

PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ÓRGÃO ESPECIAL

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0016935-47.2022.8.19.0000

REPRESENTANTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

REPRESENTADO: CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

RELATORA: DES. DENISE VACCARI MACHADO PAES

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.663, DE 01 DE NOVEMBRO DE 2019. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE “DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE SERVIÇO TELEFÔNICO PARA O ENCAMINHAMENTO DE DENÚNCIAS DE MAUS-TRATOS A ANIMAIS NA ESTRUTURA DA PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO DENOMINADO DISQUE PROTEÇÃO ANIMAL”. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE SERVIÇO DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. INDEVIDA INTROMISSÃO NA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, A TEOR DOS ARTIGOS 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA “D”, E 145, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECERES MINISTERIAL E DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO EM RESPALDO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITOS *ERGA OMNES* E *EX TUNC*.

Embora elogiável o objetivo perseguido pelo legislador municipal - e sem que se olvide que a proteção aos animais constitui matéria de competência e iniciativa legislativa comum aos entes federativos, como dispõe o artigo 23, inciso VII, da Constituição da República -, a lei impugnada, ao criar serviço telefônico para recebimento de denúncias de maus-tratos a animais, estabelecendo de forma detalhada

seu funcionamento, horário de atendimento e, até mesmo, o número mínimo de funcionários, dispõe sobre matéria relacionada ao funcionamento e organização da Administração Pública, abrangida pela reserva de administração, o que a torna inconstitucional por vício de iniciativa, em razão da vulneração aos artigos 112, §1º, inciso II, alínea “d”, e 145, VI, ambos da Constituição Estadual, ferindo, por via de consequência, o basilar princípio da separação entre Poderes, previsto, expressamente, no artigo 7º da Carta Fluminense, impondo-se a declaração da sua inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, como de regra no controle concentrado de constitucionalidade.

PROCEDÊNCIA DA AÇÃO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação por Inconstitucionalidade nº **0016935-47.2022.8.19.0000**, em que é Representante o **PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO** e Representado **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**, **ACORDAM** os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade de votos, em **JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR, COM EFEITOS *ERGA OMNES* E *EX TUNC*, A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 6.663/2019, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, nos termos do voto da Desembargadora Relatora.

VOTO

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade ajuizada pelo **PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO**, figurando como Representado a **CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO**, tendo por objeto a declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.663/2019, a qual “Dispõe sobre a criação de serviço telefônico para o encaminhamento de denúncias de maus-tratos a animais na estrutura da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro denominado Disque Proteção Animal”.

Por oportuno, transcreve-se o inteiro teor da legislação invectivada:

Art. 1º Fica criado o serviço telefônico para o encaminhamento de denúncias de maus-tratos a animais denominado Disque Proteção Animal na estrutura da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

§ 1º O serviço terá código telefônico numérico de acesso próprio e deverá ser acessado também por meio do Serviço 1746, ou do serviço de atendimento a demandas da prefeitura que venha a sucedê-lo, por meio de transferência telefônica, não vinculado ou dependente deste, e com a finalidade precípua de receber as denúncias descritas no *caput*.

§ 2º O serviço deverá ser disponibilizado ao público durante as vinte e quatro horas do dia, todos os dias da semana, e deverá ser informado número de protocolo do pedido ao usuário antes da realização do atendimento.

§ 3º O número de atendentes à disposição dos usuários nunca deverá ser inferior a dez.

Art. 2º As denúncias deverão ser imediatamente comunicadas à Subsecretaria de Bem Estar Animal - SUBEM, ou órgão que vier a sucedê-lo em suas atribuições, para o devido tratamento e providências.

Art. 3º O serviço Disque Proteção Animal deverá comunicar ao usuário, em até duas horas após o encaminhamento da denúncia, as providências tomadas pela Subsecretaria de Bem Estar Animal relativas ao caso denunciado.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Na petição inicial desta ação, o Representante sustentou que a legislação impugnada dispõe sobre matéria reservada à iniciativa privativa do Prefeito Municipal (qual seja, a organização e funcionamento da administração pública), em inobservância aos artigos 7º¹, 112, §1º, inciso II, alínea “d”², e 145, incisos II e VI³, da Constituição do Estado, bem como cria despesa

¹ Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

² Art. 112. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público, a Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que: (...)

II - disponham sobre: (...)

d) criação e extinção de Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto o art. 145, *caput*, VI, da Constituição;

³ Art. 145 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

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

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, que não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

pública sem previsão na lei orçamentária da edilidade, violando os artigos 209⁴ e 211, inciso I⁵, da Carta Fluminense.

Pois bem.

Assiste razão ao Representante.

E isso, porque ao estabelecer atribuições à Administração Pública Municipal, a Lei nº 6.663/2019 avançou sobre matéria de competência do Poder Executivo, em patente violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 7º da Constituição Estadual.

