



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2024.0000185576

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2318093-98.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, REVOGADA A TUTELA DE URGÊNCIA ANTERIORMENTE CONCEDIDA. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, CARLOS MONNERAT, MELO BUENO, GOMES VARJÃO, EUVALDO CHAIB, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, ADEMIR BENEDITO, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, FIGUEIREDO GONÇALVES E COSTABILE E SOLIMENE.

São Paulo, 6 de março de 2024.

LUCIANA BRESCIANI

RELATOR

Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Órgão Especial

Direta de Inconstitucionalidade nº 2318093-98.2023.8.26.0000

Autor: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

Interessado: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE PIRACICABA

VOTO Nº 31.339

*Direta de Inconstitucionalidade – Município de Piracicaba – Lei Municipal nº 9.979/2023, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação do Programa 'Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais', no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências” – Jurisprudência deste C. Órgão Especial que já admitiu a imposição, pelo Poder Legislativo local, de obrigação genérica ao Poder Executivo relacionada à instituição de banco de ração e acessórios visando ao bem-estar e à proteção animal – Jurisprudência que apenas rejeita leis extensas e detalhadas, impondo obrigações acessórias ao Poder Executivo – Caso concreto em que a lei municipal de iniciativa parlamentar, embora tenha instituído banco de ração e de utensílios, não impôs obrigações acessórias extensas e detalhadas ao Poder Executivo, respeitando os limites de decisão política do Executivo – Constitucionalidade da norma – **Improcedência da ação.***



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Piracicaba, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.979, de 27 de outubro de 2023, que *“dispõe sobre a criação do Programa 'Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais', no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências”*.

O autor alegou, em síntese, que a lei impugnada é inconstitucional porque: impõe à Administração Pública novos deveres e atribuições, matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo; e está desacompanhada de estimativa de impacto orçamentário.

O autor requereu a concessão de medida liminar para suspender a eficácia da norma impugnada até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade, o que foi deferido, pelas razões anteriormente expostas (fls. 47/49).

A Câmara Municipal prestou informações (fls. 58/68) e a D. Procuradoria Geral do Estado (fls. 92) não se manifestou.

A D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pela procedência da ação (fls. 97/102).



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

É o relatório.

O pedido não comporta acolhimento.

Destaca-se o teor da norma impugnada:

LEI Nº 9.979, DE 27 DE OUTUBRO DE 2023.

Dispõe sobre a criação do Programa “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais”, no âmbito do Município de Piracicaba, e dá outras providências.

(...)

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de Piracicaba, o “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais”, gerido pelo Poder Executivo, com o intuito de oferecer, a título gratuito, gêneros alimentícios, perecíveis ou não, desde que em condições de consumo, bem como utensílios para animais, tais como coleiras, guias, casinhas, móveis, roupas, remédios, bolsa de transporte e brinquedos.

Art. 2º O estoque do “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais” será formado e mantido exclusivamente por doações.

Art. 3º São beneficiários do Programa “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais”:

I - protetores e cuidadores independentes e cadastrados;

II - tutores de animais, cadastrados e que comprovem situação de vulnerabilidade social, assistidos ou não por entidades assistenciais;

III - ONG's (Organizações não Governamentais) ligadas à causa animal, devidamente constituídas e cadastradas;

IV - animais em situação de abandono.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Art. 4º Fica expressamente proibido qualquer tipo de comercialização dos bens e produtos recebidos, coletados e ou doados ao “Banco de Ração e Utensílios para Proteção de Animais”.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Em primeiro lugar, deve-se reconhecer que este C. Órgão Especial já admitiu, uniformemente, a imposição, pelo Poder Legislativo local, de obrigação genérica ao Poder Executivo relacionada à instituição de banco de ração e acessórios visando ao bem-estar e à proteção animal.

Isso porque a mera instituição do banco não trata de matéria reservada à Administração Pública, limitando-se a concretizar valores sociais e interesses locais relevantes:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
Lei Municipal nº 14.227/2018, que "institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216269-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019)

Posteriormente, em duas ocasiões, este mesmo Colegiado declarou a inconstitucionalidade de leis municipais análogas que também instituíam bancos de ração e de utensílios.

Nesse sentido: Direta de Inconstitucionalidade 2186138-75.2022.8.26.0000, Relator (a): Evaristo dos Santos, Data do Julgamento: 15/02/2023; e Direta de Inconstitucionalidade 2002620-48.2023.8.26.0000, Relator (a): Damião Cogan, Data do Julgamento: 24/05/2023.

Apesar disso, não parece haver contradição na jurisprudência, eis que as duas leis declaradas inconstitucionais eram expressivamente mais extensas e detalhadas, impondo obrigações acessórias ao Poder Executivo que foram analisadas caso a caso, em atenção aos princípios da separação de Poderes e da reserva da Administração.

Em relação à separação de Poderes e à reserva



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

da Administração, veja-se o teor das normas-parâmetro, extraídas Constituição do Estado de São Paulo – CE e aplicáveis aos municípios por força do art. 144 do mesmo diploma normativo:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

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

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Conforme já decidiu o E. Supremo Tribunal Federal, “*Não há dúvida de que interessa sempre ao Poder Executivo a iniciativa de Lei que diga respeito a sua própria organização, como ocorre, também, por exemplo, com o Poder Judiciário*” (ADI nº 2.372, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 21.08.2002).

Quanto ao tema, também é relevante mencionar o disposto na doutrina de Ives Gandra Martins que, ao se referir aos atos típicos de administração, leciona:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade. (Comentários à Constituição do Brasil, 4º vol. Tomo I, 3ª ed, atualizada, São Paulo, Saraiva, 2002)

Ocorre que, no caso concreto, a lei municipal



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

de iniciativa parlamentar, embora tenha instituído banco de ração e de utensílios, não impôs obrigações acessórias extensas e detalhadas ao Poder Executivo.

Assim, a presente lei se distingue significativamente daquelas declaradas inconstitucionais por este C. Órgão Especial, aproximando-se daquela reconhecida constitucional, que também se limitava a instituir o banco e delinear superficialmente o seu funcionamento.

Nesse contexto, não há de se falar em ofensa aos princípios da separação de Poderes ou da reserva da Administração.

Aplica-se ao caso concreto a tese sedimentada pelo E. Supremo Tribunal Federal no Tema 917 da repercussão geral, com o seguinte teor: “*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)*”.

Essa foi, inclusive, a compreensão unânime deste Colegiado no julgamento anterior do caso análogo:

Da leitura dos dispositivos supra à exceção do artigo 9º -, verifica-se que a norma impugnada não abrange atos de gestão administrativa, ao contrário, limita-se a coletar e distribuir produtos e gêneros alimentícios, bem como acessórios para animais,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

visando à proteção da saúde e do bem-estar animal.

Portanto, nesse ponto, a lei não se encontra eivada de vício formal de inconstitucionalidade, por eventual desvio do Poder Legislativo, eis que não houve usurpação de matéria atinente ao Poder Executivo.

Com efeito, no Leading Case ARE 878911 (Relator Min. Gilmar Mendes), a Suprema Corte, ao dispor sobre uma interpretação restritiva ao artigo 61, parágrafo 1º, da Constituição Federal (na Constituição Estadual: artigo 24, parágrafo 2º), fixou o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, a organização administrativa. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2216269-72.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019)

Ante o exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a presente ação, revogando-se a tutela de urgência anteriormente concedida.

LUCIANA ALMEIDA PRADO BRESCIANI

Relatora