressões: a) "no Centro de Controle de Zoonoses", constante do § 1º do art. 1º; b) "no Centro de Controle de Zoonoses" e "emitida por Agente de Apoio de Controle de Zoonoses do órgão municipal responsável (Centro de Controle de Zoonoses)" constantes dos § 4º do art. 1º; c) "ao Centro de Controle de Zoonoses" constante dos arts. 2º, 4º, 6º e 7º; d) "ao órgão Municipal (Centro de Controle de Zoonoses) constante do art. 5º; e) "pelo Centro de Controle de Zoonoses, através de seus agentes funcionários devidamente autorizados" constante do art. 8º; 2) ao § 2º do art. 1º e 3) o § 1º do art. 2º, todos da Lei Municipal nº 3.795, de 06 de julho de 2021, do Município de Andradina. Ação julgada parcialmente procedente, com efeito ex tunc."*

A lei do Município de Andradina tem 10 artigos nos quais houve em algumas partes a invasão da competência do Poder Executivo. **Aqui a Lei 6.276/2022 tem 30 artigos que praticamente esgotam a necessidade de regulamentação pelo Poder Executivo e fixação das ações do poder de polícia da fiscalização,** razão pela qual o vício material de inconstitucionalidade é integral, como ponderado pela douta Procuradoria Geral de Justiça, eis que vulnerado os preceitos dos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', e 144 da Constituição Bandeirante.

Finalmente, a não indicação no projeto de lei da fonte de custeio para a criação do banco de dados dos animais 'chipados' e a estrutura de licenciamento e fiscalização, **isoladamente,** não tornaria a lei inconstitucional, mas a sua inexequibilidade enquanto não

houver previsão orçamentária para sua execução (ex vi: **ADIN 222120-58.2019.8.26.0000, rel. João Carlos Saletti, j. 17/06/2020; ADIN 2193478-75.2019.8.26.0000, rel. Des^a Cristina Zucchi, j. 24/06/2020, dentre outros**).

Portanto, apesar do caráter meritório do projeto de lei parlamentar, é o caso de declarar a inconstitucionalidade integral da Lei nº 6.276/2022.

3 - ANÁLISE FINAL

Estabelecida a fundamentação analítica determinada pelo artigo 489, § 1º, do C.P.C., pelo meu voto: **a-) julgo procedente** o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 6.276, de 25 de maio de 2022, do Município de Catanduva, por confronto vertical com os artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; e 144 da Constituição Estadual; **b-) confirmo** a antecipação de tutela de fls. 52/54.

4 - Destarte, nos termos acima especificados, julga-se procedente a ação.

JACOB VALENTE
Relator