Com efeito, a legislação impugnada comina ao Poder Executivo Municipal o dever de criar um serviço de atendimento telefônico para recebimento de denúncias de maus-tratos a animais, disponível vinte e quatro horas por dia e com número mínimo de 10 (dez) atendentes, a quem caberá 1) encaminhar imediatamente as denúncias recebidas à Subsecretaria de Bem-Estar Animal - SUBEM e 2) comunicar ao usuário, em até 2 (duas) horas após o encaminhamento, as providências tomadas em relação ao caso.

Embora elogiável o objetivo perseguido pelo legislador municipal - e sem que se olvide que a proteção aos animais constitui matéria de competência e iniciativa legislativa comum aos entes federativos, como dispõe o artigo 23, inciso VII, da Constituição da República⁶ -, é estreme de dúvidas que o detalhamento específico da implementação, com a determinação da forma de funcionamento, seu horário de atendimento e, até mesmo, número mínimo de funcionários, está longe de consubstanciar mero “estabelecimento de diretrizes”, como sustentou a Câmara Municipal do Rio de Janeiro em sua manifestação (item 044), mas, sim, cuida-se de verdadeira estruturação de serviço a ser prestado pela Administração Pública, violando o princípio da separação dos poderes.

⁴ Art. 209 Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

⁵ Art. 211. São vedados:

- I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, bem como a paralisação de programas ou projetos nas áreas de educação, saúde e habitação já iniciados, havendo recursos orçamentários específicos ou possibilidade de suplementação dos mesmos, quando se tenham esgotado;

⁶ Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
(...)

- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

Neste diapasão, a imposição de atribuições a órgãos do Poder Executivo, por lei de iniciativa parlamentar, viola os artigos 112, §1º, inciso II, alínea “d”, e 145, VI, ambos da Carta Fluminense, já que a hipótese é de reserva de administração, conforme reafirmada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, inclusive, sob o regime da Repercussão Geral (Tema 917), que dispõe que, **somente**, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de sua estrutura, da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de seus servidores.

Neste sentido, opinou a douta Procuradoria-Geral de Justiça, apontando que (...) o diploma legal impugnado padece de vício de inconstitucionalidade de ordem formal, porquanto, ao dispor sobre a criação de serviço telefônico de denúncia de maus-tratos a animais, trata a respeito da estrutura, da organização e do funcionamento da administração, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo, conforme preceitua o art. 112, parágrafo primeiro, inciso II, alínea “d”, c/c art. 145, inciso VI, alínea “a”, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (...) *In casu*, observa-se que os parágrafos segundo e terceiro, do art. 1º, e o art. 2º, da Lei Municipal nº 6.663/2019, evidenciam a interferência do Legislativo na esfera privativa do Poder Executivo quanto à organização e ao funcionamento da administração, na medida em que estabelecem o modo, a duração e os dias de disponibilização do serviço; o número mínimo de atendentes que estarão à disposição dos usuários; além de instituir nova atribuição à Secretaria de Bem-estar Animal – SUBEM.” (...) (fls. 64-72 - item 064).

E, em igual sentido, discorreu o Procurador-Geral do Estado (item 059): “(...) Apesar dos relevantes propósitos do legislador municipal, a criação de atribuições aos órgãos do Poder Executivo e a determinação de alterações de sua estrutura, por lei de iniciativa parlamentar, violam os arts. 7º e 112, §1º, inciso II, “d”, c/c art. 145, VI, da Constituição do Estado. Assim sendo, a Lei municipal nº 6.663/2019 deve ser declarada inconstitucional em razão de vício de iniciativa e de violação ao princípio da separação de poderes”.

Bom trazer à baila, também, que o Supremo Tribunal Federal, na ADI 2443/RS, julgou inconstitucional a Lei nº 11.529/2000, do Estado do Rio Grande do Sul, de iniciativa parlamentar, que tratava da “unificação da Central de Atendimento Telefônico de três dígitos para emergências, no Estado do Rio Grande do Sul”.

O aresto ficou, assim, ementado:

PROCESSO LEGISLATIVO – ORIGEM – SERVIÇO DO EXECUTIVO. Consoante disposto na Carta da República, incumbe ao Chefe do Poder Executivo o encaminhamento de

projeto de lei que vise alterar procedimento adotado no respectivo âmbito. CENTRAL DE ATENDIMENTO TELEFÔNICO – EXECUTIVO – DISCIPLINA – INICIATIVA DE PROJETO DE LEI. **A iniciativa de projeto de lei objetivando a disciplina de central de atendimento telefônico de serviço do Executivo cabe a este último e não ao Parlamento.**⁷

Com maestria, discorreu o Relator Ministro Marco Aurélio: “(...) o Tribunal veio a assentar (...) que **a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública.** (...). Apesar de revelar-se louvável a intenção do legislador, a norma atacada impõe à Administração estadual o remanejamento de material, atribuições e servidores a fim de unificar a central de atendimento telefônico de forma eficiente e evitar problemas de tráfego. É obrigatório aos entes federativos observar o modelo de separação de Poderes adotado pela Constituição Federal de 1988, o que inclui as regras específicas de processo legislativo – Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 243/RJ, de minha relatoria, e Ação Originária nº 284/SC, relator ministro Ilmar Galvão. **Então, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul deve ter presente o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “b” e “e”, da Carta Federal, no que restringe a iniciativa de projetos de lei sobre organização, criação e funcionamento dos órgãos da administração direta e autárquica.**

