

**Órgão** Conselho Especial

**Processo N.** DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 0715560-71.2020.8.07.0000

**AUTOR(S)** GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL e PROCURADORIA DO DISTRITO FEDERAL

**RÉU(S)** CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL

**Relator** Desembargador SEBASTIÃO COELHO

**Acórdão N°** 1277677

## EMENTA

### **CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. SAMUVET. LEGITIMIDADE DO GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL. VÍCIO DE INICIATIVA. LIMINAR CONCEDIDA.**

1. O Governador do Distrito Federal é parte legítima para propor Ação Direta de Inconstitucionalidade perante este Conselho Especial, na forma do art. 8º, §2º, I, da Lei n.º 11.697/2008, c/c art. 136, I, do RITJDFT, bem como preenchidos os requisitos para admissão da petição inicial (art. 137 do RITJDFT, c/c art. 3º da Lei n.º 9.868/99).
2. A norma impugnada é a Lei Distrital n.º 6.586/2020, de autoria do Deputado Roosevelt Vilela, e dispõe sobre a instituição do serviço de atendimento móvel de urgência veterinário – SAMUVet para o resgate e o socorro de animais em logradouros e vias públicas do Distrito Federal.
3. A Lei Orgânica do Distrito Federal atribui ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre fauna (art. 17, VI). O art. 58 da LODF pontua que cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal. Entretanto, o art. 71, §1º, da LODF, atribui ao Governador do Distrito Federal a competência privativa na iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, bem como a criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da Administração Pública.
4. O *fumus boni iuris* verifica-se ao se perceber que a iniciativa para a criação de serviço que afeta o funcionamento das Secretarias de Estado do Distrito Federal e gera despesas é privativa do Governador do Distrito Federal. No tocante ao *periculum in mora*, o fato de o SAMUVet se vincular ao Sistema Único de Saúde, cujos recursos financeiros estão justificadamente sendo priorizados para o controle da pandemia de Covid-19, aponta para o risco de dano aos usuários do sistema de saúde do Distrito Federal.



5. Liminar concedida.

## ACÓRDÃO

Acordam os Senhores Desembargadores do(a) Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, SEBASTIÃO COELHO - Relator, LEILA ARLANCH - 1º Vogal, FÁTIMA RAFAEL - 2º Vogal, GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 3º Vogal, JAIR SOARES - 4º Vogal, MARIO MACHADO - 5º Vogal, CARMELITA BRASIL - 6º Vogal, CRUZ MACEDO - 7º Vogal, J. J. COSTA CARVALHO - 8º Vogal, SANDRA DE SANTIS - 9º Vogal, ANA MARIA AMARANTE - 10º Vogal, JOAO EGMONT - 11º Vogal, JESUINO RISSATO - 12º Vogal, JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 13º Vogal, ALFEU MACHADO - 14º Vogal e ROMEU GONZAGA NEIVA - 15º Vogal, sob a Presidência do Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA, em proferir a seguinte decisão: Deferida a liminar nos termos do voto do Relator. Unânime., de acordo com a ata do julgamento e notas taquigráficas.

Brasília (DF), 25 de Agosto de 2020

**Desembargador SEBASTIÃO COELHO**

Relator

## RELATÓRIO

Cuida-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo **GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL** (autor) em face da Lei Distrital n.º 6.586/2020, **que dispõe sobre a instituição do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário (SAMUVet) para resgate e socorro de animais em logradouros e vias públicas do Distrito Federal, ante a sua desconformidade com os artigos 53, caput, 71, §1º, I e IV, e 100, VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.**

Argumenta o autor que, apesar de o ente federativo deter competência concorrente para legislar sobre a fauna, a compatibilidade com o processo legislativo constitucional exige a participação do Poder Executivo nas etapas de elaboração e de apresentação de projetos de lei que, a pretexto de realizar o



manejo e a proteção da fauna, criem políticas públicas, de modo a interferir no funcionamento da Administração Pública, na ocupação de cargos públicos e na gestão de despesas.

Salienta que a Lei Distrital n.º 6.586/2020 detalha os meios de execução das ações governamentais, sendo que o controle e a redução dos riscos relacionados à circulação de animais já estão previstos nos artigos 51, 58 e 61 da Lei Distrital n.º 5.321/2014, Código de Saúde do Distrito Federal.

Destaca que, como a Lei Distrital n.º 5.321/2014 atribui ao Poder Público a execução de serviços de vigilância para o controle da circulação pública de animais, bem como prevê que o recolhimento é um desses modos de ação, o conteúdo da Lei impugnada aponta mecanismos de concretização de política pública de cuidado com os animais, impondo medidas que deveriam ser objeto de decisões administrativas.

Defende que o objeto da Lei Distrital n.º 6.586/2020 consiste em inovação do quadro de serviços públicos do Distrito Federal, ao vincular a prática distrital de tratamento dos animais de que trata, em linhas gerais, a Lei Distrital n.º 5.321/2014. Assevera que os enunciados 2º, parágrafo único, e 7º direcionam a Administração Pública à criação de uma linha telefônica específica para receber os pedidos e as denúncias, bem como à contratação de pessoas jurídicas de direito público ou privado para auxiliarem na prestação dos serviços. Destaca que para instituir o SAMUVet o Governo do Distrito Federal necessitaria adaptar a estrutura administrativa para arcar com as despesas imediatas para a infraestrutura do serviço e para criar novos cargos públicos, para as profissões elencadas no art. 4º.

Ressalta, ainda, que o *caput* do art. 5º submete esse serviço a órgão administrativo existente (SUS), o que reforçaria o ímpeto de usurpar as competências de gestão do Poder Executivo. Afirma que a tentativa de atrelar um novo encargo administrativo ao programa pré-existente incorreria em aumento de gastos, criação de novas funções e reestruturação da máquina pública. Discorre que os projetos de lei que se destinam à realocação de recursos e de pessoal e à possível contratação de pessoal são de competência privativa do Governador, nos termos do art. 71 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Pontua que a constitucionalidade material do ato normativo também estaria maculada, pois teria havido desrespeito à reserva da Administração, vulnerando o princípio da separação de Poderes e as funções inerentes ao cargo de Governador.

Requer a suspensão cautelar da norma, tendo em vista a constatação de vício de iniciativa que afeta o funcionamento das Secretarias de Estado do Distrito Federal e suscita despesas. Aponta que o perigo de dano destaca-se na vinculação do serviço ao Sistema Único de Saúde, implicando realocação de dotações do setor de saúde. Argumenta que em meio à pandemia mundial de Covid-19, a implementação das ações integradas ao SUS precisa ser melhor racionalizada e articulada.

No mérito, pretende a procedência do pedido com a declaração da inconstitucionalidade da Lei Distrital n.º 6.586/2020.

Antes da apreciação da liminar, determinei a intimação da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal para se manifestarem (Id Num. 16627279).

Informações da Câmara Legislativa do Distrito Federal no Id Num. 17163354. Argumenta ser inviável a concessão da liminar, por ausência de preenchimento dos requisitos. Destaca que, como o art. 9º da Lei Distrital n.º 6.586/2020 depende de regulamentação, não haveria geração de despesa imediata com a implementação da norma impugnada, o que afastaria o *periculum in mora*.

Manifestação da Procuradoria-Geral de Justiça no Id Num. 17781243. Opina pelo deferimento da liminar, ante a existência de vício formal de iniciativa na edição do diploma impugnado.

É o relatório.

Brasília-DF, 20 de julho de 2020 19:21:52.



**Desembargador SEBASTIÃO COELHO**  
**Relator**

## VOTOS

### O Senhor Desembargador SEBASTIÃO COELHO - Relator

Presentes os pressupostos de admissibilidade, conheço da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

#### **A liminar deverá ser deferida.**

Luiz Guilherme Marinoni (**Curso de Direito Constitucional**. 1ª ed. RT, 2012, p. 904-905) leciona que “a ação direta de inconstitucionalidade constitui ação cujo objeto é a aferição da constitucionalidade da norma”. Acrescenta que “(essa aferição), na ação que a tem como objeto, é feita em abstrato (...) (e a sua finalidade) advém da necessidade de se eliminar da ordem jurídica norma que seja incompatível com a Constituição”.

São legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade, de acordo com o art. 103 da Constituição da República:

*I - o Presidente da República;*

*II - a Mesa do Senado Federal;*

*III - a Mesa da Câmara dos Deputados;*

*IV a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

*V o Governador de Estado ou do Distrito Federal; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)*

*VI - o Procurador-Geral da República;*

*VII - o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;*

*VIII - partido político com representação no Congresso Nacional;*

*IX - confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.*

Ensina Luiz Guilherme Marinoni (op. cit. p. 905-906), ainda, que o controle de constitucionalidade em abstrato pode ocorrer perante o Supremo Tribunal Federal e diante dos Tribunais de Justiça. No caso do



Supremo Tribunal Federal, “o parâmetro de controle é a Constituição Federal, sendo objeto de controle as leis e atos normativos federais e estaduais. Nos Tribunais de Justiça, o parâmetro é a Constituição Estadual, constituindo objeto de controle as leis a atos normativos estaduais e municipais”.