Assim, a lei de iniciativa do legislativo municipal que cria atribuições para o Poder Executivo, interferindo na organização administrativa do município, padece de inconstitucionalidade, conforme já declarado diversas vezes por este Órgão Especial, como se depreende da leitura dos precedentes, adiante, colacionados:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 5.889/2021 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, DE AUTORIA LEGISLATIVA, QUE INSTITUI PIPÓDROMO NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. **NORMA QUE ATRIBUI À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OS ENCARGOS DE AUTORIZAR A REALIZAÇÃO DE EVENTOS, MANTER A ORDEM E FISCALIZAR AS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS, ALÉM DE CRIAR FESTIVAL A SER REALIZADO EM QUATRO MESES DO ANO E AFETAR IMÓVEL PÚBLICO. VIOLAÇÃO DA RESERVA DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO LOCAL EM MATÉRIA DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ARTS. 112, §1º, II, *id*, E 145, II E VI, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO DISPOSTO NO ART. 345 TAMBÉM DA CARTA ESTADUAL. NORMA QUE**

⁷ BRASIL. STF. ADI 2443/RS. Relator Ministro MARCO AURÉLIO. TRIBUNAL PLENO. Data do Julgamento: 25/09/2014. Data da Publicação: 03/11/2014.

IGUALMENTE CONFLITA COM OS ARTS. 358, VIII E 359 DA CARTA E, AINDA, NÃO RESPEITA OS PARÂMETROS DE SEGURANÇA INSTITUÍDOS PELA LEI ESTADUAL 8.562/2019, QUE DISPÕE SOBRE A NECESSIDADE DE LOCALIZAÇÃO DOS PIPÓDROMOS A DISTÂNCIA MÍNIMA DE 1.000 (MIL) METROS DE RODOVIAS PÚBLICAS E DE REDES ELÉTRICAS. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, DECLARANDO-SE INCONSTITUCIONAL A LEI 5.889/2021 DO MUNICÍPIO DE VOLTA REDONDA, COM EFEITOS EX TUNC E ERGA OMNES.⁸

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3885/2020 DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, QUE DISPÕE SOBRE "A CRIAÇÃO DO PROGRAMA 'VIVEIROS DE MUDAS' NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS", IMPONDO À SECRETARIA MUNICIPAL DE AGRICULTURA A OBRIGAÇÃO DE FORNECER TODA A ORIENTAÇÃO TÉCNICA E SUPORTE MATERIAL, PESSOAL E LOGÍSTICO PARA A SUA EXECUÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL EM MATÉRIA DE EDUCAÇÃO E ENSINO QUE É MERAMENTE SUPLEMENTAR, COM A FINALIDADE DE ATENDER AS PECULIARIDADES LOCAIS, O QUE NÃO SE OBSERVA NO CASO. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE INTERFERE NAS ATRIBUIÇÕES DAS SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO E AGRICULTURA DA MUNICIPALIDADE.** PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFEITO EX TUNC, DA LEI 3885/2020 DO MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ, POR VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º; 112, §1º, II C/C 145, IV E 72; 74, IX E 317 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.⁹

Por fim, insta destacar que os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, no caso vertente, serão os de regra no controle concentrado de constitucionalidade, isto é, *erga omnes* e *ex tunc*.

Segue a lição do Ministro Alexandre de Moraes:

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade no controle abstrato brasileiro são, em regra: *erga omnes* (gerais), *ex tunc* (retroativos), vinculantes e repristinatórios. **Declarada a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo federal ou**

⁸ BRASIL. TJRJ. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Processo nº 0012918-65.2022.8.19.0000. Relator Des(a). CLÁUDIO DE MELLO TAVARES - Julgamento: 05/09/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL

⁹ BRASIL. TJRJ. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Processo nº 0043150-94.2021.8.19.0000. Relatora Des(a). JACQUELINE LIMA MONTENEGRO - Julgamento: 18/07/2022 - OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL.

estadual, a decisão terá efeito retroativo (*ex tunc*) e para todos (*erga omnes*), desfazendo, desde sua origem, o ato declarado inconstitucional, juntamente com todas as consequências dele derivadas, uma vez que os atos *inconstitucionais são nulos* e, portanto, destituídos de qualquer carga de eficácia jurídica, alcançando a declaração de inconstitucionalidade da lei ou do ato normativo, inclusive os atos pretéritos com base nela praticados (efeitos *ex tunc*).¹⁰

DISPOSITIVO

VOTO, ASSIM, NO SENTIDO DE JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO PARA DECLARAR, COM EFEITOS *ERGA OMNES* E *EX TUNC*, A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 6.663/2019, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.

Rio de Janeiro, 24 de outubro de 2022.

DENISE VACCARI MACHADO PAES
DESEMBARGADORA RELATORA

¹⁰ MORAES, Alexandre de. Op. cit., p. 543.