Na mesma linha, Luís Roberto Barroso (**Controle Concentrado de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. 5ª ed. Saraiva, 2011, p. 179) esclarece que “o sistema federativo vigente no Brasil dá ensejo, também, a uma modalidade de controle abstrato e concentrado de constitucionalidade no âmbito dos Estados”.

No caso do Distrito Federal, o art. 136 do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça prevê como legitimados para a propositura da Ação Direta de Inconstitucionalidade:

*I - o Governador do Distrito Federal;*

*II - a Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal;*

*III - o Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal e Territórios;*

*IV - a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Distrito Federal;*

*V - o partido político com representação na Câmara Legislativa do Distrito Federal;*

*VI - a entidade sindical ou de classe com atuação no Distrito Federal, a qual demonstrará que a pretensão por ela deduzida guarda relação de pertinência direta com seus objetivos institucionais.*

O art. 137 do RITJDFT transcreve o art. 3º da Lei n.º 9.868/99 e determina como requisitos da petição inicial:

*Art. 137. A petição inicial indicará:*

*I - o dispositivo da lei ou do ato normativo distrital impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada uma das impugnações;*

*II - o pedido com suas especificações.*

*Parágrafo único. A petição inicial deverá ser apresentada em duas vias e acompanhada de cópias da lei ou do ato normativo impugnado, dos documentos necessários ao exame da impugnação, bem como do instrumento de procuração, quando subscrita por advogado.*

Desse modo, constato a legitimidade do Governador do Distrito Federal para propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade perante este Conselho Especial, na forma do art. 8º, §2º, I, da Lei n.º 11.697/2008, c/c art. 136, I, do RITJDFT, bem como preenchidos os requisitos para admissão da petição inicial (art. 137 do RITJDFT, c/c art. 3º da Lei n.º 9.868/99).

A norma impugnada é a Lei Distrital n.º 6.586/2020, de autoria do Deputado Roosevelt Vilela, que dispõe sobre a instituição do serviço de atendimento móvel de urgência veterinário – SAMUVet para o resgate e o socorro de animais em logradouros e vias públicas do Distrito Federal.

A Lei Orgânica do Distrito Federal atribui ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre fauna (art. 17, VI). O art. 58 da LODF pontua que cabe à Câmara Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Distrito Federal. Entretanto, o art. 71, §1º, da LODF, atribui ao Governador do Distrito Federal a competência privativa na iniciativa de leis que disponham sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e



fundacional, bem como a criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da Administração Pública.

No caso dos autos, a Lei Distrital n.º 6.586/2020 instituiu um novo serviço no âmbito do Distrito Federal, determinando: a) a criação de um número específico de telefone para recebimento das demandas; b) a existência de um veículo adaptado com os equipamentos necessários para o atendimento e a realização de primeiros socorros; c) a existência de uma equipe de profissionais para a prestação do serviço; d) a vinculação ao Sistema Único de Saúde; e) dotação orçamentária própria.

Assim, tendo em vista que a iniciativa para a criação de serviço que afeta o funcionamento das Secretarias de Estado do Distrito Federal e gera despesas é privativa do Governador do Distrito Federal, entendo configurado o *fumus boni iuris*.

No tocante ao *periculum in mora*, o fato de o SAMUVet se vincular ao Sistema Único de Saúde, sendo que os recursos a ele vinculados estão sendo justificadamente priorizados para o controle de uma pandemia, exigiria a eventual realocação de recursos financeiros para a prestação do novo serviço criado pela lei impugnada, com risco de dano à saúde dos usuários do sistema de saúde do Distrito Federal.

Ante o exposto, **DEFIRO A LIMINAR** para suspender todos os efeitos da lei impugnada até o exame do mérito da presente demanda, com fulcro no art. 144 do RITJDFT.

É o meu voto.

**A Senhora Desembargadora LEILA ARLANCH - 1º Vogal**  
Com o relator

**A Senhora Desembargadora FÁTIMA RAFAEL - 2º Vogal**  
Com o relator

**O Senhor Desembargador GETÚLIO MORAES OLIVEIRA - 3º Vogal**  
Com o relator

**O Senhor Desembargador JAIR SOARES - 4º Vogal**  
Com o relator

**O Senhor Desembargador MARIO MACHADO - 5º Vogal**  
Com o relator

**A Senhora Desembargadora CARMELITA BRASIL - 6º Vogal**

Trata-se de análise de pedido de Medida Cautelar submetido ao colegiado do Órgão Especial desta c. Corte de Justiça, formulado em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Governador do Distrito Federal com fundamento nos artigos 53, *caput*, 71, §1º, I e IV e 100, VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal, objetivando a suspensão da Lei Distrital nº 6.586, de 25 de maio de 2020, que instituiu o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário (SAMUVet).



A petição inicial noticia que a Lei Distrital impugnada é proveniente de iniciativa parlamentar, foi posteriormente vetada pelo Governador, e foi promulgada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal. Seu texto final é o seguinte, *in verbis*:

*“Art. 1º Fica instituído, no Distrito Federal, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário – SAMUVet, com funcionamento 24 horas, exclusivo para atendimento de animais:*

*I – atropelados que estejam em vias e logradouros públicos;*

*II – em situação de risco e perigo;*

*III – soltos ou contidos em vias e logradouros públicos que estejam colocando o trânsito de veículos ou pessoas em risco ou perigo;*

*IV – vítimas de crueldade, abuso e maus-tratos.*

*§ 1º Os casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos são notificados às autoridades responsáveis pela apuração administrativa e criminal das condutas.*

*§ 2º A equipe de profissionais pode, quando necessário, requisitar força policial para dar apoio ao atendimento.*

*Art. 2º O serviço do SAMUVet pode ser acionado por qualquer cidadão mediante identificação, por órgão ou por entidade pública, conforme regulamentação específica.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo pode criar número de telefone específico para o recebimento das demandas do SAMUVet.*

*Art. 3º O atendimento é prestado por meio de veículo adaptado com os equipamentos e materiais necessários para o atendimento e a realização de primeiros socorros, em condições de atender, inclusive, animais de grande porte, em conformidade com a regulamentação dos órgãos competentes.*

*Art. 4º A equipe de profissionais que presta atendimento no SAMUVet tem a composição mínima de:*

*I – 1 médico-veterinário;*

*II – 1 condutor socorrista;*

*III – 1 agente de vigilância ambiental em saúde – AVAS ou profissional da área de saúde, todos com habilitação de auxiliar de veterinário e inscrição no Conselho Regional de Medicina Veterinária – CRMV.*

*Art. 5º O serviço é vinculado ao Sistema Único de Saúde sob a responsabilidade da Unidade de Vigilância Ambiental de Zoonoses nos termos da Lei nº 5.321, de 6 de março de 2014 – Código de Saúde do Distrito Federal.*

*Parágrafo único. O tutor ou responsável pode solicitar a remoção do animal para clínica ou hospital privado no Distrito Federal para continuidade do atendimento ao animal após os primeiros socorros.*

*Art. 6º Nos casos de animais considerados de relevância para a saúde pública, as unidades receptoras devem notificar a unidade de vigilância de zoonoses.*

*Art. 7º O Poder Executivo pode firmar parceria com pessoas jurídicas de direito público e privado para a aplicação do disposto nesta Lei.*



Art. 8º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correm por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 dias.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.”

Em síntese, o Governador do Distrito Federal sustenta que, não obstante haja competência do Distrito Federal para legislar, de forma concorrente, sobre a fauna (art. 24, VI, da Constituição Federal, recepcionado pelo art. 17, VI, da LODF), o processo legislativo constitucional exigiria a participação do Poder Executivo na elaboração e apresentação do Projeto de Lei. Explicita que a norma debatida, a pretexto de manejo e a proteção da fauna, acaba por criar políticas públicas, com interferência no funcionamento da Administração, na ocupação de cargos públicos e na gestão de despesas, cujas matérias são de iniciativa privativa do Governador, a evidenciar o insanável vício de inconstitucionalidade formal.

Salienta que o controle e redução de riscos relacionados à circulação de animais estão previstos nos artigos 51 e 58 a 61 da Lei Distrital nº 5.321/2014.

Assevera que a hipótese em comento viola a reserva de administração, na medida em que o Poder Legislativo substitui o juízo técnico a respeito da capacidade de ação dos órgãos administrativos e da disponibilidade de dotação orçamentária, incorrendo em violação ao princípio da separação dos poderes a caracterizar a inconstitucionalidade material da norma impugnada.

Requer, ao final, o recebimento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de que seja concedida medida cautelar para suspender a Lei impugnada, nos termos do art. 10, §3º da Lei n. 9.868/99.

O Exmo. Des. Relator, Sebastião Coelho, determinou, antes de apreciar a medida cautelar, oportunizar a manifestação da Câmara Legislativa do Distrito Federal e do Procurador-Geral de Justiça do Distrito Federal.

O rito procedimental adotado, portanto, resultou no afastamento implícito à disposição do art. 12 da Lei n. 9.868/99, sem que houve recurso de quaisquer dos interessados.

A Mesa Diretora da Câmara Legislativa do Distrito Federal prestou informações no ID nº 17163354. Assevera a ausência do preenchimento dos requisitos autorizadores à concessão da medida cautelar, mormente, porque o exame da probabilidade do direito se confundiria com o mérito da celeuma. Aponta a inexistência do perigo de dano, na medida em que a vinculação ao SUS do serviço previsto na Lei debatida dependeria de prévia regulamentação e que não haveria prejuízo ao ente público até o julgamento definitivo da ADI.

A Procuradoria-Geral de Justiça, no ID nº 17781243, oficiou pelo conhecimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade e pelo deferimento da Medida Cautelar. Para tanto, aduz que a Lei debatida resulta em interferência na organização e no funcionamento da administração pública distrital, com ingerência indevida em assunto da competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em violação ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Ressalta a iminência de dispêndio de recursos públicos necessários a instalação do serviço SAMUVet a configurar o *periculum in mora*.



Sobre o pedido de Medida Cautelar, cumpre ressaltar que o art. 10 da Lei n. 9.868/99 permite à maioria absoluta dos membros do Órgão Especial suspender o ato impugnado, desde que estejam presentes o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

Depreende-se que a Lei Distrital nº 6.586, de 25 de maio de 2020, versa sobre a determinação para que o Governo do Distrito Federal – GDF institua, o “*Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário – SAMUVet, com funcionamento 24 horas, exclusivo para atendimento de animais*”.

A norma em comento também prevê, dentre outros, que: o serviço será prestado por meio de veículo adaptado com equipamentos e materiais necessários ao atendimento dos animais; institui a composição da equipe de profissionais a realizar o atendimento, com um médico-veterinário, um condutor e um agente de vigilância ambiental; a vinculação ao Sistema Único de Saúde; possibilidade de parceria com pessoas jurídicas de direito público ou privado; e que as despesas decorrentes da aplicação da Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Com efeito, mesmo a partir de uma análise sumária da matéria, verifica-se que a norma em apreciação interfere, por diversos motivos, em questões afetas à competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Isso porque, ao determinar a composição da equipe, os veículos e materiais necessários de atendimento, a norma imiscui-se nas atribuições do Governo, sendo que compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa de regulamentação para dispor sobre os bens públicos, dispor sobre os cargos, empregos e funções públicas e dispor sobre a organização do quadro de seus servidores, consoante o art. 71, §1º, da LODF.

Na hipótese, cabe registrar que a proposição do projeto de lei encaminhado à Câmara Legislativa do DF foi feita por parlamentar, tendo por conteúdo matéria que vai impactar diretamente na estrutura, organização e orçamento do Poder Executivo local, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes.

Há ainda a iminência de assunção de despesas atinente ao trabalho de regulamentação e implementação da Lei.

Assim, verifica-se haver vício formal e material de inconstitucionalidade afeto à invasão da competência privativa conferida ao Chefe do Poder Executivo pela Lei de Orgânica do Distrito Federal para iniciar processo legislativo cuja temática disponha, dentre outras, criação, estruturação, reestruturação, organização e atribuições em secretarias e órgãos públicos, e orçamento (artigos 53, *caput*, 71, §1º, I e IV e 100, VI e X, da Lei Orgânica do Distrito Federal).

Logo, é possível concluir que a lei em comento contém matéria cuja eficácia pode redundar em interferência indevida na Administração Pública, por modificar a estrutura administrativa, o que também lhe é vedado, bem como, de risco de dano decorrente da implementação das atividades previstas na Lei debatida, de modo que há justificativa plausível para a concessão da medida cautelar.

Ademais, não se pode demorar para retirar a eficácia da Lei a Lei Distrital nº 6.586, de 25 de maio de 2020, mormente pela perspectiva de que o serviço denominado SAMUVet está vinculado ao Sistema Único de Saúde – SUS. E diante do panorama trazido pela pandemia causada pelo COVID-19 e o aumento exponencial das demandas relacionadas ao sistema de saúde, não se mostra prudente sobrecarregar a pasta com despesas advindas de legislação eivada de vício de inconstitucionalidade.

Até mesmo porque, os artigos 51 e 58 a 61 da Lei Distrital nº 5.321/2014, que instituiu o Código de Saúde do Distrito Federal, na Seção do Controle das Zoonoses, dispõem sobre o controle e redução de riscos relacionados à circulação de animais no ente distrital.

Ante o exposto, concedo a medida cautelar para suspender a eficácia da a Lei Distrital nº 6.586/2020, com efeitos *ex nunc* e eficácia *erga omnes* (art. 145, §1º, RI/TJDFT), até o seu julgamento de mérito.



É como voto.

**O Senhor Desembargador CRUZ MACEDO - 7º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador J. J. COSTA CARVALHO - 8º Vogal**

Com o relator

**A Senhora Desembargadora SANDRA DE SANTIS - 9º Vogal**

Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal, com pedido liminar, que visa à declaração da inconstitucionalidade da Lei Distrital 6.586/2020.

Alega que a norma legal viola os artigos 53, *caput*, 71, §1º, incisos I e IV, e 100, incisos VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal. Argumenta que, embora o DF tenha competência concorrente para legislar sobre a fauna, a Lei Distrital usurpou a iniciativa do Poder Executivo ao criar política pública, além de interferir no funcionamento da Administração, na ocupação de cargos públicos e na gestão das despesas. Afirma que o dever de controle e redução de riscos relativo à circulação de animais já estão previstos no Código de Saúde do Distrito Federal, enquanto a Lei Distrital 6.586/2020 impõe medidas que deveria ser objeto de mérito administrativo, bem como determina a instauração de novos serviços com despesas oriundas de nova infraestrutura e respectivos cargos. Aduz violação do princípio da separação dos Poderes. Em preliminar, requer a suspensão da norma e, no mérito, a declaração da inconstitucionalidade.

Esta Corte possui competência originária para o julgamento de ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do DF em face da LODF (art. 8º, inciso I, alínea “n”, da Lei 11.697/08).

Na hipótese, a Lei Distrital 6.586/2020 institui o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário – SAMUVet, para atendimento de animais. Confirma a íntegra da norma:

Art. 1º Fica instituído, no Distrito Federal, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário – SAMUVet, com funcionamento 24 horas, exclusivo para atendimento de animais:

I – atropelados que estejam em vias e logradouros públicos;

II – em situação de risco e perigo;

III – soltos ou contidos em vias e logradouros públicos que estejam colocando o trânsito de veículos ou pessoas em risco ou perigo;

IV – vítimas de crueldade, abuso e maus-tratos.

§ 1º Os casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos são notificados às autoridades responsáveis pela apuração administrativa e criminal das condutas.

§ 2º A equipe de profissionais pode, quando necessário, requisitar força policial para dar apoio ao atendimento.

Art. 2º O serviço do SAMUVet pode ser acionado por qualquer cidadão mediante identificação, por órgão ou por entidade pública, conforme regulamentação específica.

Parágrafo único. O Poder Executivo pode criar número de telefone específico para o recebimento das demandas do SAMUVet.

Art. 3º O atendimento é prestado por meio de veículo adaptado com os equipamentos e materiais necessários para o atendimento e a realização de primeiros socorros, em condições



de atender, inclusive, animais de grande porte, em conformidade com a regulamentação dos órgãos competentes.

Art. 4º A equipe de profissionais que presta atendimento no SAMUVet tem a composição mínima de:

I – 1 médico-veterinário;

II – 1 condutor socorrista;

III – 1 agente de vigilância ambiental em saúde – AVAS ou profissional da área de saúde, todos com habilitação de auxiliar de veterinário e inscrição no Conselho Regional de Medicina Veterinária – CRMV.

Art. 5º O serviço é vinculado ao Sistema Único de Saúde sob a responsabilidade da Unidade de Vigilância Ambiental de Zoonoses nos termos da [Lei nº 5.321, de 6 de março de 2014](#) – Código de Saúde do Distrito Federal.

Parágrafo único. O tutor ou responsável pode solicitar a remoção do animal para clínica ou hospital privado no Distrito Federal para continuidade do atendimento ao animal após os primeiros socorros.

Art. 6º Nos casos de animais considerados de relevância para a saúde pública, as unidades receptoras devem notificar a unidade de vigilância de zoonoses.

Art. 7º O Poder Executivo pode firmar parceria com pessoas jurídicas de direito público e privado para a aplicação do disposto nesta Lei.

Art. 8º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correm por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 dias.

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.

Presentes os requisitos para o deferimento da liminar.

A lei questionada, de iniciativa parlamentar, institui novo serviço, aos moldes do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência – SAMU, voltado para a prestação veterinária. A interferência no quadro e a geração de despesas são patentes. A norma prevê uso de veículo adaptado, “*com os equipamentos e materiais necessários para o atendimento e a realização de primeiros socorros, em condições de atender, inclusive, animais de grande porte*” (artigo 3º), criação de “*número de telefone específico para o recebimento das demandas do SAMUVet*” (artigo 2º, parágrafo único), obrigatoriedade de equipe formada por médico-veterinário, condutor-socorrista e “*agente de vigilância ambiental em saúde – AVAS ou profissional da área de saúde, todos com habilitação de auxiliar de veterinário*” (artigo 4º e incisos), bem como veiculação “*ao Sistema Único de Saúde sob a responsabilidade da Unidade de Vigilância Ambiental de Zoonoses*” (artigo 5º).

Presentes o *fumus boni iuris*, configurado pelo vício de iniciativa, e o *periculum in mora*, consistente no emprego de recursos em norma formalmente inconstitucional, mister suspender a eficácia da lei até o julgamento desta ação. A jurisprudência da Corte é remansosa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Distrital 5.966/2017. Vício de iniciativa. Competência privativa do chefe do Poder Executivo. Liminar.



1 - A Lei Distrital n. 5.966/17, de iniciativa parlamentar, ao promover alterações na estrutura e no funcionamento da administração do Distrito Federal, estipular novas atribuições para o DETRAN, criar gratuidade de serviço público e despesas para o erário, invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo, afrontando, assim, disposições da LODF.

2 - Há, assim, plausibilidade para se deferir a liminar e suspender a lei.

3 - Liminar deferida. (20190020002437ADI, Registro do Acórdão Número: 1175426, Data de Julgamento: 28/05/2019, Órgão Julgador: CONSELHO ESPECIAL, Relator: JAIR SOARES, Publicado no DJE : 04/06/2019 . Pág.: 462/463)

Concedo a liminar para suspender a eficácia da Lei Distrital 6.586/2020 até o julgamento do mérito, nos moldes do voto do Relator.

### **A Senhora Desembargadora ANA MARIA AMARANTE - 10º Vogal**

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade, com pedido liminar, proposta pelo Governador do Distrito Federal, contra ato praticado pela Mesa da Câmara Legislativa do Distrito Federal, para que seja declarada a inconstitucionalidade total da Lei Distrital nº 6.586/2020, que dispõe sobre a instituição do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário (SAMUVet) para resgatar e socorrer animais em logradouros e vias públicas do Distrito Federal”, ante a desconformidade com os artigos 53, caput; 71, § 1º, I e IV, e 100, VI e X, todos da Lei Orgânica do Distrito Federal.

O ato legislativo impugnado possui o seguinte teor:

*“LEI Nº 6.586, DE 25 DE MAIO DE 2020*

*(Autoria do Projeto: Deputado Roosevelt Vilela)*

*Dispõe sobre a instituição do serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário – SAMUVet para resgate e socorro de animais em logradouros e vias públicas do Distrito Federal e dá outras providências.*

*O Presidente da Câmara Legislativa do Distrito Federal promulga, nos termos do § 6º do art. 74 da Lei Orgânica do Distrito Federal, a seguinte Lei, oriunda de Projeto vetado pelo Governador do Distrito Federal e mantido pela Câmara Legislativa do Distrito Federal:*

*Art. 1º Fica instituído, no Distrito Federal, o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário – SAMUVet, com funcionamento 24 horas, exclusivo para atendimento de animais:*

*I – atropelados que estejam em vias e logradouros públicos;*

*II – em situação de risco e perigo;*

*III – soltos ou contidos em vias e logradouros públicos que estejam colocando o trânsito de veículos ou pessoas em risco ou perigo;*

*IV – vítimas de crueldade, abuso e maus-tratos.*

*§ 1º Os casos suspeitos ou confirmados de maus-tratos são notificados às autoridades responsáveis pela apuração administrativa e criminal das condutas.*



§ 2º *A equipe de profissionais pode, quando necessário, requisitar força policial para dar apoio ao atendimento.*

*Art. 2º O serviço do SAMUVet pode ser acionado por qualquer cidadão mediante identificação, por órgão ou por entidade pública, conforme regulamentação específica.*

*Parágrafo único. O Poder Executivo pode criar número de telefone específico para o recebimento das demandas do SAMUVet.*

*Art. 3º O atendimento é prestado por meio de veículo adaptado com os equipamentos e materiais necessários para o atendimento e a realização de primeiros socorros, em condições de atender, inclusive, animais de grande porte, em conformidade com a regulamentação dos órgãos competentes.*

*Art. 4º A equipe de profissionais que presta atendimento no SAMUVet tem a composição mínima de:*

*I – 1 médico-veterinário;*

*II – 1 condutor socorrista;*

*III – 1 agente de vigilância ambiental em saúde – AVAS ou profissional da área de saúde, todos com habilitação de auxiliar de veterinário e inscrição no Conselho Regional de Medicina Veterinária – CRMV.*

*Art. 5º O serviço é vinculado ao Sistema Único de Saúde sob a responsabilidade da Unidade de Vigilância Ambiental de Zoonoses nos termos da Lei nº 5.321, de 6 de março de 2014 – Código de Saúde do Distrito Federal.*

*Parágrafo único. O tutor ou responsável pode solicitar a remoção do animal para clínica ou hospital privado no Distrito Federal para continuidade do atendimento ao animal após os primeiros socorros.*

*Art. 6º Nos casos de animais considerados de relevância para a saúde pública, as unidades receptoras devem notificar a unidade de vigilância de zoonoses.*

*Art. 7º O Poder Executivo pode firmar parceria com pessoas jurídicas de direito público e privado para a aplicação do disposto nesta Lei.*

*Art. 8º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correm por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.*

*Art. 9º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no prazo de 90 dias.*

*Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.*

*Art. 11. Revogam-se as disposições em contrário.”*

Embora louvável a atenção da Câmara Legislativa do Distrito Federal com a questão da proteção dos animais, é fato que a referida lei é inquinada de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

A Lei 6.586/2020, de iniciativa parlamentar, ao criar o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência Veterinário (SAMUVet), deixou de observar a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo distrital, conforme dispõem os artigos 71, §1º, e 100, ambos da Lei Orgânica do Distrito Federal:



“Art. 71. A iniciativa das leis complementares e ordinárias, observada a forma e os casos previstos nesta Lei Orgânica, cabe:

(...)

§ 1º Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal a iniciativa das leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação, reestruturação, desmembramento, extinção, incorporação, fusão e atribuições das Secretarias de Governo, Órgãos e entidades da administração pública;

Art. 100. Compete privativamente ao Governador do Distrito Federal:

VI - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

X - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Distrito Federal, na forma desta Lei Orgânica;”

No caso, a lei impugnada cria serviço público novo a ser prestado pela Unidade de Vigilância Ambiental de Zoonoses do Distrito Federal, vinculado ao Sistema Único de Saúde distrital. Para atingir as finalidades almejadas no art. 1º da referida lei, determina a adaptação de veículo com equipamentos e materiais necessários para atender até animais de grande porte, bem como impõe a formação de equipe multiprofissional composta por médico-veterinário, socorrista e agente de vigilância ambiental em saúde. Ou seja, a Lei intervém no funcionamento da Administração Pública distrital e prevê a criação de despesa nova para que o serviço SAMUVet seja concretizado, o que somente poderia ter sido deflagrado por iniciativa do Governador, conforme prevê a LODF.

A geração de despesa nova para operacionalizar o serviço em meio ao contexto de enfrentamento da pandemia do Coronavírus, que demanda a absorção cada vez maior de recursos públicos para a assistência à saúde da população do Distrito Federal, representa o *periculum in mora*. A inconstitucionalidade formal por violação à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo distrital, por sua vez, deixa clara a presença do *fumus boni iuris*.

Os requisitos para a concessão do pedido liminar mostram-se presentes, sendo impositiva a suspensão de todos os efeitos da lei impugnada até o exame final do mérito, com base no art. 144 do RITJDFT.

Ante o exposto, acompanho o eminente Relator, e CONCEDO A LIMINAR para suspender os efeitos da Lei Distrital 6.586/2020.

É como voto.

**O Senhor Desembargador JOAO EGMONT - 11º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador JESUINO RISSATO - 12º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador JOSAPHÁ FRANCISCO DOS SANTOS - 13º Vogal**

Com o relator



**O Senhor Desembargador ALFEU MACHADO - 14º Vogal**

Com o relator

**O Senhor Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA - 15º Vogal**

Com o relator

## **DECISÃO**

Deferida a liminar nos termos do voto do Relator. Unânime.

